



Réforme du financement de l'audiovisuel public

JUIN 2022

Philippe **VINÇON**
Sandra **DESMETTRE**
Maroussia **OUTTERS-PEREHINEC**
Paul-Armand **VEILLON**

Guy **AMSELLEM**
Philippe **NICOLAS**

Inspection générale des
finances

Inspection générale des
affaires culturelles

PREMIER MINISTRE

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2021-M-071-04

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES CULTURELLES

N° 2022-06

RAPPORT

RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Établi par

SANDRA DESMETTRE
Inspectrice des finances

GUY AMSELLEM
Inspecteur général des
affaires culturelles

MAROUSSIA OUTTERS-PERHINEC
Inspectrice des finances

PHILIPPE NICOLAS
Inspecteur général des
affaires culturelles

Avec le concours de
PAUL-ARMAND VEILLON
Adjoint à la responsable du
Pôle science des données

Sous la supervision de
PHILIPPE VINÇON
Inspecteur général des finances

- JUIN 2022 -

SYNTHÈSE

Le secteur audiovisuel est bouleversé par des évolutions rapides : évolutions technologiques permettant de nouveaux modes d'accès aux programmes, transformation des usages des téléspectateurs favorisant une consommation nomade, notamment chez les jeunes, croissance de l'offre délinéarisée et baisse de la durée d'écoute individuelle. Parallèlement, le marché se concentre et s'internationalise avec l'irruption des plateformes, accroissant le phénomène de fragmentation des audiences déjà engagé avec le développement de la télévision payante. Ces transformations sont porteuses de risques : perte de chiffre d'affaires, pression sur le coût des programmes, menaces sur la diversité des contenus.

Dans ce contexte, l'audiovisuel public joue un rôle-clé. Au regard de la défiance à l'égard des journalistes, notamment concernant leur indépendance, il est investi d'une forte attente en termes de qualité et de fiabilité de l'information. À l'international, la guerre de l'information est un enjeu stratégique alors que la Russie et la Chine développent leur présence dans les zones d'influence traditionnelles de la France et que nos partenaires européens renforcent leurs moyens. L'audiovisuel public joue également un rôle économique dans le secteur de la production audiovisuelle (4 500 entreprises, 108 000 emplois, chiffre d'affaires de 3,1 Md€) tout comme dans le financement et la diffusion du cinéma et la rémunération des auteurs.

L'audiovisuel public est financé à 89 % par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) qui est payée par 23 millions de foyers (sur 29,6 millions), au taux de 138 € (réduit à 88 € en outre-mer), pour des encaissements d'environ 3,1 Md€ par an en 2020 auxquels s'ajoute la compensation par l'État des dégrèvements à hauteur de 653,5 M€.

Sa réforme est rendue nécessaire par la suppression de la taxe d'habitation en 2023 (le recouvrement de la CAP est adossé à la TH) mais aussi par les difficultés du système actuel :

- ◆ la CAP a été une ressource dynamique mais son assiette s'érode en raison de la diminution du taux d'équipement des ménages en téléviseur ;
- ◆ les crédits budgétaires complémentaires liés à l'audiovisuel extérieur et à la compensation de la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures ont été progressivement supprimés, de sorte que les ressources publiques allouées aux opérateurs ont baissé de 16 % en termes réels depuis 2009 ;
- ◆ la « garantie de ressources » prévue par la loi est déconnectée dans les faits des rentrées fiscales et fonctionne comme une subvention d'équilibre pour se conformer aux dépenses prévues dans les contrats d'objectifs et de moyens. De surcroît, les COM qui avaient pour but de tracer une perspective pluriannuelle ont été rarement respectés ;
- ◆ la CAP présente des fragilités juridiques, qu'il s'agisse de la conformité des critères de dégrèvements de la CAP qui privilégient les contribuables âgés de plus de 60 ans au regard du principe d'égalité devant l'impôt ou encore de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la CAP ;
- ◆ la CAP ne prend pas en compte les facultés contributives, aboutissant à une dégressivité de son taux moyen, situation que les dégrèvements accordés ne viennent que partiellement corriger ;
- ◆ enfin, un maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues à la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation.

Une comparaison avec nos voisins européens montre que la France est en position intermédiaire, tant en ce qui concerne les moyens consacrés à l'audiovisuel public et leur prévisibilité que son indépendance. L'existence d'un audiovisuel public fort, financé

Rapport

historiquement par la redevance est une spécificité européenne qui nous distingue des autres pays occidentaux (États-Unis notamment). Depuis les années 2000, des réformes du financement de l'audiovisuel public ont remis en cause ce modèle. Certains pays ont universalisé la redevance en la percevant sur chaque foyer (Allemagne, Suisse) ou sur chaque citoyen en fonction de ses revenus (Finlande, Suède), d'autres ont gardé un lien avec la capacité de réception (Royaume-Uni, Italie). Quelques rares pays ont fait le choix de la budgétisation, depuis longtemps comme l'Espagne et les Pays-Bas, qui se caractérisent par un audiovisuel public plus faible, ou plus récemment le Danemark ou la Norvège. Enfin, les garanties en matière de prévisibilité des ressources et donc d'indépendance sont souvent plus fortes en Allemagne et au Royaume-Uni, où elles sont de niveau constitutionnel.

Lors de la campagne présidentielle, le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP et à conforter l'indépendance de l'audiovisuel public en lui donnant des garanties sur son financement pluriannuel et sur l'absence de régulation infra-annuelle. Le principe d'indépendance de l'audiovisuel public est protégé, y compris dans sa dimension financière, par les textes issus tant de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe, mais également par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si la Constitution n'impose pas un mode de financement en particulier de l'audiovisuel public, le risque existe que le Conseil constitutionnel censure le remplacement d'une ressource dédiée par un financement par le budget de l'État. Ce risque pourrait cependant être limité en mettant en place certaines garanties propres à assurer aux entreprises audiovisuelles publiques un niveau de ressources et une prévisibilité suffisante pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées.

La réforme du financement de l'audiovisuel public doit donc prendre en compte les trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de régulation infra-annuelle.

1/ Afin d'assurer un niveau de ressources adapté aux missions, la mission propose de créer une commission technique indépendante chargée d'estimer ce niveau. Cette commission interviendrait pour valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution des COM à mi-parcours, et délivrer un avis au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution. Des garanties procédurales pourraient rendre *de facto* contraignants ses avis (publicité des avis de la commission et des rapports du gouvernement expliquant les raisons l'amenant à s'écarter de la trajectoire). Dans la mesure où elle interviendrait dans le processus d'élaboration des lois de finances, il conviendrait d'en inscrire l'existence et les missions dans la loi organique sur les lois de finances (LOLF), sur le modèle du Haut conseil pour les finances publiques. Elle pourrait être associée à l'ARCOM et serait composée d'experts nommés par l'ARCOM, la Cour des Comptes, les présidents des commissions des finances et de la culture des deux assemblées, ainsi que par le président du CESE.

2/ La mission propose de renforcer la pluriannualité nécessaire à la prévisibilité des ressources de l'audiovisuel public en fixant la durée des COM à cinq ans, avec un décalage de 18 mois par rapport au démarrage de la mandature. La trajectoire des COM devrait en outre être inscrite dans un texte normatif, à savoir la LPFP ou à défaut, une loi de programmation. Si l'ambition est de conférer à cette trajectoire une dimension contraignante, une révision constitutionnelle serait nécessaire.

3/ Enfin, le principe d'exonération de l'audiovisuel public de régulation infra-annuelle (mise en réserve de crédits, annulations) énoncé par le Président de la République, pourrait être garanti en insérant un article dans la LOLF exemptant les sociétés d'audiovisuel public de ces régulations. L'annulation de crédits en LFR pourrait rester possible, mais être alors soumise à l'avis de la commission technique indépendante précitée.

Rapport

La mise en œuvre de ces exigences de garanties d'indépendance requiert un temps de préparation. Compte tenu du calendrier de la réforme annoncé lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, une suppression de la CAP sans avoir préalablement mis en œuvre les garanties préconisées soulèverait trois inconvénients en termes de respect des engagements du Président de la République, de fragilité juridique et d'acceptation par le milieu professionnel. C'est pourquoi un scénario de transition est nécessaire, en affectant aux sociétés de l'audiovisuel public *via* le compte de concours financier à l'audiovisuel public, une fraction d'impôt existant (TVA ou IR), dans l'attente de la mise en place d'un scénario pérenne. Le cadre juridique organique le permet jusqu'au dépôt du PLF 2025.

Enfin, différentes démarches et arbitrages sont à réaliser : notification à la Commission européenne, définition des moyens additionnels nécessaires pour compenser l'assujettissement des sociétés de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et, le cas échéant, la suppression de la CAP des professionnels.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DANS UN ENVIRONNEMENT QUI CONNAÎT DE PROFONDES TRANSFORMATIONS, LE SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL JOUE UN RÔLE-CLÉ	3
1.1. Les transformations profondes de l'audiovisuel sont porteuses de risques pour les acteurs de ce secteur.....	3
1.1.1. <i>Les usages évoluent au détriment de la télévision classique.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel</i>	<i>5</i>
1.2. Le service public audiovisuel joue un rôle clé, par ses missions et son poids économique, tout en rencontrant des critiques	6
1.2.1. <i>Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Un rôle stratégique à l'international.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques.....</i>	<i>8</i>
2. LA SUPPRESSION PROGRAMMÉE DE LA TAXE D'HABITATION ET LES LIMITES INTRINSÈQUES DE LA CAP RENDENT NÉCESSAIRE UNE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	11
2.1. La CAP a été une ressource dynamique mais qui tend à s'éroder.....	11
2.1.1. <i>Un dispositif dont le taux a progressé comme l'inflation sur longue période.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Une croissance du rendement liée à celle du nombre de foyers, jusqu'à un infléchissement récent et durable.....</i>	<i>12</i>
2.2. La CAP a conservé un rôle central dans le financement de l'audiovisuel public, en dépit d'un pilotage effectif par la dépense.....	13
2.2.1. <i>La CAP représente le socle du financement de l'audiovisuel public, les autres ressources publiques ayant progressivement disparu</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>La France est dans une situation moyenne au niveau européen tant au regard du montant de la CAP que du niveau de financement de l'audiovisuel public.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>La fixation du tarif de la CAP et le mécanisme de garantie de ressources aboutissent dans les faits à un pilotage par la dépense, peu lisible</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>La pluriannualité des ressources prévues par les COM a très rarement été respectée.....</i>	<i>18</i>
2.3. Le dispositif actuel présente plusieurs fragilités intrinsèques	19
2.3.1. <i>Juridiquement, la contribution actuelle comporte des fragilités</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>La CAP prend peu en compte les facultés contributives</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>Le maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues par la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation.....</i>	<i>20</i>
2.3.4. <i>La réforme de la CAP est à l'ordre du jour depuis plusieurs années.....</i>	<i>21</i>

3. L'EXISTENCE D'UN AUDIOVISUEL PUBLIC FORT EST UNE SPÉCIFICITÉ EUROPÉENNE, MÊME SI LA DIVERSITÉ DES MODÈLES PROGRESSE EN LIEN AVEC LES RÉFORMES ENGAGÉES OU EN COURS.....	21
3.1. La force de l'audiovisuel public, une spécificité européenne.....	21
3.1.1. <i>Un cadre commun qui a longtemps marqué l'audiovisuel public en Europe...</i>	21
3.1.2. <i>... et des niveaux de financement variés qui aboutissent à des différences importantes en matière d'audience</i>	23
3.2. Des réformes importantes depuis les années 2000 ont contribué à morceler l'audiovisuel public européen.....	23
3.3. Dans un monde marqué par le renouveau des tensions, nos concurrents renforcent leur audiovisuel extérieur alors que les moyens des opérateurs français stagnent	24
3.4. Quels enseignements tirer pour la France de cette mise en matière de gouvernance?.....	25
4. L'ANNONCE DE LA SUPPRESSION DE LA CAP PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LES ENGAGEMENTS QU'IL A PRIS LORS DE LA CAMPAGNE LIMITENT LE NOMBRE DE SCÉNARIOS DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET NÉCESSITENT DES GARANTIES ACCRUES POUR ASSURER SON INDÉPENDANCE ET LA PRÉVISIBILITÉ DE SES RESSOURCES	26
4.1. L'absence d'un prélèvement dédié limite les options de financement possibles	26
4.1.1. <i>La première phase des travaux sur le remplacement de la CAP avait conduit la mission à se concentrer sur deux scénarios principaux d'évolution de la CAP des particuliers.....</i>	26
4.1.2. <i>En l'absence d'un prélèvement dédié, demeurent deux options : l'affectation d'une fraction d'impôt existant ou un financement par le budget de l'État</i>	26
4.2. La mise en œuvre des engagements du Président de la République impose de conforter l'indépendance financière de l'audiovisuel public garantie constitutionnellement et conventionnellement.....	29
4.2.1. <i>Le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP dès 2022 tout en protégeant l'indépendance de l'audiovisuel public</i>	29
4.2.2. <i>L'indépendance de l'audiovisuel public est protégée en Europe et en France y compris dans sa dimension financière</i>	30
4.2.3. <i>La réforme du financement de l'audiovisuel public doit prendre en compte trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de gel infra-annuel.....</i>	33
4.2.4. <i>En cas de budgétisation, un scénario transitoire est nécessaire dans l'attente de la mise en œuvre des garanties d'indépendance.....</i>	39
4.2.5. <i>Des arbitrages doivent être pris pour préciser certains points.....</i>	40
5. LISTE DES PROPOSITIONS	42
CONCLUSION.....	43

INTRODUCTION

L'audiovisuel public en France se compose de cinq sociétés (France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, TV5 monde) et d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Les missions de service public assignées à France Télévisions, Radio France, France Média Monde et Arte sont définies à l'article 43-11 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Cet article prévoit que l'ensemble des sociétés d'audiovisuel public offrent au public un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis. Au titre de l'article 49 de la même loi, l'INA est chargé de conserver et de mettre en valeur le patrimoine audiovisuel national. S'agissant de TV5 Monde, sa mission, définie dans la « Charte TV5Monde », consiste notamment à faire rayonner la francophonie.

Pour assurer leurs missions, ces entités sont financées par la contribution à l'audiovisuel public (CAP), taxe affectée assise sur la détention d'un téléviseur, due par les particuliers (3 053 M€ de produit net en 2020), mais aussi par les professionnels (112 M€ de produit en 2020). L'État compense les dégrèvements et le budget général verse ainsi 653,5 M€ de subventions, soit environ 16,5 % de la dotation publique aux sociétés de l'audiovisuel public. France Télévisions et Radio France en sont les principaux bénéficiaires, pour respectivement 65,5 % et 15,8 % de son produit en 2020, suivies par Arte France (7,4 %), France Médias Monde (6,9 %), TV5 Monde (2,1 %) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) (2,3 %). Enfin, les ressources propres de ces sociétés représentent 11 % de leurs recettes.

Par lettre de mission datée du 22 octobre 2021, le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

La lettre de mission, jointe au rapport, sollicitait l'étude d'un ou plusieurs modes alternatifs de financement de l'audiovisuel public, alors que la CAP est actuellement adossée, pour son assiette et son recouvrement, à la taxe d'habitation, laquelle sera supprimée en 2023, concernant les résidences principales, pour l'ensemble des foyers. Elle indiquait que la réforme de la CAP devait être guidée par trois principes : une ressource pérenne et dynamique, qui permette d'assurer un rendement équivalent à la CAP, compatible avec la garantie d'indépendance de l'audiovisuel public et l'exigence de prévisibilité de ses moyens.

La lettre de mission initiale a été modifiée à la suite des annonces du Président de la République relatives à la suppression de la CAP qui se sont traduites par l'ajout, le 25 mars 2022, de nouvelles demandes (également jointes) du cabinet du Premier ministre portant sur trois points :

- ◆ ne pas expertiser plus avant le scénario de création et d'affectation d'une contribution spécifique au financement de l'audiovisuel public, qui apparaît finalement peu susceptible d'être retenue ;
- ◆ poursuivre l'étude du scénario d'affectation d'une fraction d'IR ou de TVA au financement de l'audiovisuel public, mais sans envisager de hausse corrélative de ces impôts ;
- ◆ intégrer une nouvelle famille d'options correspondant à un financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État, avec une étude complémentaire des pays européens ayant opté pour ce type de financement, une analyse des enjeux constitutionnels éventuels d'un tel financement et, le cas échéant, des garanties devant l'entourer.

Rapport

La mission a conduit ses travaux entre novembre 2021 et juin 2022. Pour les mener à bien, elle s'est appuyée, entre autres sur :

- ◆ **un parangonnage européen**, présenté en annexe V, réalisé par l'intermédiaire des services de la DG Trésor avec l'appui des services culturels dans notre réseau diplomatique européen auprès de dix pays (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) ;
- ◆ **des entretiens avec environ 175 interlocuteurs** : des personnes travaillant dans le secteur audiovisuel en France et à l'étranger, les administrations de tutelle et de régulation, ainsi que des parlementaires et des personnalités reconnus pour leur expertise dans ce domaine (liste en annexe XI) ;
- ◆ **des simulations réalisées par les services de la DLF et de la DGFIP ainsi que par le pôle science des données de l'IGF**, lui permettant d'évaluer les effets budgétaires et de redistribution socio-économique de scénarios de remplacement de la CAP par une nouvelle ressource affectée (annexe VI). Toutefois, compte tenu du nouveau cadrage intervenu à mi-parcours, la mission n'a pu parachever l'investigation des questions juridiques et de faisabilité technique de ces scénarios.

Le présent rapport analyse le contexte dans lequel s'inscrit la réforme du financement de l'audiovisuel public (partie 1, annexes IV et IX), met en lumière les principales caractéristiques du dispositif actuel de la contribution à l'audiovisuel public et plus généralement des modes de financement de l'audiovisuel public (partie 2, annexes II et III), qualifie la situation de l'audiovisuel public français par rapport à celui des autres pays européens (partie 3, annexe V) et présente, à la lumière de tous ces enseignements, différents scénarios de réforme du financement de l'audiovisuel public (partie 4, annexe VI).

Onze annexes sont jointes au présent rapport :

- I. Évolution des sources de financement de l'audiovisuel public ;
- II. Principes et gestion de la contribution à l'audiovisuel public ;
- III. Fonctionnement du compte de concours financier « avances à l'audiovisuel public » et du mécanisme de garanties de ressources ;
- IV. Présentation des travaux menés par l'équipe de recherche constituée autour de M^{me} Julia Cagé sur les biais politiques dans les chaînes publiques et privées de télévision et de radio ;
- V. Comparaisons internationales ;
- VI. Présentation des simulations fiscales ;
- VII. Non communicable ;
- VIII. Calendrier de la réforme ;
- IX. Rôle de l'audiovisuel public dans un environnement en profonde transformation ;
- X. Modèles institutionnels d'autonomie financière ;
- XI. Liste des personnes auditionnées.

1. Dans un environnement qui connaît de profondes transformations, le service public audiovisuel joue un rôle-clé

1.1. Les transformations profondes de l'audiovisuel sont porteuses de risques pour les acteurs de ce secteur

La contribution à l'audiovisuel public ne finance pas seulement le fonctionnement de six opérateurs chargés de missions de service public, mais tout un écosystème, qui connaît d'importantes transformations, porteuses de risques. Dans ce contexte de montée des incertitudes, l'audiovisuel public a un rôle-clé de garant, de stabilisateur et de soutien (cf. annexe IX).

1.1.1. Les usages évoluent au détriment de la télévision classique

Les transformations de l'environnement du secteur audiovisuel se traduisent par des évolutions dont les effets se conjuguent : évolutions technologiques favorisant de nouveaux modes d'accès aux programmes audiovisuels et transformation des usages des téléspectateurs.

La consommation linéaire de contenus et les téléviseurs occupent encore une place centrale, même si celle-ci décroît depuis plusieurs années. L'avènement du numérique a entraîné une bascule progressive d'une partie de la consommation de la télévision en direct vers la télévision de rattrapage et sur les écrans Internet. Au total, ces consommations représentent désormais environ 10% de l'ensemble des usages télévisuels¹.

Le téléviseur reste cependant le support privilégié pour regarder la télévision en 2021. Sur les 83 % des personnes interrogées regardant la télévision en direct ou en rattrapage, 73 % le font sur un poste de télévision à domicile. Il l'est également pour les vidéos payantes, par abonnement (visionnées par 50 % de la population interrogée tous supports confondus)².

L'évolution technologique a permis de nouvelles modalités d'accès aux programmes audiovisuels : la TNT³ via le câble, le satellite ou l'ADSL, mais aussi l'internet ouvert (OTT⁴).

Les écrans se multiplient : selon Médiamétrie, en 2021, 99,5 % des ménages possèdent au moins un écran⁵ et le nombre moyen d'écrans par foyer s'établit à 6,5. **Ainsi, la quasi-totalité des contribuables a accès aux programmes du service public de l'audiovisuel.**

La généralisation des appareils mobiles engendre une consommation nomade et individuelle.

Parallèlement, le développement d'Internet entraîne une croissance de l'offre délinéarisée et une baisse de la durée d'écoute individuelle. Depuis vingt-cinq ans, la durée d'écoute individuelle (DEI) de la télévision des individus âgés d'au moins quatre ans

¹ « Transformation des usages, nouvelle donne pour l'audience », Julien Rosanvallon, Directeur Exécutif Télévision et Internet, Médiamétrie, 1^{er} octobre 2019.

² Source : Baromètre du numérique édition 2021, étude CREDOC réalisée pour le compte de l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse), du CGE (Conseil Général de l'Économie) et de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

³ La Télévision numérique terrestre, lancée en 2005, compte aujourd'hui 27 chaînes nationales gratuites, 5 payantes et 42 à caractère local.

⁴ Over-the-top : désigne l'accès à des contenus en *streaming* au moyen d'une connexion internet sans contrôle par le fournisseur d'accès. C'est le cas des services offerts par Netflix ou Amazon Prime.

⁵ Télévision, ordinateur, téléphone mobile, tablettes, console de jeux, baladeur vidéo.

Rapport

équipés d'un téléviseur a connu une augmentation de 50 minutes entre 1997 et 2013, pour atteindre 3h50, puis une baisse quasi-continue depuis 2015, jusqu'à 3h30 en 2019⁶.

Depuis 2015, la DEI est en hausse chez les 50 ans et plus et en baisse dans le reste de la population, notamment chez les plus jeunes.

1.1.2. Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial

Le déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT à partir de 2005⁷, puis en 2012⁸, a renforcé la baisse de l'audience des chaînes de télévision hertziennes « historiques » (TF1, France 2, France 3, Canal +, France 5, M6 et ARTE), qui était déjà engagée avec le développement de la télévision payante. Entre 2010 et 2020, la part d'audience agrégée des chaînes historiques a ainsi reculé de 10,2 points pour s'établir à 59,3 % (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Part d'audience de la TV en moyenne annuelle

	2010	2020
Chaînes hertziennes historiques (y compris Canal +)	69,5 %	59,3 %
Chaînes de la TNT lancées en 2005	18,3 %	21 %
Chaînes de la TNT lancées en 2012	-	9,7 %
Chaînes payantes et locales	12,2 %	9,6 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA.

Le développement des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) a accru la fragmentation des audiences. Des acteurs étrangers, de dimension mondiale, comme Netflix, Amazon prime, Disney offrent des contenus concurrents de ceux des opérateurs audiovisuels traditionnels et exercent une forte pression concurrentielle.

Le modèle économique des plateformes⁹ relève de ce que la théorie économique nomme les « marchés à deux versants¹⁰ », dans lesquels coexistent deux marchés en interaction - un marché des médias (entre médias et consommateurs) et un marché publicitaire (entre médias et annonceurs) - définissant une « économie de l'attention » qui cherche à capter une audience de plus en plus fragmentée.

Dans cet environnement en mutation, l'Union européenne de radiodiffusion (UER)¹¹ met en lumière le risque de décrochage des services publics audiovisuels européens par rapport à la concurrence internationale¹² : sur la période 2015-2019, alors que les

⁶ Rapport annuel 2020 du CSA.

⁷ La télévision numérique terrestre (TNT) est lancée le 31 mars 2005 en France métropolitaine. Elle comptait 13 chaînes gratuites (TF1, France 2, France 3, France 5, M6, ARTE, Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, La Chaîne parlementaire et France 4), et une chaîne payante (Canal +), qui prennent la place des 6 chaînes de la télévision analogique. Cette même année, la TNT s'enrichissait de 4 nouvelles chaînes gratuites (BFM TV, I-Télé, Europe 2 TV et Gulli) et de 10 chaînes payantes. En 2006, la TNT compte 28 chaînes nationales, 17 gratuites et 11 payantes.

⁸ Le 27 mars 2012, à la suite d'un appel à candidatures pour 6 chaînes gratuites en haute définition, le CSA sélectionne les chaînes HD1 (Groupe TF1), L'Équipe HD (Groupe Amaury), 6ter (Groupe M6), TVous La Diversité (Diversité TV), RMC Découverte (NextRadio TV) et Chérie 25 (NRJ Group).

⁹ Il existe différents types de plateformes : partage de vidéos, réseaux sociaux, diffusion en direct (« streaming »), moteurs de recherche ou magasins d'application.

¹⁰ Cf. Nathalie Sonnac, Jean Gabszewicz, *L'industrie des médias à l'ère numérique*, Paris, La Découverte, 2013, chapitre IV.

¹¹ Présidée depuis 2021, pour une durée de deux ans, par Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions.

¹² Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021.

Rapport

recettes des médias de service public européens diminuaient de 0,1 % et que celles de groupes privés de médias européens croissaient de 0,9 %, les recettes des groupes de médias non européens augmentaient de 33,8 % et celles des 10 « géants du numérique¹³ » de 83,8 %.

Ce phénomène incite les acteurs traditionnels à engager des mouvements de concentration tant verticale qu'horizontale : fusion en 2000 des groupes Canal + et Vivendi, acquisition en 2019 par M6 du pôle télévision de Lagardère, projet de fusion entre TF1 et M6.

1.1.3. Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel

Depuis 2011, le chiffre d'affaires global du secteur de la télévision en France a diminué de 6,4 % en euros courants (cf. tableau 2), en raison de la baisse de celui des chaînes payantes (- 19,7 %). Le chiffre d'affaires des chaînes gratuites est, pour sa part, resté stable autour de 5,7 Md€ (+ 1%) dont environ 3 Md€ s'agissant de France Télévisions.

Tableau 2 : Évolution du chiffre d'affaires des chaînes gratuites et payantes de 2011 à 2019

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2011
Chaînes gratuites	5 673	5 670	5 531	5 532	5 534	5 693	5 719	5 814	5 728	+ 1 %
Chaînes payantes	3 433	3 037	3 036	3 080	2 939	2 904	2 854	2 870	2 794	- 19,7%
Total	9 106	8 707	8 567	8 612	8 474	8 598	8 573	8 683	8 522	- 6,4 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA.

Si le montant total des recettes publicitaires des six grands médias (affichage, cinéma, internet, presse, radio et télévision) est resté stable en termes réels, passant de 10,5 Md€ en 2005 à 11,4 Md€ en 2020, la période est marquée par **une modification des choix d'investissements publicitaires des annonceurs entre les médias**, coïncidant avec l'arrivée des acteurs numériques sur le marché publicitaire.

Internet connaît une forte hausse de ses recettes publicitaires sur la période, passant de 2 % à 46 % du total, au détriment des autres supports qui connaissent tous une baisse, plus ou moins forte selon les médias. La télévision reste le deuxième média choisi par les annonceurs, mais sa part stagne, dans un marché où seul le numérique progresse (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des recettes publicitaires nettes en 2005, 2015 et 2020

	2005	2015	2020
Télévision	31 %	32 %	27%
Presse	46 %	25 %	14 %
Affichage	12 %	12 %	8 %
Internet	2 %	24 %	46 %
Radio	8 %	7 %	5 %
Cinéma	1 %	1 %	0 %

Source : Baromètre unifié du marché publicitaire 2020, IREP, France Pub et Kantar Media.

Les recettes publicitaires des chaînes de télévision gratuites ont diminué au total de 2,4 % sur la période 2011-2019 ; celles de France Télévisions de 17,6 % et celles de l'ensemble TF1-M6 de 13,8 %. **Dans cette situation de baisse du marché de la publicité télévisée, la fusion entre TF1 et M6, si elle a lieu, risque d'avoir un impact négatif sur les recettes publicitaires de France Télévisions** (cf. infra 2.2.1).

¹³ Parmi les 10 « géants » identifiés par l'UER, figurent 6 groupes américains (Alphabet, Amazon, Apple, Facebook, Microsoft et Netflix), 3 groupes chinois (Alibaba, Baidu et Tencent) et 1 groupe japonais (Nintendo).

Rapport

Le secteur de la radio connaît, pour sa part, une baisse encore plus forte de ses recettes publicitaires (836 M€ en 2005, 714 M€ en 2019) amplifiée par la crise sanitaire (623 M€ en 2020, soit une baisse de 13 %). Sur ce total, la part de Radio France s'élevait en 2020 à 9,1 %¹⁴, selon les organisations représentatives du secteur des radios commerciales¹⁵.

Dans une situation tendue, résultant de la diminution de leurs recettes publicitaires, les radios commerciales sont très attentives au respect, par Radio France, du plafonnement de ses recettes publicitaires, faisant valoir que ce plafonnement, selon elles régulièrement dépassé, ne comprend plus depuis 2020 les messages d'intérêt général et la publicité numérique¹⁶, domaines dans lesquels les recettes publicitaires de l'opérateur public ne cessent d'augmenter.

Les contraintes de financement combinées à la pression concurrentielle font peser des risques sur la diversité des contenus¹⁷ : la baisse de chiffre d'affaires des chaînes a provoqué une diminution mécanique de leurs investissements dans la production audiovisuelle, alors que le nombre d'heures de programmes ne diminuait pas. Ainsi, alors que les programmes chers susceptibles de tirer l'audience et les programmes peu coûteux continuent à se financer, les programmes de coût intermédiaire, en revanche, y parviennent de moins de moins.

Face au rétrécissement du marché hertzien, on pourrait penser que le développement des SMAD est susceptible d'apporter une « manne » au secteur de la création audiovisuelle, dans la mesure où, en sus des financements apportés par les chaînes hertziennes (440 M€ par an pour France Télévisions, 280 M€ pour TF1), les plateformes doivent apporter un financement annuel estimé entre 200 M€ et 240 M€¹⁸. Les organisations professionnelles du secteur estiment cependant que ce financement supplémentaire ne constituera qu'un relais de croissance limité pour l'ensemble du secteur : il aurait un effet limité sur la production car une grande partie de ce nouveau financement concernera la production exécutive ; il serait concentré sur la fiction ; les producteurs risqueraient d'être contraints d'accepter des cessions de droit très étendues et n'auraient aucune possibilité d'exploiter les œuvres.

1.2. Le service public audiovisuel joue un rôle clé, par ses missions et son poids économique, tout en rencontrant des critiques

Face aux profondes transformations du secteur, l'audiovisuel public est considéré comme un garant de la fiabilité de l'information, joue un rôle central dans l'économie de la création et des territoires, ainsi qu'à l'international, et suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques.

¹⁴ En additionnant les recettes issues de la publicité, du parrainage des messages d'intérêt général.

¹⁵ SIRTI (Syndicat des radios indépendantes, anciennement Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes) et Bureau de la Radio, qui représente les services de radio des groupes M6 (RTL, RTL 2, Fun Radio), NRJ (NRJ, Nostalgie, Chérie FM, Rire et chansons), Lagardère (Europe 1, RFM, Virgin Radio), Altice Média (RMC, BFM Business).

¹⁶ Note à la mission du Bureau de la Radio et du SIRTI.

¹⁷ La politique publique de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et cinématographiques vise, par le truchement des quotas de diffusion et d'obligations d'investissements, à préserver un riche tissu de producteurs indépendants en limitant l'intégration verticale des diffuseurs.

¹⁸ En décembre 2021, le CSA a procédé au conventionnement et à la notification des obligations des principaux SMAD établis dans d'autres États membres de l'UE et proposant leur offre de cinéma et d'audiovisuel sur le marché français. Le dispositif prévoit la participation des SMAD concernés à hauteur de 20% de leur chiffre d'affaires en France pour les services par abonnement dont 80% consacrés à la production audiovisuelle et 20% à la production cinématographique. Le montant total attendu des contributions dans ces deux secteurs devait se situer en année pleine dans une fourchette de 250 à 300 M€.

1.2.1. Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information

Dans un contexte de défiance à l'égard des journalistes, notamment concernant leur indépendance, l'audiovisuel public est investi, comme dans tous les pays d'Europe, d'une forte attente en termes de qualité et de fiabilité de l'information¹⁹. Selon une étude du cabinet Opinion Way pour le Sénat²⁰ de juillet 2018, les Français estiment que l'information est le second facteur de différenciation, après les documentaires, dans les programmes proposés par les médias publics, par rapport à ceux proposés par les médias privés. En outre, 77 % des Français estiment que les médias de service public sont des médias dont la mission est d'informer et 66 % qu'ils sont des sources d'informations fiables²¹. Enfin, parmi les attentes exprimées pour l'avenir du service public, celle qui consiste à « renforcer ses missions d'information et d'éducation et lutter ainsi contre la désinformation et le relativisme » figure en 3^e position.

1.2.2. Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires

Les médias de service public jouent un rôle majeur en termes de soutien à la diversité de la création en Europe, contribuant, selon l'UER, à plus de 40 % du financement de la production originale européenne.

S'agissant des retombées économiques de leur action, l'UER calcule que chaque euro investi dans les médias de service public génère 2,5 € à 2,7 € dans l'économie européenne²².

En France, le secteur de la production audiovisuelle représente un tissu de 4 500 entreprises et 108 000 emplois, génère un chiffre d'affaires de 3,1 Md€ et des recettes à l'exportation d'environ 200 M€²³. Il reste très dépendant des commandes de la télévision linéaire, à l'origine de 87,8 % de ses recettes.

France Télévisions joue un rôle majeur dans les commandes d'œuvres patrimoniales²⁴, avec des dépenses de 405,3 M€ en 2018, contre 256 M€ pour l'ensemble TF1-M6, 67,8 M€ pour Canal + et 61,7 M€ pour les autres éditeurs.

Compte tenu des obligations d'investissement dans la production indépendante et du large éventail de contenus qu'elle diffuse, France Télévisions joue **un rôle stabilisateur pour le secteur**. Ainsi en est-il des œuvres de fiction d'expression originale française (EOF) qui, en termes d'audience, ont supplanté les séries américaines et constituent le premier genre de programmes diffusés en première partie de soirée, devant le cinéma et la fiction étrangère.

¹⁹ Comme le rappelle l'UER, les médias de service public « ont vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de haute qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale. » (Richard Burnley, *Principes du financement public des médias de service public*, UER, décembre 2017).

²⁰ « L'avenir de l'audiovisuel public », juillet 2018.

²¹ Ce chiffre est à mettre en perspective avec un sondage IPSOS paru en octobre 2021 (Ipsos- Global Trustworthiness Index) selon lequel seuls 16 % des Français font confiance aux journalistes.

²² Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021. Une étude commandée par France Télévisions au cabinet Utopies (« Étude d'impact socio-économique », 14 décembre 2021) corrobore ce chiffre.

²³ CSA, « Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle », janvier 2021.

²⁴ Parmi les œuvres audiovisuelles, la loi du 5 mars 2007 modifiant notamment l'article 27-3° de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a instauré une nouvelle catégorie d'œuvres, dites « œuvres patrimoniales » comprenant les œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéos-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants.

Rapport

Le rôle de l'audiovisuel public dans **le financement et la diffusion du cinéma** doit, lui aussi, être souligné. En 2020, France Télévisions a investi 60,2 M€ dans le cinéma, pour une soixantaine de films, soit un apport moyen par film d'environ 1 M€²⁵. Elle a été le second diffuseur de films après Canal +. ARTE a, pour sa part, investi 20 M€ dans le cinéma.

L'audiovisuel public est tout aussi important pour **la rémunération des auteurs** : la SACEM estime ainsi que 37,5 % du montant des droits qu'elle a perçu en 2020 au titre de l'audiovisuel provenaient des sociétés du service public, représentant une somme d'environ 100 M€²⁶ bénéficiant à 17 500 auteurs.

1.2.3. Un rôle stratégique à l'international

À l'international aussi, la lutte contre la désinformation est un enjeu stratégique, dans le contexte de la crise sanitaire, de la situation en Afrique ou de la guerre en Ukraine. Dans cette perspective, la diffusion des programmes de France Média Monde²⁷, qui touchent 251 millions de téléspectateurs et enregistrent 2,3 milliards de vidéos vues et de démarrages audio, en associant francophonie et utilisation des langues vernaculaires²⁸ afin de toucher le plus possible les populations locales, est un précieux atout.

L'indépendance et la fiabilité sont des facteurs-clés de la crédibilité à l'international : Youtube classe ainsi les médias internationaux en distinguant les médias « de service public » (comme France 24, BBC World, CBC-Radio Canada, ABC Australia) et les médias « financés entièrement ou partiellement par un gouvernement » (comme RT, China Global Television Network, Al Jazeera, Al Arabiya).

La lutte contre la désinformation s'inscrit dans un contexte où **nos principaux concurrents (Russie, Chine) sont particulièrement agressifs**. Les financements massifs dont ils bénéficient depuis une dizaine d'années ont favorisé l'émergence et la consolidation de médias internationaux plurilingues à vocation mondiale, **ciblant les zones d'influence prioritaires de la France (Afrique, Moyen-Orient, Maghreb et Europe)**.

1.2.4. Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques

Des critiques sont parfois adressées à l'audiovisuel public, comme la réduction et le vieillissement de son audience, ou les mises en cause de sa neutralité.

Les performances d'audience des chaînes publiques de télévision sont en effet marquées par une tendance à la baisse depuis 1998. D'après les données de Médiamétrie, **France Télévisions a ainsi perdu 7 points de part d'audience entre 2007 et 2020 mais reste le leader devant TF1 (cf. graphique 1)**.

²⁵ En 2020, pour les films d'initiative française, l'apport des chaînes de TV s'est élevé à 221 M€ (source : « Chiffres clés », Ministère de la Culture, Deps-doc, Paris, 2021).

²⁶ La collecte au titre des médias représente environ un tiers de la collecte totale (environ 1 Md€). L'audiovisuel public représente donc environ 100 M€ de droits collectés, dont 90 % proviennent de France Télévisions et de Radio France.

²⁷ France Média Monde regroupe trois médias : France 24, la chaîne d'information continue (en français, en anglais, en arabe et en espagnol) ; RFI, la radio mondiale (en français et 16 autres langues) ; Monte Carlo Doualiya, la radio en langue arabe.

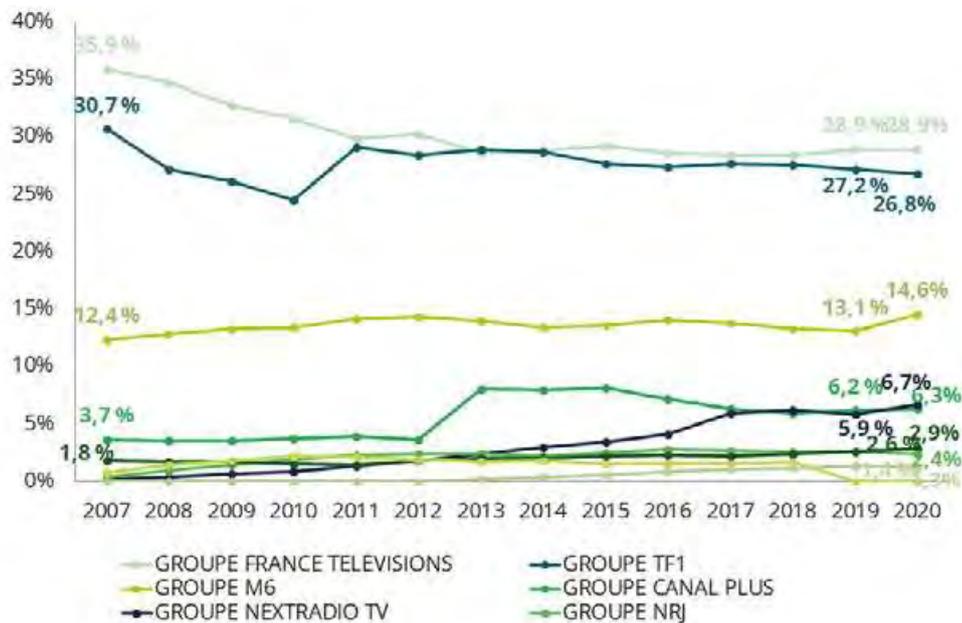
²⁸ France Média Monde diffuse ses programmes en 20 langues, dont récemment, le peul ou le mandingue.

Rapport

Il convient cependant de noter que :

- ◆ la baisse de l'audience des chaînes généralistes sur longue période, qui résulte du développement de la télévision payante et du déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT gratuite, n'est pas propre au service public. Ainsi, la part d'audience de TF1 est en baisse continue depuis 2015. La perte de part d'audience entre 2007 et 2020 est de 4 points ;
- ◆ France Télévisions est parvenue à renouer avec la croissance de sa part d'audience depuis 2018, pour atteindre 28,9 % en 2020, et demeure le premier groupe devant TF1, malgré les développements stratégiques de ce dernier ;
- ◆ l'audience d'ARTE est en hausse depuis 2016 et s'établit à 2,9 % en 2020.

Graphique 1 : Part d'audience des groupes de télévision en moyenne annuelle, 2007-2020, en % des individus de 4 ans et plus équipés d'un téléviseur en France métropolitaine

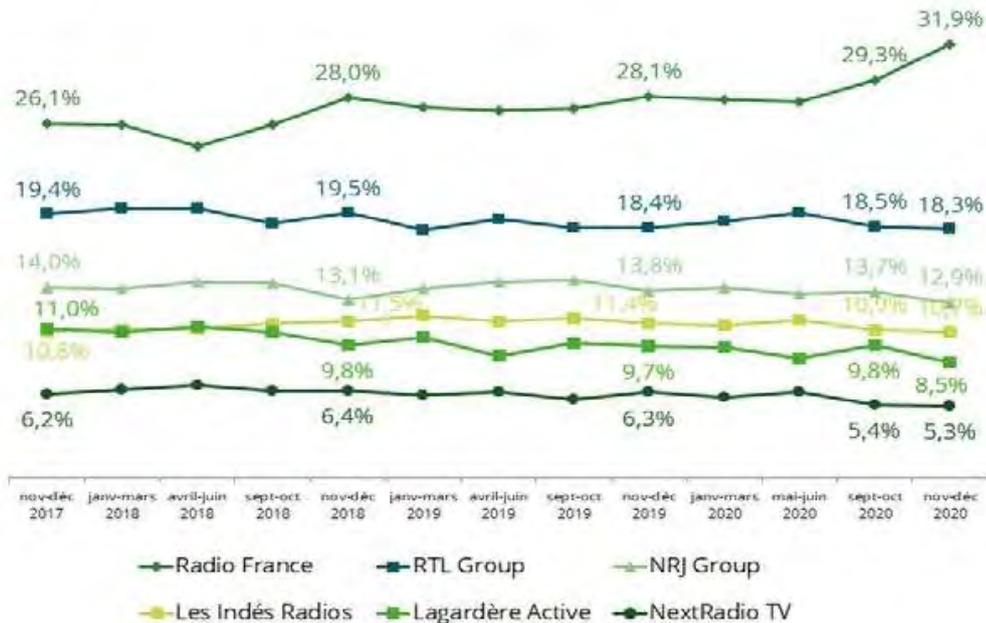


Source : Médiamétrie. Médiamat.

De même, Radio France est le premier groupe de radio. Elle connaît même une croissance de sa part de marché depuis 2017 pour atteindre un record à 31,9 % en 2020, devant le groupe M6 (précédemment RTL Group), dont l'audience décroît depuis 2017 (cf. graphique 2).

Rapport

Graphique 2 : Évolution de la part d'audience des principaux groupes et groupements radiophoniques



Source : Médiamétrie.

Note : étude sur 126 000 radios, ensemble 13 ans et plus, lundi-vendredi, 5h-24h – audience cumulée en %.

La consommation de télévision sur les chaînes publiques est, certes, portée par les plus de 50 ans et les inactifs. Mais ce phénomène affecte l'ensemble de la télévision classique : l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions (47,9 ans) est proche de celui des groupes TF1 (46,6 ans) et M6 (46,5 ans), inférieur à celui des groupes Canal + (49,3 ans), Altice (49,7 ans) et NRJ (52,4 ans).

Enfin, la question d'éventuels biais politiques dans les programmes des chaînes de télévision publique doit s'apprécier de manière objective.

Le CSA, dans le cadre du contrôle qu'il exerçait sur le respect par les chaînes de télévision et de radio des obligations en matière de pluralisme, a prononcé, entre 2010 et 2020, 21 mises en demeure, dont trois concernaient les chaînes du service public : l'une adressée à France Inter en 2011 (déséquilibre des temps d'intervention), les deux autres à France 2 en 2012 (obligations légales applicables le jour du scrutin) et à France Télévisions en 2015 (droit de distribution obligatoire ou « must carry »).

Par ailleurs, la mission a analysé les travaux menés par l'équipe de recherche constituée autour de Julia Cagé, professeur à Sciences Po Paris, dont les traitements de données, réalisés pour la mission, sont présentés dans l'annexe IV. Il en ressort qu'il n'y a pas de différence notable dans les biais politiques observés entre télévisions publiques, télévisions privées et radios publiques²⁹.

²⁹ Ces biais sont mesurés sur la base du nombre d'élus au Parlement (députés et sénateurs). S'ils l'étaient sur une autre base (par exemple les sondages), les résultats seraient probablement différents.

En dépit des critiques dont il fait parfois l'objet, l'audiovisuel public suscite une assez large adhésion. Une récente enquête commandée par France Télévisions à l'institut Harris Interactive³⁰ met en lumière les opinions favorables dont bénéficient les chaînes publiques auprès des Français : 64 % estiment que les chaînes de télévision publiques sont différentes des chaînes privées (84 % en Allemagne, 66 % au Royaume-Uni, 64 % en Italie) ; l'importance de chaînes de télévision publique est soulignée par 85 % des Français (89 % au Royaume-Uni, 81 % en Allemagne, 88 % en Italie).

2. La suppression programmée de la taxe d'habitation et les limites intrinsèques de la CAP rendent nécessaire une réforme du financement de l'audiovisuel public

2.1. La CAP a été une ressource dynamique mais qui tend à s'éroder

2.1.1. Un dispositif dont le taux a progressé comme l'inflation sur longue période

Le fait générateur de la CAP est la détention d'un téléviseur. Est redevable de la CAP toute personne physique imposée à la taxe d'habitation qui détient au 1^{er} janvier de l'année un appareil de réception, dans une de ses résidences. Une seule contribution est due quel que soit le nombre de postes détenus par la personne, ce qui revient à exonérer les résidences secondaires dans la majorité des cas, lorsque la CAP est acquittée au titre d'une résidence principale. En pratique, toute personne redevable de la taxe d'habitation est présumée détenir une télévision, compte tenu du taux d'équipement des ménages très élevé, sauf si elle déclare expressément ne pas en posséder.

Sur les 29,6 millions de « foyers TH » recensés en 2020³¹, 2,0 millions de foyers, soit 7,0 % des foyers TH, déclarent ne pas détenir de téléviseur. Ces foyers sont hors champ de la CAP. **Sur les 27,6 millions de foyers entrant dans le champ d'application de la CAP, 4,6 millions, soit 16,5 % des foyers, bénéficient de mécanismes de dégrèvements** (cf. annexe II), taux particulièrement élevé en Europe.

Les trois-quarts des foyers dégrévés le sont de fait au titre de leur âge sous condition de ressources. Près de 23 millions de foyers acquittent la contribution au taux de 138 € (réduit à 88 € en outre-mer), pour des encaissements d'environ 3,1 Md€ par an en 2020 auxquels s'ajoute la compensation des dégrèvements par l'État (653,5 M€).

Les professionnels (personnes physiques et morales) sont redevables de la CAP dès lors qu'ils détiennent un téléviseur. Les professionnels acquittent la CAP pour chaque appareil détenu suivant le même taux que pour les particuliers, mais avec des adaptations pour tenir compte des secteurs d'activité. La recette représente **110 M€ en 2020 et concerne 68 000 entreprises**, principalement le secteur de l'hôtellerie-restauration.

³⁰ « Les Français et la télévision : un regard singulier en Europe ? », Harris Interactive, décembre 2021. Des enquêtes ont été menées en ligne simultanément du 10 au 17 décembre 2021 auprès de six échantillons représentatifs de la population nationale dans six pays d'Europe : Allemagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni et Suède.

³¹ Le champ considéré est restreint uniquement aux résidences principales.

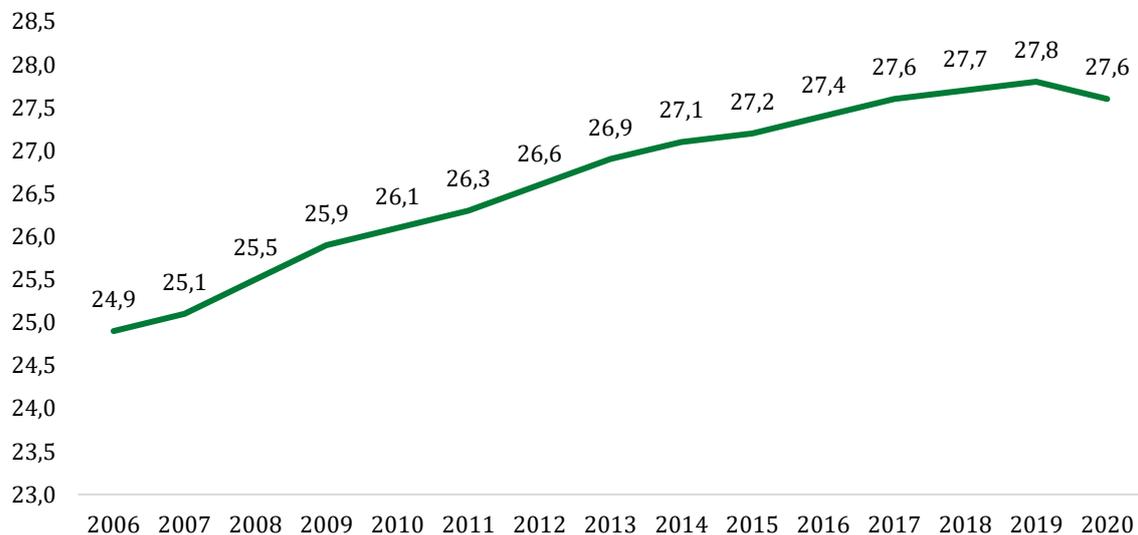
Sur longue période, le montant unitaire de la CAP a connu une croissance globalement équivalente à celle de l'inflation. Depuis 1990, sur un peu plus de 30 ans, il a augmenté de 1,6 % par an en moyenne, pour une inflation de 1,5 % par an (cf. annexe I). Alors que la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a instauré le principe de l'indexation annuelle de la redevance sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, en pratique, celui-ci n'a pas systématiquement été appliqué et on constate des alternances de stagnation et de coups de pouce.

2.1.2. Une croissance du rendement liée à celle du nombre de foyers, jusqu'à un infléchissement récent et durable

Depuis l'adossement de la CAP à la taxe d'habitation, son produit est passé de 2 587 M€ en 2005 à 3 625 M€ en PLF 2022, soit une croissance de 2 % par an en moyenne sur la période. Outre l'effet-prix lié à la hausse du taux mentionnée précédemment, cette croissance est due à l'augmentation du nombre de foyers assujettis, passé de 24,9 millions en 2006 à 27,6 millions en 2020, soit une hausse moyenne de 0,7 % par an. Au sein des foyers assujettis, le nombre de foyers redevables est passé de 19,9 millions à 23,0 millions sur la période, soit une croissance moyenne de 1,1 % par an.

Au total, le rendement de la redevance a été porté, depuis 2005, pour moitié par les revalorisations successives du taux et, pour moitié, par l'augmentation du nombre des foyers redevables (+11%). **Toutefois, le nombre des foyers assujettis a baissé pour la première fois en 2020 avec 175 000 foyers assujettis en moins** (cf. graphique 3). Cette tendance sera durable.

Graphique 3 : Évolution du nombre de foyers assujettis à la CAP (en millions)



Source : DGFIP.

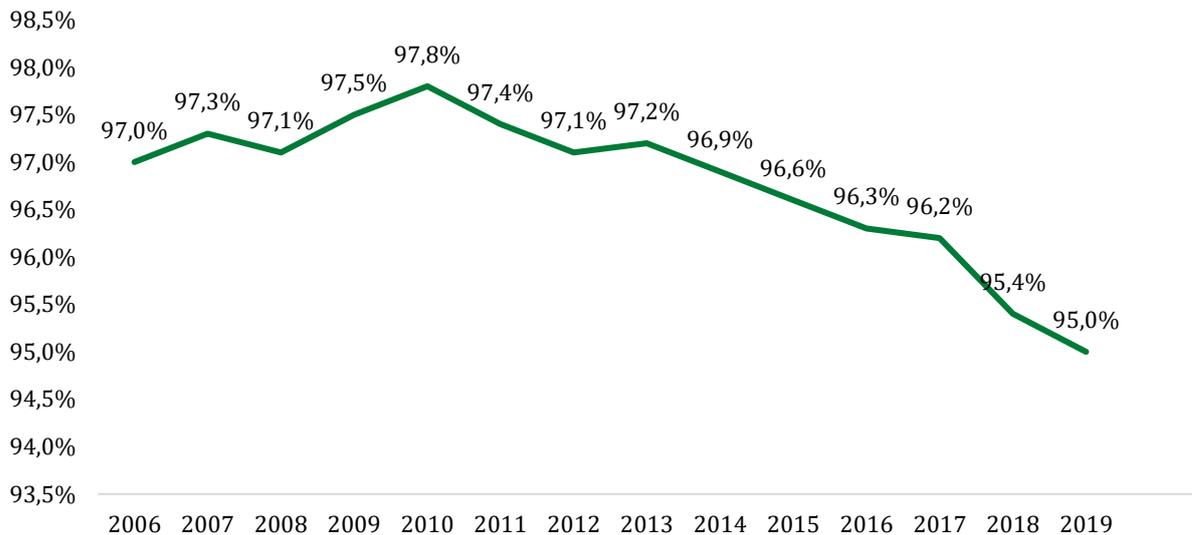
Cette perte de dynamisme n'est pas liée à l'évolution du nombre total de foyers, portée par la hausse de la population et la diminution de la taille des foyers, qui a continué à croître sur la période mais à la baisse du taux d'équipement des ménages en téléviseurs. Celui-ci, après avoir connu un pic en 2010, à 97,8 %, a commencé à baisser de façon régulière sous l'effet de la montée en puissance des écrans connectés (ordinateurs) et mobiles (tablettes, smartphones),

Rapport

ainsi que de la modification des usages, pour ne représenter plus que 95% en 2019³² (cf. graphique 4).

Cet effet est confirmé par les services de la DGFIP qui constatent ces dernières années un accroissement du nombre de foyers déclarant ne pas détenir de poste de télévision, passé de 1,23 million de foyers en 2006 à 2,01 millions de foyers en 2020 (soit de 5 % à 7 % des foyers en résidence principale).

Graphique 4 : Taux d'équipement en téléviseurs couleur



Source : Insee.

Cette tendance est plus marquée pour les primo-déclarants : tandis que 11 % d'entre eux déclaraient ne pas détenir de télévision en 2008, ils sont 20,6 % en 2020, soit une perte de 250 000 foyers, représentant à elle seule plus d'un tiers de la perte enregistrée sur l'ensemble des foyers et confirmant l'évolution des usages, en particulier auprès des jeunes.

2.2. La CAP a conservé un rôle central dans le financement de l'audiovisuel public, en dépit d'un pilotage effectif par la dépense

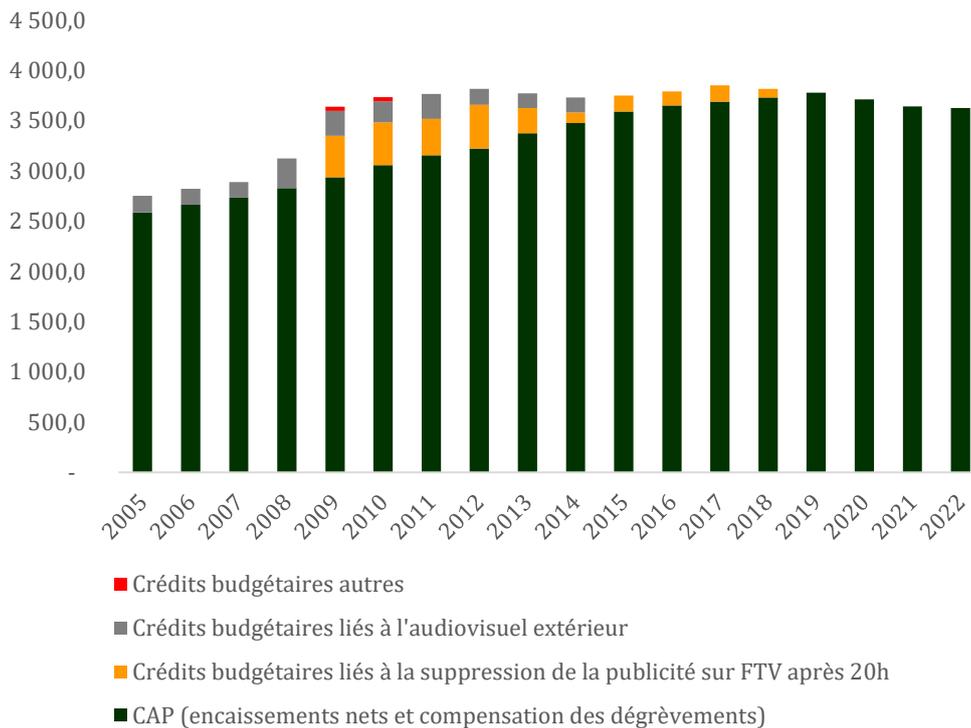
2.2.1. La CAP représente le socle du financement de l'audiovisuel public, les autres ressources publiques ayant progressivement disparu

Des crédits budgétaires ont été alloués au développement de l'audiovisuel extérieur à travers le financement de la montée en puissance de France Médias Monde, portés de 165 M€ en 2005 à 296,7 M€ en 2008.

Parallèlement, la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures, actée par la loi du 5 mars 2009, s'est accompagnée d'une compensation de la perte de recettes, à hauteur de 415 M€ en 2009. Cette année a enregistré un pic de crédits budgétaires, qui ont dépassé les 700 M€, soit près de 20 % des dotations publiques (cf. annexe I).

³² Il faut noter que ce chiffre résulte de données INSEE, qui diffèrent de celles fournies par Médiamétrie mentionnées précédemment.

Graphique 5 : ressources publiques de l'audiovisuel public entre 2005 et 2022 (M€)



Source : DGMIC.

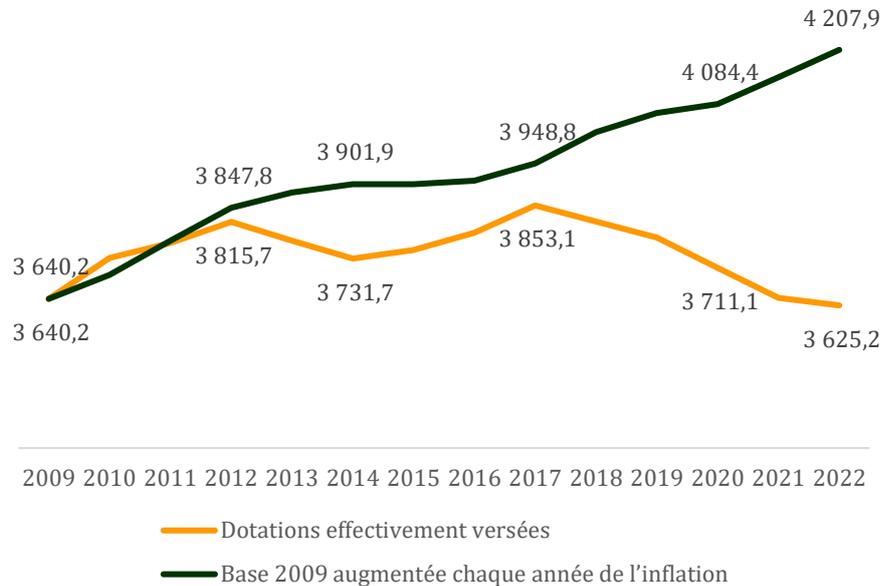
Le législateur a cependant progressivement supprimé ces dotations. Les crédits budgétaires affectés à l'audiovisuel extérieur ont commencé à diminuer dès 2009 pour disparaître en 2015. La compensation de la perte de recettes publicitaires à France Télévisions (FTV) a décliné fortement dès 2013, à 249 M€, pour disparaître fin 2018. La taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), créée pour financer la suppression de la publicité, a d'abord été affectée au budget général tandis que l'État rétrocédait à FTV une partie de son rendement puis affectée à FTV entre 2016 et 2018, avant d'être à nouveau versée intégralement au budget général de l'État. **La suppression totale des crédits budgétaires a été effective en 2019.**

Par ailleurs, les recettes de CAP pour les opérateurs, qui avaient continuellement augmenté pour atteindre 3 780 M€ en 2019, ont commencé à décroître à compter de 2020, pour atteindre 3 625 M€ en 2022. Cette diminution résulte de la baisse du taux de la contribution de 139 € à 138 € décidée par le gouvernement pour 2020, de l'augmentation du nombre de foyers déclarant ne pas avoir de téléviseurs et, enfin, de la décision de l'État de ne pas compenser tous les dégrèvements constatés en lien avec le plan d'économies modifiant la trajectoire des contrats d'objectifs et de moyen (COM) en vigueur (cf. infra).

Au final, si la CAP a connu un certain dynamisme sur la période, celle-ci a été absorbée par la baisse puis la suppression des crédits budgétaires : les ressources publiques sont passées de 3 640 M€ en 2009 à 3 625 M€ en 2022, soit une baisse de 0,4 % en euros courants, correspondant à une **baisse de 16 % sur la période en termes réels** (cf. graphique 6). Ainsi, l'audiovisuel public n'a pas été épargné par la baisse de la dépense publique à travers les mécanismes d'arbitrage budgétaire puis l'adoption d'un COM prévoyant des économies.

Rapport

Graphique 6 : Évolution des dotations effectivement versées aux sociétés d'audiovisuel public sur la période 2009-2022 comparée à l'évolution de la dotation 2009 augmentée chaque année de l'inflation (en M€ base 2009)



Source : Mission, à partir des données INSEE et DGMIC.

Lecture : Les dotations publiques versées aux opérateurs sont passées de 3640,2 M€ en 2009 à 3625,2 M€ en 2022. Si ces dotations avaient suivi le rythme de l'inflation, leur niveau se serait élevé à 4207,9 M€ en 2022.

Les ressources propres ne constituent pas des relais de financement significatifs (cf. tableau 4 et détail par opérateurs en annexe I). Elles représentent seulement 11 % des recettes des opérateurs publics en 2020, soit 472 M€. Elles sont constituées à 70 % par les recettes publicitaires de France Télévisions (333 M€), dont l'État a divisé par deux le rendement en supprimant la publicité après 20 heures sur ses antennes. Et leur tendance est structurellement à la baisse.

Tableau 4 : Évolution des moyens de l'audiovisuel public (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2015-2022
Ressources publiques (1)	3 775,9	3 817	3 877,9	3 841,4	3 805,5	3 737,9	3 668,2	3 650,7	-3,3%
% des ressources totales	89,2%	88,9%	88,8%	88,7%	88,4%	88,8%	87,8%	87,9%	-
Publicité	383,5	396	404,3	406,3	414,9	396,5	418,1	408,6	6,5%
Autres recettes	73,1	79,5	83,9	83,4	84,8	75,8	90	95,1	30,1%
Ressources propres	456,6	475,5	488,2	489,7	499,7	472,3	508,1	503,7	10,3%
Total CA	4 232,5	4 292,5	4 366,1	4 331,1	4 305,2	4 210,2	4 176,3	4 154,4	-1,8%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGMIC et des COM 2020-2022.

Note : (1) Les ressources publiques de ce tableau diffèrent légèrement de celles du graphique précédent car elles incluent les dotations publiques des États partenaires de TV5 Monde (Belgique, Suisse, Québec, Canada, Monaco).

Rapport

En effet, si, au sein d'un marché de la publicité en repli sur les médias traditionnels, le marché de la publicité TV gratuite est stable en euros courants, comme indiqué au 1.1.3, France Télévisions connaît une tendance baissière. La suppression de la publicité après 20 heures, combinée à la baisse de sa part d'audience, lui a retiré beaucoup de puissance, par la réduction du volume de cases à commercialiser, mais surtout par la perte des cases les plus attrayantes qu'étaient les créneaux du prime time qui permettaient de pousser une offre globale. La part de marché de la régie France Télévisions Publicité en 2020 sur l'ensemble du marché s'établit à 3,3 %, contre 9 % pour M6 Publicité et 13,9 % pour TF1 Pub. C'est pourquoi **les recettes publicitaires de France Télévisions, qui représentaient encore 431 M€ en 2011, ne s'élèvent plus qu'à 333 M€ en 2020.**

Si un rebond est à attendre en 2021 et 2022 du fait de la sortie de crise sanitaire, une nouvelle baisse est probable selon France Télévisions à compter de 2023 dans l'hypothèse de la fusion TF1-M6, dont la régie commune acquerrait une force de frappe inédite. France Télévisions estime l'impact de cette fusion à une baisse de recettes de 120 M€ à horizon 2024 par rapport à 2021 (chiffre non expertisé par la mission), soit une nouvelle amputation d'un tiers de son socle publicitaire.

Au total, même si les ressources publicitaires augmentent de 6,5 % sur la période 2015-2022, essentiellement du fait de l'ouverture à la publicité commerciale de Radio France, et si les autres ressources propres (cessions de droits, productions audiovisuelles...) sont dynamiques (+30,1 %), ces évolutions n'ont pas d'impact majeur sur les équilibres globaux compte tenu du faible poids des ressources propres dans l'ensemble.

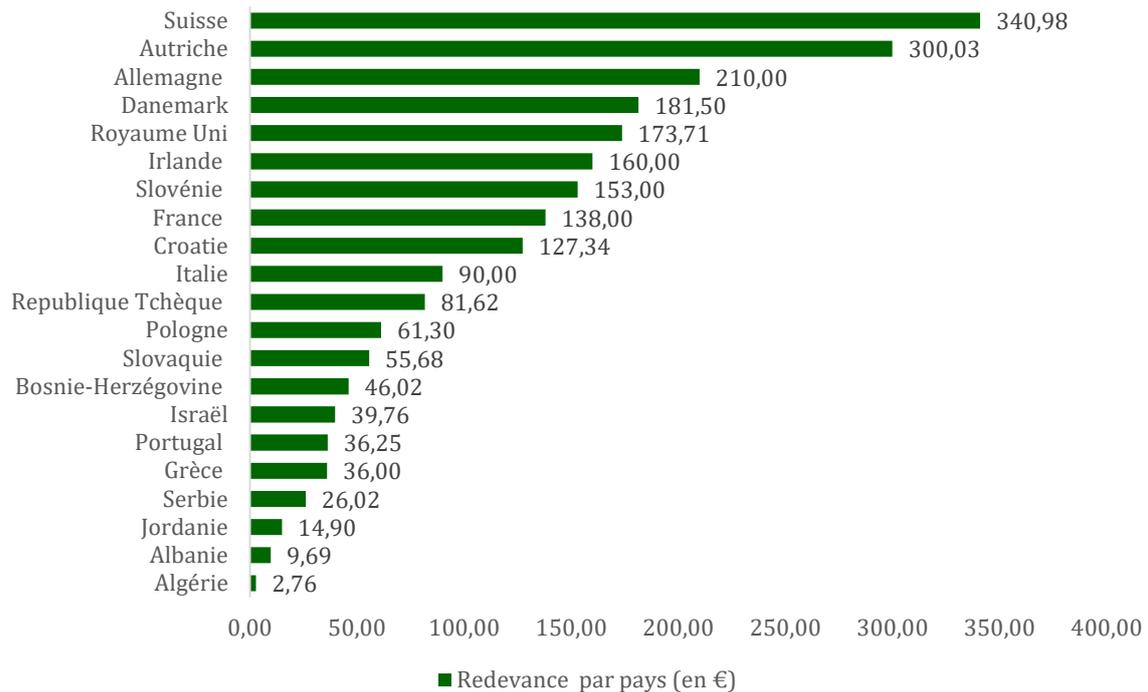
2.2.2. La France est dans une situation moyenne au niveau européen tant au regard du montant de la CAP que du niveau de financement de l'audiovisuel public

La France se situe historiquement dans une position intermédiaire au niveau européen. Avec une CAP à 138 €, elle est proche de la moyenne des 13 pays de l'Union européenne appartenant à l'Union européenne de radio-télévision (UER) et possédant une redevance (125 €). Ce dernier montant s'élevait au demeurant à 145 € deux ans plus tôt, ce qui plaçait la France dans une situation encore moins favorable, avant que la Suède et le Danemark n'abandonnent la redevance (cf. graphique 7).

Toutes recettes (publiques et propres) confondues, les ressources de l'audiovisuel public français représentent 0,17% du PIB en 2019, contre 0,28 % pour l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elles se situent tout juste au-dessus de la moyenne des membres de l'UER qui est à 0,16 % du PIB. En 2019 selon l'UER, en termes de chiffre d'affaire de l'audiovisuel public rapporté au PIB, la France est 8ème derrière l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Belgique, la Suède et l'Irlande mais devant les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et les pays d'Europe centrale et méridionale. La croissance des revenus de ses opérateurs sur la période 2015-2019 s'est établie à 1,7 % quand elle s'élevait à 2,3 % pour le Royaume-Uni et 2,8 % pour l'Allemagne. Sur la période 2015-2022, le chiffre d'affaires des sociétés de l'audiovisuel public a même baissé de 1,8 %, comme détaillé dans le tableau 4.

Rapport

Graphique 7 : Montant annuel de la redevance (au 1^{er} janvier 2020, en euros)



Source : UER.

2.2.3. La fixation du tarif de la CAP et le mécanisme de garantie de ressources aboutissent dans les faits à un pilotage par la dépense, peu lisible

Le principe d'indexation annuelle de la redevance sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac visait à apporter une hausse régulière des moyens de l'audiovisuel public et à donner à ses opérateurs de la visibilité dans la durée ; dans les faits, il n'a pas été respecté. Au gel de la redevance entre 2002 et 2008 a succédé, à partir de 2009, une période de rattrapage durant laquelle ont été octroyés des coups de pouce, en sus de l'indexation. Puis cette indexation n'a plus été appliquée à compter de 2018, la redevance a même été abaissée à 138 € à partir de 2020 (cf. annexe I).

Au total, de 2006 à 2022, sur une période de 17 ans, la redevance a été gelée pendant 9 ans, soit plus de la moitié du temps, et sa hausse de 116€ à 138 €, soit +22 €, obtenue pour un peu plus du tiers par des coups de pouce *ad hoc* (+8 €). Sa progression a suivi celle de l'inflation sur longue période, comme vu précédemment, mais de façon heurtée, les gels et les coups de pouce se succédant et rendant difficile la prévisibilité des ressources pour les opérateurs concernés.

Autre facteur de prévisibilité *a priori*, la redevance fait l'objet d'une mécanique de « garantie de ressources »³³. Le produit de la CAP alimente en effet un compte de concours financier (CCF), sur lequel l'État verse également une dotation budgétaire spécifique pour compenser les dégrèvements octroyés pour motifs sociaux. Cette dotation est plafonnée en loi de finances : si, au cours de l'exercice, les rentrées de CAP s'avèrent inférieures aux prévisions, l'État augmente le plafond des dégrèvements à due concurrence pour compenser la perte fiscale par un apport budgétaire et garantir à l'audiovisuel public le niveau de ressources prévu en LFI. À l'inverse, si le rendement de la redevance est supérieur aux prévisions, l'État abaisse à due concurrence le niveau de compensation budgétaire des dégrèvements.

³³ 3 du VI de l'article 46 de la loi de finances initiales pour 2006.

Rapport

Ce mécanisme a été mis en œuvre, dans un sens ou dans l'autre, pour des montants allant de quelques millions d'euros à un maximum de 111,4 M€ en 2020. Sur la période 2006-2021, il représente en cumulé 0,34 % des sommes inscrites en loi de finances (cf. Annexe III). Il fait l'objet d'une adhésion marquée des sociétés de l'audiovisuel public, qui regrettent toutefois un manque de transparence dans sa mise en œuvre. En effet, les prévisions de loi de finances sur le rendement de la CAP ne sont pas détaillées et ne peuvent donc donner lieu à débat, alors que c'est leur niveau qui va conditionner la mise en œuvre de la garantie de ressources.

En outre, le mécanisme d'ajustement n'est pas appliqué selon la lettre du texte : la direction du budget considère la dotation budgétaire comme une subvention d'équilibre et non comme une compensation des dégrèvements réels, majorés le cas échéant par la garantie de ressources. Cette pratique s'apparente donc au final à un pilotage par la dépense : les ressources allouées sont déconnectées des recettes réellement perçues pour être ajustées au niveau de dépenses prévisionnelles des opérateurs. Preuve en est le PLF 2021 où, pour la première fois, figure une différence entre le montant des dégrèvements prévus (650,6 M€) et le montant de la compensation inscrite (478,2 M€). Il est apparu ainsi sans ambiguïté, dès le stade la LFI et non plus dans le cadre des ajustements de fin de gestion, que la dotation de l'État est sans lien fort avec le niveau réel des dégrèvements constatés et vise simplement à assurer aux opérateurs un niveau de ressources donné. Dans ce contexte, le surcroît de redevance éventuel n'alimente pas le CCF, pour créer par exemple des réserves afin de piloter l'audiovisuel public dans un cadre pluriannuel, mais demeure affecté au budget général. La direction du budget a d'ailleurs indiqué que des annulations avaient été opérées certaines années sur ces crédits.

2.2.4. La pluriannualité des ressources prévues par les COM a très rarement été respectée

Les contrats d'objectifs et de moyens ont été mis en place au début des années 2000³⁴ afin de préciser notamment, pour chaque société de l'audiovisuel public, ses axes prioritaires de développement, ses engagements en matière de création, le montant de ses ressources propres prévisionnelles et des ressources publiques devant lui être affectées. Ces contrats, conclus pour une durée de 3 à 5 ans, sont négociés entre les opérateurs et leur tutelle, puis soumis pour avis à l'ARCOM, ainsi qu'aux commissions des affaires culturelles des deux assemblées parlementaires.

Les contrats d'objectifs et de moyens sont censés offrir aux opérateurs un horizon pluriannuel de mise en œuvre de leur stratégie et une prévisibilité de leurs ressources sur la même durée. Or, la plupart du temps, les engagements pris par l'État n'ont pas été respectés.

Ainsi, sur la période 2011-2022, la somme des montants versés aux sociétés est inférieure de 1,1 Md€ aux engagements initiaux pris par l'État, soit un écart de près de 3%. À titre d'illustration, le « COM 3 » signé par France Télévisions pour la période 2011-2015, prévoyant une hausse des moyens publics de 2 464 M€ en début de période à 2 687 M€ en fin de période, a été remis en cause à mi-parcours : un avenant a été signé pour la période 2013-2015 avec un point d'arrivée à 2 481 M€, soit une quasi stabilité par rapport au point de départ et une baisse de 8 % par rapport à la trajectoire prévue, à appliquer sur une période courte de deux ans à des dépenses de personnel et de programmes notamment, correspondant à des cycles longs. Un COM 4 a été conclu sur la période 2016-2020 et a été remis en cause dès 2018 : l'État a souhaité que l'audiovisuel public mette en œuvre un plan d'économies de 190 M€ par rapport au début de période. Au final, la seule période où l'État a respecté ses engagements fut précisément à compter de 2018, où les dotations allouées se trouvaient à la baisse.

³⁴ Article 15 de la loi n°2000-719 du 1er août 2000 modifiant l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

2.3. Le dispositif actuel présente plusieurs fragilités intrinsèques

2.3.1. Juridiquement, la contribution actuelle comporte des fragilités

Premièrement, les dégrèvements de CAP sont fragiles au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Les dégrèvements fondés sur le critère d'âge pourraient être jugés non constitutionnels dès lors que ce critère, pris isolément, est sans rapport avec les facultés contributives des personnes concernées. Ainsi, dans des conditions de revenus et de cohabitation identiques, un contribuable peut être redevable de la CAP s'il a moins de 60 ans et exonéré s'il a plus de 60 ans. De même, le maintien des droits acquis pour les personnes exonérées de CAP en 2004, peut présenter une rupture d'égalité devant la loi. En effet, ces personnes sont, au regard de la CAP due au titre de l'année, dans une situation identique à celle de personnes n'ayant pas été exonérées de CAP en 2004, tout en bénéficiant d'un traitement différent. Le législateur étant libre de revenir, pour l'avenir, sur une exonération qu'il a pu accorder à une catégorie de contribuables, aucune raison d'intérêt général ne semble justifier cette différence de traitement.

Deuxièmement, l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la CAP, qui permet notamment aux sociétés d'audiovisuel public d'être hors champ de la taxe sur les salaires, ne trouve pas d'assise juridique dans la directive TVA. En effet, il n'existe pas de rapport juridique entre les sociétés d'audiovisuel public et les redevables de la CAP à travers lequel des prestations réciproques seraient échangées. En outre, l'obligation d'acquitter la CAP ne résulte pas de la fourniture d'un service dont elle constituerait la contrepartie, mais uniquement de la détention d'un téléviseur et cela, indifféremment de l'utilisation qui en serait faite. Par ailleurs, il n'y a pas non plus de rapport juridique entre ces entités et le versement par l'État de ces concours financiers par lequel des prestations réciproques seraient échangées. Le versement par l'État ne constitue dès lors pas la contrepartie de services fournis par ces entités à l'État mais seulement un mode de financement de leurs missions confiées par la loi. La CJUE a tenu ce raisonnement dans un cas similaire concernant la redevance audiovisuelle tchèque.

2.3.2. La CAP prend peu en compte les facultés contributives

La répartition du paiement de la CAP selon les déciles de revenu fiscal de référence (RFR) est peu progressive et déconnectée des usages. Ainsi, parmi les 23 millions de foyers payant la CAP en 2020, 4,1 % appartiennent au premier décile de revenu fiscal de référence (RFR) par part, 6,5 % au deuxième, 8,5 % au troisième, 10,2 % au quatrième, puis 11,3 % à chacun des déciles suivants (cf. annexe VI). **La moitié la plus pauvre de la distribution paie 41,8 % du produit de la CAP et la moitié la plus riche 58,2 %.** La CAP apparaît ainsi comme un prélèvement fortement dégressif.

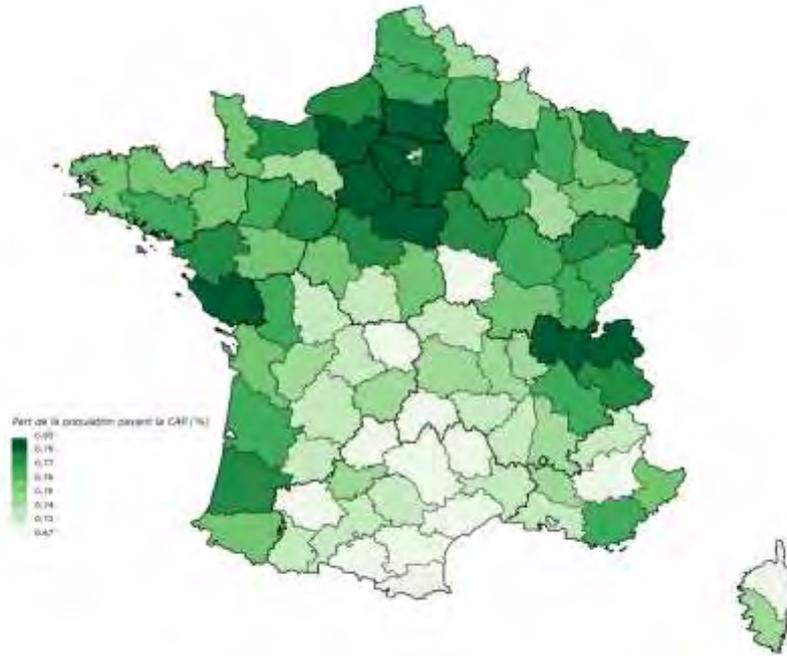
Les dégrèvements ne viennent corriger que partiellement cette dégressivité du taux moyen de CAP alors même que 16% des foyers sont dégrévés, taux élevé par rapport à nos voisins européens. Ils bénéficient en priorité aux foyers aux plus faibles revenus avec 78,6 % des foyers dégrévés appartenant aux trois premiers déciles de RFR. Il convient toutefois de souligner que ces dégrèvements ne sont pas répartis uniformément au sein des foyers à faibles revenus **puisque l'âge moyen des foyers dégrévés est de 68 ans en 2020.** Cela s'explique par la construction des critères de dégrèvements qui favorisent les personnes âgées de plus de 60 ans.

Ces caractéristiques se retrouvent sur la carte qui représente la part des foyers payant la CAP (cf. graphique 8). En moyenne, 76% des foyers paient la CAP mais les écarts sont importants : en France métropolitaine, les moyennes départementales vont de 67 % à 85 %. Les deux départements où la part des ménages payant la CAP est la plus faible sont Paris et la

Rapport

Creuse avec 67%. Paris est illustratif des cœurs de métropoles où les foyers sans TV sont fréquents, et la Creuse, des départements ruraux où les ménages âgés modestes sont particulièrement nombreux à bénéficier des exonérations. A contrario, les départements jeunes comptent peu de personnes éligibles aux dégrèvements et peu de foyers n'ayant pas de téléviseurs. Les départements de la grande couronne parisienne sont ceux avec le taux de ménages payant la CAP le plus élevé : 85% dans les Yvelines, la Seine-et-Marne et l'Essonne.

Graphique 8 : Part de la population payant la CAP par départements



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des données de la DGFIP.

2.3.3. Le maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues par la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation

La CAP génère de lourds travaux de gestion en amont de son recouvrement, décrits en annexe II. La loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 a adossé, à partir de 2005, la CAP des particuliers à l'assiette de la taxe d'habitation (TH) due par les personnes physiques au niveau de chaque foyer et a ainsi permis d'importantes économies de gestion sur le recouvrement de la CAP.

Avec la suppression de la TH sur les résidences principales, **la DGFIP estime à 1 000 le nombre d'ETP dans les services des impôts des particuliers (SIP) qui pourraient être rendus ou redéployés au titre des travaux. La suppression de la CAP permettra de mener à terme ce processus.**

2.3.4. La réforme de la CAP est à l'ordre du jour depuis plusieurs années

À travers l'évolution de son assiette, sa construction juridique ou encore ses modalités de gestion, la CAP présente des fragilités intrinsèques. Au cours des dernières années, plusieurs rapports, principalement parlementaires, ont d'ailleurs traité de la réforme de la contribution à l'audiovisuel public. Sur cinq rapports³⁵, quatre se prononçaient en faveur d'une contribution universelle déconnectée de tout fait générateur.

Les réformes ont buté sur la difficulté de construire un nouvel impôt sans revenir sur des exonérations qui bénéficient largement aux personnes âgées modestes, ni faire contribuer les jeunes particulièrement nombreux à ne pas payer la CAP car ils n'ont pas de téléviseur.

3. L'existence d'un audiovisuel public fort est une spécificité européenne, même si la diversité des modèles progresse en lien avec les réformes engagées ou en cours

3.1. La force de l'audiovisuel public, une spécificité européenne

En Europe, le service public audiovisuel s'est développé en s'appuyant dès l'origine sur le financement par une redevance. Les médias privés sont arrivés dans un second temps, ce qui marque une vraie différence avec les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Nouvelle Zélande), où l'audiovisuel privé est dominant dès l'origine. L'existence de l'Union européenne de radiodiffusion (UER) basée à Genève et désormais étendue à l'Europe orientale et au bassin méditerranéen, traduit cette spécificité européenne.

C'est ainsi qu'aujourd'hui la part d'audience des télévisions publiques dans les pays du Nord et de l'Ouest de l'Europe varie entre 31% en France et 66% au Danemark alors qu'elle est de 2% aux États-Unis, de 5% au Canada et de 10% en Nouvelle-Zélande³⁶.

Cette différence s'explique largement par les écarts existant au niveau des financements publics compris en 2016, entre 67 dollars aux Pays-Bas et 177 dollars en Norvège par habitant contre 3 dollars aux États-Unis et 30 au Canada.

3.1.1. Un cadre commun qui a longtemps marqué l'audiovisuel public en Europe...

La mission a largement utilisé l'étude comparative internationale réalisée par les services de la DG Trésor avec l'appui des services culturels dans notre réseau diplomatique européen (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) qui est présentée en annexe V.

³⁵ Rapport d'information sur le financement de l'audiovisuel public en 2015, fait au nom de la commission de la culture du Sénat, par M. André Gattolin et M. Jean-Pierre Leleux, sénateurs ; rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique présenté par Mme Aurore Bergé, députée ; avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2018 par Mmes Frédérique Dumas et Béatrice Piron, députées ; rapport d'information sur l'avenir de l'audiovisuel public en 2018, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur l'avenir de l'audiovisuel public par Mme Catherine Morin-Desailly.

³⁶ In "Public media autonomy and accountability : best and worst policy practices in 12 leading democracies" publié le 26 septembre 2015 par Rodney Benson et al. dans l'International Journal of communication.

Rapport

L'audiovisuel public des pays d'Europe occidentale s'est longtemps organisé sur un modèle articulé autour des éléments suivants :

- ◆ des missions larges recouvrant une **information impartiale visant à permettre un débat démocratique apaisé**, ainsi qu'un soutien à la création, une volonté de rayonnement de la culture nationale à l'international, et un soutien aux langues et aux cultures locales ;
- ◆ **un financement reposant historiquement sur une redevance** ;
- ◆ **un souci d'indépendance vis-à-vis de l'État** reposant sur des garanties et un financement *ad hoc*. En particulier, plusieurs pays disposent de garanties constitutionnelles (Allemagne, Royaume-Uni, Suisse). Les pays scandinaves disposent de constructions très protectrices pour l'audiovisuel public avec en particulier des engagements financiers pluriannuels contraignants. Enfin, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas ont défini dans la loi les garanties apportées à leur audiovisuel public. L'importance de l'audiovisuel public est donc corrélée au niveau de protection de son indépendance.

Au Royaume-Uni, l'indépendance de la BBC est garantie par sa Charte royale, à valeur constitutionnelle, qui est révisée tous les dix ans³⁷. Son article 3 prévoit que la BBC doit être indépendante dans tous les champs d'exercice de sa mission et dans la défense de l'intérêt public, notamment au regard de ses décisions éditoriales³⁸. L'article 20 charge le directoire de l'entreprise de faire respecter et de protéger l'indépendance de la BBC³⁹.

En Allemagne, la loi fondamentale de 1949 garantit la liberté d'information. Son article 5 dispose : « *La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure* ». Le Tribunal constitutionnel fédéral veille à protéger l'exercice de cette liberté⁴⁰. L'indépendance de l'audiovisuel public est garantie par le traité sur les médias qui fixe son organisation et son système de gouvernance. De plus, les compétences et missions spécifiques à l'ARD et la ZDF sont régies par le traité d'État signé entre les Länder et les établissements. Enfin, l'indépendance des médias de service public est garantie, au plan financier, par l'existence d'une commission pour l'évaluation des besoins financiers (cf. infra).

Dans les pays du Nord de l'Europe, la tradition de consensus politique permet d'assurer cette indépendance, même si celle-ci est contestée par les partis populistes qui mettent en cause la neutralité du service public audiovisuel :

- ◆ **en Finlande**, l'indépendance de la société publique est garantie par une loi spécifique. Son conseil d'administration est nommé directement par le Parlement, tous les partis représentés ayant ainsi leur mot à dire ;

³⁷ La dernière révision a eu lieu en 2017. Désormais sa durée est passée à onze ans au lieu de dix, afin de dissocier son calendrier des échéances électorales.

³⁸ « The BBC must be independent in all matters concerning the fulfilment of its Mission and the promotion of the Public Purposes, particularly as regards editorial and creative decisions, the times and manner in which its output and services are supplied, and in the management of its affairs. »

³⁹ « In accordance with article 3 (independence of the BBC), each member of the Board must at all times uphold and protect the independence of the BBC including by acting in the public interest, exercising independent judgement and neither seeking nor taking instructions from Government Ministers or any other person. »

⁴⁰ Dans son arrêt rendu en 1961 (considéré comme la « Grande charte » de l'audiovisuel), il en a explicité la portée : « L'art. 5 de la Loi fondamentale contient plus que le simple droit fondamental individuel du citoyen au respect, de la part de l'État, d'un champ de liberté au sein duquel il peut exprimer librement son opinion. Il garantit en particulier l'autonomie de la presse en tant qu'institution... La radiodiffusion appartient, au même titre que la presse, aux moyens modernes de communication de masse indispensables qui influent sur l'opinion publique et contribuent à la former. La radiodiffusion est plus qu'un simple « medium » dans la formation de l'opinion publique, elle en est bien plutôt un « facteur » éminent ».

Rapport

- ◆ **en Norvège**, la loi sur le soutien financier aux médias de 2020 donne un cadre pluriannuel au financement de l'audiovisuel public : les subventions budgétaires sont versées à la NRK⁴¹ pour une durée de quatre ans ;
- ◆ **en Suède**, le financement de l'audiovisuel public, assuré par une taxe individuelle sur les revenus, est attribué pour une durée, fixée dans une charte, qui a été portée de 6 à 8 ans.

3.1.2. ... et des niveaux de financement variés qui aboutissent à des différences importantes en matière d'audience

Le niveau de financement public exprimé en euros par habitant, varie dans un rapport qui va de 1 à 8 en 2020, de 21 € par habitant en Espagne à 165 € par habitant en Suisse.

Ces différences de niveau de financement se reflètent sur les niveaux d'audience. Le Danemark, la Suisse, le Royaume-Uni, et l'Allemagne ont des parts de marchés supérieures à 50 % pour leurs télévisions publiques tandis qu'en Finlande, en Suède, en France, en Italie et aux Pays-Bas, elles sont comprises entre 30 % et 45 %. Enfin, en Espagne, la télévision publique n'a qu'une part d'audience limitée à 15 %.

3.2. Des réformes importantes depuis les années 2000 ont contribué à morceler l'audiovisuel public européen...

Depuis le début des années 2000, le développement de modes de réception alternatifs à la télévision, surtout chez les jeunes générations, et la contestation de la redevance, voire de l'audiovisuel public, ont conduit plusieurs pays à introduire des réformes visant en général à élargir le nombre des contribuables et à réduire le montant unitaire dans un contexte de maîtrise des dépenses en faveur de l'audiovisuel public. Ces réformes ont contribué à fragmenter un paysage européen où la redevance était dominante.

Trois tendances principales se dégagent :

- ◆ Le maintien d'un lien avec un appareil de réception.

En 2005, le Royaume-Uni a engagé une réforme de la redevance qui rend redevable toute personne qui regarde ou enregistre des contenus depuis un téléviseur, un ordinateur, une tablette, un téléphone portable ou tout autre appareil permettant de regarder la télévision ou qui télécharge ou regarde des programmes de la BBC sur son application iPlayer.

L'Italie a conservé le lien entre la redevance et la possession d'un téléviseur **mais le recouvrement a été adossé au paiement de la facture d'électricité en 2016**. Cette réforme a permis de réduire le montant nominal de 113,5€ à 90€ et d'améliorer les recettes.

- ◆ Un financement universel.

L'Allemagne a fait le choix en 2013 d'une taxe universelle par logement, indépendante de la détention ou non d'un moyen d'accès aux émissions de l'audiovisuel public. La Suisse a suivi en 2018 une voie proche à la suite d'un débat sur l'intérêt même de conserver un audiovisuel public, tranché par un référendum.

La Finlande puis la Suède ont opté pour des contributions universelles payées par tous les adultes et proportionnelles aux revenus mais plafonnées respectivement à 163 € et 126 € par adulte et par an.

⁴¹ NRK (*Norsk rikskringkasting AS*) est une société anonyme détenue entièrement par l'État.

Rapport

- ◆ Une budgétisation.

En 2000, le gouvernement néerlandais a supprimé la redevance, faisant financer l'audiovisuel public par le budget de l'État. Cette décision a été accompagnée par un engagement de financements pluriannuels et par des règles d'indexation sur l'évolution du coût de la vie et du nombre des ménages. Toutefois, le niveau de financement public par habitant est aujourd'hui inférieur dans ce pays à celui qui prévaut en Allemagne, au Royaume-Uni ou même en France.

En 2018, le Danemark qui bénéficiait d'un audiovisuel public important grâce à une redevance élevée (330€ par foyer) et donc très impopulaire a fait le choix d'introduire progressivement une budgétisation du financement de l'audiovisuel public accompagnée par une réduction des crédits d'environ 20% entre 2019 et 2023. Cette réforme décidée en 2018 par un gouvernement de centre droit soutenu par l'extrême droite a suscité des débats dans le pays mais a néanmoins été confirmée par le gouvernement social-démocrate élu en 2020. Toutefois, l'ampleur des économies a été revue à la baisse et l'adoption par le Parlement d'accords pluriannuels contraignants précisant pour plusieurs années le niveau de ressources de lui permettent d'exercer ses missions de manière indépendante. En effet, l'accord pour 2019-2023 précisent que « *Les parties contractantes s'engagent à respecter le contenu de l'accord pendant toute la durée de celui-ci, et chacune d'elles dispose d'un droit de veto sur les modifications apportées à celui-ci.* ». La Norvège qui avait une organisation proche de celle du Danemark dans ce domaine, a adopté une réforme assez semblable même si elle ne comporte pas de phase transitoire.

Plusieurs pays envisagent des réformes notamment l'Italie où l'adossement de la redevance à la facture d'électricité va être réformé pour des raisons juridiques mais aussi le Royaume-Uni où la BBC fait l'objet d'attaques importantes. **La réforme mise en œuvre en France sera donc regardée avec intérêt par nos voisins européens. La proposition de la Commission sur la loi sur la liberté des médias suscitera également des débats dans ce contexte (cf. infra).**

3.3. Dans un monde marqué par le renouveau des tensions, nos concurrents renforcent leur audiovisuel extérieur alors que les moyens des opérateurs français stagnent

Depuis une dizaine d'années, la Russie et la Chine ont fait émerger des medias internationaux plurilingues à vocation mondiale, ciblant notamment les zones d'influence prioritaire de la France : l'Afrique et le Moyen-Orient ainsi que l'Europe (Cf. partie 1.2.3).

Nos partenaires européens ont également renforcé leur audiovisuel public extérieur au cours des dernières années.

La BBC dispose d'une chaîne d'information en continu financée par la publicité BBC News qui couvre 281 millions de personnes dans 200 pays, et BBC World Service, réseau de radios en 40 langues financé par la redevance et une subvention du ministère des affaires étrangères et du développement britannique. Les missions, priorités et objectifs de BBC World Service sont décidés par la BBC et le ministère des affaires étrangères et du développement britannique, tout en préservant l'indépendance éditoriale et managériale du groupe. D'après le plan annuel de la BBC, le budget de BBC World Service devrait être de 429 M€ en 2022/23, en hausse de 9% par rapport à l'année précédente.

Rapport

En Allemagne, la Deutsche Welle (DW), service international de télédiffusion de l'Allemagne, diffuse des émissions de radio par ondes courtes, internet et satellite en 30 langues ainsi que des programmes de télévision en quatre langues (anglais, allemand, arabe et espagnol). Contrairement aux autres médias publics allemands, DW est de la compétence du gouvernement fédéral et financé par le budget fédéral à hauteur de 391 M€ en 2021 (en hausse de 40% par rapport à 2013).

Pour mémoire, France Media Monde et TV5Monde disposent respectivement de 254 M€ et 76 M€, soit 350 M€ en 2022, montant globalement stable depuis 2008. La subvention de France Media Monde est aujourd'hui inférieure de 35% à celle de la Deutsche Welle et de 40% par rapport à celle de BBC World Service. Si l'on ajoute la dotation de TV5Monde, l'écart est ramené respectivement à 10% et à 17%.

3.4. Quels enseignements tirer pour la France de cette mise en matière de gouvernance?

Au vu de l'expérience de nos voisins européens, plusieurs outils mis en œuvre semblent particulièrement adaptés à la situation française.

L'Allemagne dispose d'une commission pour la détermination des besoins financiers des sociétés de l'audiovisuel public (KEF) qui joue un rôle d'intermédiaire entre la puissance publique et les sociétés (cf. *infra* 4.2.3.).

L'audiovisuel public suédois est sous la tutelle d'une fondation en charge de la nomination des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public et du suivi de la mandature. Le conseil d'administration de la fondation comprend des membres nommés par les partis représentés au parlement pour 8 ans et renouvelés par moitié. Le président est en poste pour 4 ans. Ce dispositif garantit une certaine stabilité par rapport à des législatures de 4 ans et permet à la fondation de jouer un rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et les dirigeants de l'audiovisuel public.

Le Royaume-Uni dispose de conseils des auditeurs qui garantissent une prise en compte des attentes du public dans leur diversité. Ainsi, la charte de la BBC crée des conseils des auditeurs consultés sur ses performances dans l'atteinte de ses objectifs publics. **Ces conseils doivent publier un rapport annuel évaluant la manière dont la BBC répond aux besoins des contribuables.** Cette obligation a permis à la BBC de mieux répondre aux attentes des citoyens et contribue pour beaucoup à sa popularité qui explique sa capacité de résistance à des attaques régulières.

4. L'annonce de la suppression de la CAP par le Président de la République et les engagements qu'il a pris lors de la campagne limitent le nombre de scénarios de financement de l'audiovisuel public et nécessitent des garanties accrues pour assurer son indépendance et la prévisibilité de ses ressources

4.1. L'absence d'un prélèvement dédié limite les options de financement possibles

4.1.1. La première phase des travaux sur le remplacement de la CAP avait conduit la mission à se concentrer sur deux scénarios principaux d'évolution de la CAP des particuliers

Dans la première phase de ses travaux, la mission a recherché un mode de financement alternatif à la CAP sans envisager la possibilité d'une budgétisation. Elle n'a pu finaliser les travaux mais elle a d'emblée écarté l'option d'élargissement de l'assiette à l'ensemble des supports permettant de recevoir l'audiovisuel public car 99,5 % des foyers possèdent au moins un écran⁴² (téléviseur, ordinateur, smartphone ou tablette). Ces foyers se seraient trouvés assujettis à la CAP, entraînant des enjeux de vérification et de contrôle apparaissant disproportionnés pour exempter au final 0,5 % des foyers.

Des simulations ont néanmoins été conduites sur deux grandes options :

- ◆ un scénario universel par foyer qui conserve l'assiette du foyer TH et le principe d'un prélèvement forfaitaire ;
- ◆ un scénario universel proportionnel aux revenus faisant évoluer la CAP vers un prélèvement proportionnel au revenu.

Ces travaux n'ont pas été menés à leur terme : l'ensemble des résultats intermédiaires de ces simulations sont donnés en annexe VI.

4.1.2. En l'absence d'un prélèvement dédié, demeurent deux options : l'affectation d'une fraction d'impôt existant ou un financement par le budget de l'État

La suppression de la CAP des particuliers représente une simplification, cohérente avec la celle de la taxe d'habitation. Elle permet des économies de gestion importantes (environ 1000 ETP) et met un terme à un impôt fortement régressif (cf. partie 2). **Elle prive toutefois le budget de l'État d'une recette nette de plus de 3 Md €.**

⁴² Données issues de l'enquête *Home Devices* de Médiamétrie sur l'ensemble des foyers français au quatrième trimestre 2021 cohérentes avec les données 2019 de l'Insee dans l'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie également recueillies par la mission.

4.1.2.1. L'affectation d'une fraction d'impôt existant

Ce scénario figurait dans la lettre de mission. Les deux impôts des particuliers présentant un rendement suffisant pour remplacer la CAP sont la TVA (92,4 Md€ en 2021) et l'IR (77 Md€ en 2021)⁴³. La mission n'a pas recueilli de données permettant de choisir entre ces deux options. Les ressources de l'IR ou de la TVA ont à long terme un dynamisme effectif similaire à celui du PIB et suivent la même volatilité. Le produit de la TVA est d'ores et déjà partagé entre l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

Cette option présente certains avantages car **elle permet de limiter les changements par rapport à la situation existante** :

- ◆ le financement de l'audiovisuel public demeurerait traité dans la partie recettes de la loi de finances. Il ne serait pas soumis à la norme de dépenses et ne s'inscrirait pas directement dans le champ des arbitrages de ces dernières. En outre, l'inscription de crédits en dépenses vaut uniquement autorisation maximale, là où l'affectation d'un produit revêt un caractère certain une fois votée ;
- ◆ le mécanisme actuel de garantie de ressources (cf. partie 2.2.3) pourrait être maintenu par le plafonnement de la fraction de taxe affectée, avec un complément par le budget de l'État en cas de rendement inférieur au niveau prévu⁴⁴ ;
- ◆ le compte de concours financier (CCF) n° 903-60 pourrait être également maintenu et devenir le réceptacle de cette fraction⁴⁵.

Tous ces aspects constituent des différences notables avec un financement direct par le budget de l'État. Il faut également ajouter que le maintien d'une taxe affectée serait vraisemblablement perçu par les sociétés et les acteurs du secteur comme plus protecteur, et donc plus acceptable, qu'un financement budgétaire direct.

Le changement majeur par rapport à la situation existante **est la disparition du prélèvement exclusivement dédié**, et donc insusceptible d'être affecté à un autre objet que l'audiovisuel public.

Pour les finances publiques, les différences avec la CAP actuelle, ou avec un financement par le budget de l'État, seraient en réalité faibles, dès lors que l'on conserverait un pilotage par la dépense, tel que fixé par le COM, et non par la recette.

⁴³ Estimations révisées des recettes de l'État pour 2021, projet de loi de finances pour 2022.

⁴⁴ Il serait toutefois adapté par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où il n'y aurait plus dégrèvements et donc plus de limite de compensation de ceux-ci. Ainsi, le 3 du VI de l'article 46 de la loi de finance pour 2006 prévoirait que si les encaissements nets de la fraction d'impôt dédiée et, le cas échéant, de la CAP des professionnels sont inférieurs à un montant à actualiser chaque année en loi de finances correspondant à la dotation globale devant être affectée à l'audiovisuel public, le budget général de l'État prendrait en charge la différence pour atteindre ce montant.

⁴⁵ En effet, à la différence des comptes d'affectation spéciale (CAS), les ressources affectées à un CCF ne doivent pas nécessairement être en relation directe avec les dépenses concernées. Le support du CCF se justifie par ailleurs par la nécessité de pouvoir verser des avances dès janvier, alors que les ressources affectées ne peuvent être versées qu'après leur recouvrement en fin d'année (c'était le cas pour la CAP, mais ce le serait aussi en cas d'affectation à l'audiovisuel public en année N d'une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu de cette même année). Le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 devrait être modifié pour que les recettes du compte comprennent le produit de la fraction d'impôt dédiée et celui de la CAP des professionnels si celle-ci est maintenue, mais plus les dégrèvements, lesquels n'auraient plus lieu d'être. La référence aux frais d'assiette et de recouvrement de la CAP (XI de l'article 1647 du CGI) devrait être remplacée par celle utilisée pour l'impôt sur le revenu ou la TVA.

Rapport

La modification⁴⁶ de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en décembre 2021 prévoit des dispositions complémentaires à l'article 2 et notamment un II, ainsi rédigé : « *Les impositions de toutes natures ne peuvent, sous les mêmes réserves, être affectées à un tiers autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent II [c'est-à-dire les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale] et leur affectation ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.* »

Même si la teneur du lien avec les missions de service public confiées n'est pas précisément caractérisée, il semble difficile de considérer qu'un tel lien existerait entre l'IR ou la TVA et les missions de service public confiées aux sociétés d'audiovisuel public. Il est prévu que cette disposition entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025. Elle ne fait donc pas obstacle à un mécanisme d'affectation d'une fraction d'IR ou de TVA pour les exercices 2023 et 2024.

4.1.2.2. *Le financement par le budget de l'État*

Ce scénario modifierait profondément la situation actuelle, dans le sens d'une « normalisation » de l'audiovisuel public. Le changement serait toutefois relatif, dans la mesure où le niveau de la CAP fait déjà l'objet d'un arbitrage annuel. Mais, sans autre disposition, **il conduirait à inclure la mission « audiovisuel public » dans la norme de dépense et dans la mécanique annuelle d'arbitrage des crédits en dépense.** Il soumettrait également le secteur aux mécanismes de régulation infra-annuelle : mise en réserve automatique des crédits en début d'exercice (gel) et propositions d'annulation le cas échéant. Certes, cela irait dans le sens du renforcement de l'universalité du budget de l'État, préconisé notamment par la Cour des comptes dans son dernier rapport de 2020 sur la gouvernance des finances publiques.

Ce scénario n'a toutefois été proposé par aucun des rapports rédigés ces dernières années sur le financement de l'audiovisuel public.

Outre la fragilité juridique de ce scénario développée *infra*, plusieurs risques peuvent être pointés :

- ◆ un risque de volatilité des financements, là où la CAP constituait un socle stable. Les dirigeants des sociétés d'audiovisuel public sont unanimes pour demander de la visibilité pour le pilotage de leurs entreprises ;
- ◆ un risque d'attrition si l'on se réfère aux exemples de l'Espagne et des Pays-Bas dont le niveau de financement de l'audiovisuel public est très décroché par rapport aux autres grands pays européens (cf. partie 3), ou au Danemark où la décision de budgétisation s'accompagne également d'une réduction des financements publics ;
- ◆ un risque d'incitation à l'augmentation du recours à la publicité ;
- ◆ un risque d'être perçu comme un média d'État et non comme un média de service public, ce qui aurait un impact particulièrement fort pour l'audiovisuel extérieur et sa crédibilité ;
- ◆ enfin, un risque d'atteinte à l'indépendance éditoriale des sociétés d'audiovisuel public. Une émission ayant déplu pourrait ainsi se traduire plus facilement par une pression financière. La simple possibilité de ce type d'interventions peut suffire à créer des phénomènes d'auto-censure.

⁴⁶ Loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021.

Rapport

Un scénario de budgétisation implique de créer une nouvelle mission budgétaire. L'article 20-II de la LOLF prévoit que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programmes créés en loi de finances, lesquels constituent l'unité de spécialité des crédits. Il existe donc, par combinaison de l'article 20-II de la LOLF et du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006, une mission correspondant à l'intitulé du CCF n° 903-60 à savoir « Avances à l'audiovisuel public », dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé du budget. Cette mission se décompose en six programmes, correspondants chacun à une entité de l'audiovisuel public, avec comme responsable de programme le directeur général des médias et des industries culturelles.

Dans un scénario de budgétisation, il conviendrait, en loi de finances comme le requiert l'article 7 de la LOLF, de supprimer le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006⁴⁷ et de créer une mission au sein du budget de l'État, reprenant les mêmes programmes. Le ministre compétent serait en revanche le ministre de la culture.

Dans ce scénario comme dans celui de l'affectation d'une fraction d'impôt existant, les dispositions du CGI relatives à la CAP des particuliers (et, le cas échéant, à celle des professionnels) et celles y faisant référence, devraient être abrogées.

4.2. La mise en œuvre des engagements du Président de la République impose de conforter l'indépendance financière de l'audiovisuel public garantie constitutionnellement et conventionnellement

4.2.1. Le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP dès 2022 tout en protégeant l'indépendance de l'audiovisuel public

Le programme du Président de la République réélu le 24 avril 2022 comporte la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Lors d'une interview accordée à France Inter le 22 avril 2022, le Président a réaffirmé son attachement à l'indépendance du service public audiovisuel tout en précisant que, dans la mesure où le rendement de la redevance était d'ores et déjà complété par des dotations budgétaires, le système actuel de financement ne garantissait pas son indépendance. Il a évoqué un système « plus protecteur » fondé sur « un budget avec de la visibilité pluriannuelle » qui « ne donne pas lieu à la régulation budgétaire dans l'année par le Gouvernement », en citant le Conseil constitutionnel.

Ces engagements ont été réaffirmés lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, dont le compte-rendu précise que : « (...) des mesures seront soumises au Parlement dans la foulée des élections législatives pour renforcer encore la protection du pouvoir d'achat des Français (...) : la contribution à l'audiovisuel public sera supprimée de manière pérenne dès cette année et le financement de l'audiovisuel public sera assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias. La suppression de cet impôt rendra du pouvoir d'achat à hauteur de 138 euros par an (chiffrage pour la France métropolitaine) à près de 23 millions de foyers redevables. ».

Tous les interlocuteurs de la mission s'accordent à dire, tant du côté de l'État que des opérateurs, que l'un des enjeux principaux de la réforme de la redevance est d'offrir de la prévisibilité et de la fiabilité dans un cadre pluriannuel, afin de permettre une gestion et une mise en œuvre efficaces de la stratégie décidée pour l'audiovisuel public.

⁴⁷ De même, la référence au CCF dans l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 devrait être abrogée.

4.2.2. L'indépendance de l'audiovisuel public est protégée en Europe et en France y compris dans sa dimension financière

La recherche en sciences de la communication et des médias met en lumière les liens entre le mode de financement des médias publics et la vitalité démocratique. Les travaux des universitaires américains Benson, Powers et Neff⁴⁸ sur la confiance accordée aux médias publics mettent en évidence l'importance de plusieurs facteurs clés : modalités de financement, pluriannualité, existence de chartes protégeant l'indépendance des médias, autonomie des organes de régulation et force des liens des médias avec leurs publics. Au terme d'une étude portant sur 33 pays⁴⁹, les chercheurs américains Neff et Pickard montrent qu'un financement pluriannuel, combiné à des protections juridiques permettant d'assurer l'indépendance politique et économique des médias de service public, sont positivement corrélés avec la santé démocratique des pays étudiés. Ces principes trouvent une traduction juridique dans la protection de l'indépendance de l'audiovisuel public au niveau conventionnel et constitutionnel.

4.2.2.1. Un principe protégé conventionnellement en Europe

Le corpus de textes européens confère à l'indépendance des médias de service public une importance vitale pour la démocratie.

Le cadre européen en matière de réglementation des médias de service public a été fixé en 1999 par le protocole d'Amsterdam (protocole n°29 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). Les parties contractantes y rappellent que « *la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias* ». La Commission a précisé ce cadre dans une communication de 2009⁵⁰ qui rappelle que « *les garanties de l'indépendance de la radiodiffusion revêtent une importance cruciale, conformément au principe général de la liberté d'expression établi à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵¹ et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵², principe général de droit dont le respect est assuré par les juridictions européennes* ».

⁴⁸ Rodney Benson, Matthew Powers, Timothy Neff, « Public Media Autonomy and Accountability : Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies », *International Journal of Communication* 11(2017).

⁴⁹ Timothy Neff, Victor Pickard, « Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 Countries », *The International Journal of Press/Politics*, December 2021.

⁵⁰ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (2009/C 257/01).

⁵¹ Article 11 - Liberté d'expression et d'information : 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. » (Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2016/C 202/02).

⁵² Article 10 - Liberté d'expression : 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. » (Convention européenne des droits de l'homme, version consolidée au 1^{er} août 2021).

Rapport

La nécessité de garantir l'indépendance des médias de service public est par ailleurs affirmée par plusieurs recommandations du comité des ministres du Conseil de l'Europe⁵³, lesquelles, bien que ne revêtant pas de caractère contraignant pour les États membres, constituent une expression politique et morale forte. Il y est rappelé que l'application de la garantie d'indépendance aux médias de service public est « *vitale* » pour la démocratie⁵⁴.

Ce corpus rappelle que la prévisibilité du financement des médias de service public et l'adéquation des moyens alloués aux missions confiées sont constitutives de leur garantie d'indépendance.

Le protocole d'Amsterdam cité *supra* prévoit que le financement des médias de service public demeure de la compétence des États membres. Si les institutions européennes sont jusqu'à présent restées peu prescriptives en matière de financement de l'audiovisuel public, elles émettent toutefois des recommandations à l'attention des États membres.

La Commission européenne, qui obéit aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, est guidée par la volonté de n'être ni intrusive, ni prescriptive. Cependant, dans le contexte d'accroissement des interventions de certains gouvernements sur les médias de service public notamment en Hongrie, en Pologne ou en Slovénie, elle entend éviter que leur mode de financement ne soit utilisé comme un levier de pression politique. Elle envisage, à cette fin, d'établir un corpus de grands principes communs appelés à guider l'action des États membres. C'est dans cette perspective que s'inscrit **l'Acte sur la liberté des médias** (*Medias Freedom Act*) **en cours d'élaboration**⁵⁵, qui vise à « *garantir l'indépendance et l'intégrité du marché des médias et à renforcer la gouvernance des médias de service public* »⁵⁶, et pourrait contenir des dispositions sur le financement des médias de service public.

Le cabinet de la Commissaire Jourova étudie la possibilité d'inscrire dans l'Acte sur la liberté des médias la notion de prévisibilité suffisante des ressources des médias de service public, conçue comme une garantie d'indépendance et envisage à cet égard de s'inspirer **des standards fixés par le Conseil de l'Europe** dans la recommandation de 1996 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion⁵⁷. Cette recommandation énonce les critères qui permettent de respecter « *le principe selon lequel les États membres s'engagent à maintenir et, si nécessaire, à établir un cadre de financement sûr, approprié et transparent garantissant aux organismes de radiodiffusion de service public les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions* ». La mise en œuvre de ce principe d'indépendance prend différentes formes selon les États (cf. partie 3).

⁵³ Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias (adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007) ; Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007) ; Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public.

⁵⁴ « Les États membres devraient adopter les mécanismes nécessaires pour garantir l'indépendance des organisations de médias de service public qui est vitale pour la sauvegarde de leur indépendance éditoriale et pour leur protection face au contrôle d'un ou de quelques groupes politiques ou sociaux. Ces mécanismes devraient être instaurés en coopération avec la société civile. » (Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, articles 3.4 et 3.5).

⁵⁵ Le texte doit être présenté à la Commission européenne au troisième trimestre 2022.

⁵⁶ Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur, cité par Satellifacts, 12 janvier 2022.

⁵⁷ Recommandation R (96) 10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (adoptée par le Comité des Ministres le 11 septembre 1996).

4.2.2.2. *Un principe qui fait l'objet d'une protection constitutionnelle en France*

- ◆ **En France, l'indépendance des médias de service public participe de la mise en œuvre de la liberté de communication des pensées et des opinions, liberté particulièrement protégée⁵⁸ qui découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.**

Cette liberté, selon le Conseil constitutionnel, implique en matière audiovisuelle que « *le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels soit à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information* ⁵⁹».

Le Conseil constitutionnel a précisé que « *l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions* »⁶⁰.

- ◆ **Le pluralisme et l'indépendance des médias sont des objectifs à valeur constitutionnelle qui doivent être garantis.**

Il appartient au législateur, dans le cadre de la compétence que lui a reconnue le constituant⁶¹, de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication, qui découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, qu'au pluralisme et à l'indépendance des médias.

La Constitution ne mentionne pas aujourd'hui l'existence d'un service public audiovisuel. Cependant, **l'existence d'un objectif de valeur constitutionnel impose à l'État, s'il s'est doté d'un audiovisuel public, d'en garantir l'indépendance**, tâche dont la mise en œuvre incombe au législateur.

- ◆ **Le risque existe que le Conseil constitutionnel censure la mise en place d'un financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État en lieu et place de la contribution à l'audiovisuel public.**

Sans pouvoir être écarté, **ce risque semble limité, à condition toutefois de mettre en place certaines garanties**. En l'état de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel confère au législateur une importante marge d'appréciation s'agissant de la nature de la ressource appelée à compenser une éventuelle suppression de la CAP, mais lui impose également une certaine prudence.

Le législateur ne semble pas tenu de financer l'audiovisuel public par une imposition qui serait spécifiquement affectée à ce secteur : dans sa décision n° 2009-577 du 3 mars 2009⁶², le Conseil a ainsi précisé qu'aucune exigence constitutionnelle ni organique n'impose au législateur de déroger aux principes d'unité et d'universalité budgétaire en procédant à l'affectation du produit d'une taxe pour financer une mission de service public.

⁵⁸ La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

⁵⁹ Conseil constitutionnel, décision n°2009-577 DC du 3 mars 2009.

⁶⁰ Voir notamment Conseil constitutionnel, décisions n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

⁶¹ Selon l'article 34 de la Constitution, « *la loi fixe les règles concernant... la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ».

⁶² Voir à propos de la création d'une nouvelle taxe sur les services fournis par les opérateurs de communication électronique mise en place afin de compenser la suppression des recettes publicitaires du groupe France Télévisions, décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 24.

Rapport

Cependant, dans le considérant 18 de cette même décision, le Conseil indique que l'interdiction de la publicité sur France Télévisions prévue par la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision « *qui a pour effet de priver cette société nationale de programme d'une part significative de ses ressources, doit être regardée comme affectant la garantie de ses ressources, qui constitue un élément de son indépendance* ». Le considérant 19 précise que « *dans le respect de l'indépendance de France Télévisions, il incombera donc à chaque loi de finances de fixer le montant de la compensation financière par l'État de la perte de recettes publicitaires de cette société afin qu'elle soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées.* » De fait, si une compensation significative a bien été prévue en 2009, les lois de finances ont progressivement réduit leur niveau, avant de la supprimer totalement en 2018, sans que le Conseil constitutionnel ne rappelle la réserve d'interprétation qu'il avait posée en 2009, et sans qu'il ne censure ce non-respect de la garantie des ressources telle qu'il l'avait énoncée. Mais dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a pas l'obligation, lorsqu'il est saisi d'un projet de loi, de se saisir d'office d'une disposition, il n'est pas possible d'interpréter son silence à cet égard.

◆ Les garanties d'indépendance doivent être précisées.

Ainsi, une budgétisation du financement de l'audiovisuel public ne serait pas en tant que telle contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias à condition toutefois de préciser la nature des garanties propres à assurer aux entreprises audiovisuelles publiques un niveau de ressources et une prévisibilité suffisante pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées. L'indépendance de l'audiovisuel public doit en effet s'apprécier de manière globale, au regard notamment de l'évolution par rapport à la situation actuelle : dans la mesure où l'attribution à l'audiovisuel public d'une ressource affectée, la CAP, permet un état d'indépendance relative des sociétés de l'audiovisuel public, son remplacement par un autre mécanisme de financement devrait garantir le maintien, voire permettre le progrès, de cette indépendance. Les mesures proposées par la mission ont notamment pour vocation de concrétiser cette garantie.

Même si le financement par une fraction d'impôt existant s'écarterait moins de la situation actuelle, la possibilité d'une censure ne semble pas non plus pouvoir être exclue et la mission considère que ce scénario devrait s'accompagner des mêmes garanties qu'un financement par le budget de l'État.

4.2.3. La réforme du financement de l'audiovisuel public doit prendre en compte trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de gel infra-annuel

4.2.3.1. Assurer un niveau de ressources adapté aux missions en instaurant une commission indépendante chargée d'expertiser les moyens dont l'audiovisuel public doit disposer

L'indépendance financière de l'audiovisuel public est notamment garantie lorsque ses ressources sont proportionnées à ses missions. Tel n'est pas le cas lorsque les moyens alloués suivent une norme forfaitaire et horizontale de dépenses publiques, que s'y applique la régulation budgétaire infra-annuelle, ou que sont remises en cause les trajectoires financières des COM en cours d'exécution sans révision des missions associées. Une procédure d'expertise sincère, transparente, contradictoire et approfondie de la trajectoire des opérateurs paraît dès lors la meilleure pratique.

Rapport

Cette procédure peut associer les autorités de régulation de l'audiovisuel, dont bon nombre sont consultées chez nos voisins européens, ou des structures *ad hoc* regroupant de fortes compétences techniques. L'UER, dans son document de doctrine intitulé « Principes de financement des médias de service public », énonce que ce financement doit être « indépendant et libre de toute ingérence politique ». Pour ce faire, elle précise que cette procédure « *peut tout à fait reposer sur un comité d'experts, indépendant du parlement et de la direction du radiodiffuseur, chargé de vérifier les coûts prévisionnels proposés par le radiodiffuseur pour remplir sa mission de service public (p. ex. la KEF en Allemagne ou le conseil audiovisuel en Suisse). Cet organisme indépendant contrôle la proposition du radiodiffuseur et veille à ce que soit réalisée une analyse rigoureuse des coûts prévus (en y intégrant les objectifs requis en matière d'efficacité) avant de formuler une recommandation budgétaire définitive au gouvernement (ou au parlement).* »

L'exemple de la KEF allemande, dont le fonctionnement est développé à l'encadré 1, est emblématique à cet égard : la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (Commission pour l'évaluation des besoins financiers des radiodiffuseurs) a été créée par le Traité inter-länder sur le financement de l'audiovisuel en 1975, dans le but d'évaluer les besoins financiers de l'audiovisuel public et de recommander aux Länder un montant approprié pour la redevance allemande afin de financer ces besoins. Les compétences des membres de la KEF, leurs modalités de nomination, la procédure d'évaluation coopérative des besoins et l'horizon pluriannuel garantissent une définition des moyens indépendante de toute ingérence politique, et ce d'autant plus que l'ensemble de l'édifice est protégé de façon constitutionnelle. Il faut souligner que ce dispositif n'a pas entraîné de dérive budgétaire puisque entre 2014 et 2020, la progression des ressources publiques versées aux sociétés de l'audiovisuel publiques a été inférieure à l'inflation. Les experts prennent en effet en compte la protection des contribuables dans leurs objectifs et adoptent des règles d'indexation qui intègrent des gains de productivité élevés.

Encadré 1 : Composition et fonctionnement de la KEF en Allemagne

Cette commission indépendante est composée de 16 membres, nommés par chacun des 16 Länder, pour un mandat de 5 ans renouvelable :

- trois experts dans le domaine de l'audit et du conseil aux entreprises ;
- deux experts en gestion d'entreprises, notamment qualifiés en ressources humaines, ainsi qu'en matière d'investissements et de chantiers de rationalisation ;
- deux experts en droit audiovisuel ;
- trois experts en économie et science des médias ;
- un expert en technique de radiodiffusion ;
- cinq experts dans le domaine des cours des comptes régionales.

Comme les élections dans les Länder ne sont pas regroupées, le renouvellement des experts de la KEF se fait régulièrement, ce qui donne à cette commission une grande stabilité.

Le collège, doté d'une forte compétence technique pour analyser en détail les comptes prévisionnels des opérateurs, soutenu par un bureau de 5 personnes pour l'assister sur le plan administratif et logistique, disposant d'un budget propre, se répartit en 5 groupes de travail dans les domaines suivants : programmes ; personnel ; fonctionnement, investissements, développements technologiques et dépenses de diffusion ; produits ; méthodologie, en particulier en matière d'efficacité économique.

La procédure d'examen très fouillé se déroule en trois étapes :

- les sociétés de l'audiovisuel public transmettent à la KEF leur estimation des besoins nécessaires à la couverture de leurs missions ;
- la KEF évalue l'adéquation des besoins aux missions, en contrôlant si les estimations correspondent bien au périmètre des objectifs, ont été correctement calculées, respectent les critères d'efficacité et d'économie, et en déduit le montant unitaire de la CAP nécessaire ;

Rapport

- la Commission transmet son rapport aux gouvernements des Länder afin qu'ils le ratifient, en modifiant le traité sur le financement de l'audiovisuel.

La KEF se prononce tous les 4 ans sur le taux de la redevance. Entre-temps, elle émet un rapport intermédiaire au bout de deux ans pour réévaluer les prévisions, revenir sur certains besoins ou, au contraire, identifier de nouveaux besoins qui pourraient être pris en compte lors de la phase quadriennale suivante. Les opérateurs doivent déclarer à l'avance leurs besoins (par exemple avant le 1er avril 2023 pour la période 2025-2028) afin d'éviter que la procédure se déroule sous pression du fait de l'urgence.

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a renforcé la position de la KEF au fil du temps :

- la commission avait au départ un rôle purement consultatif : la valeur de ses avis n'était pas clairement définie, sa convocation et sa dissolution étaient décidées de façon discrétionnaire par les ministres-présidents des Länder, jusqu'en 1994, où la Cour a mis en place la procédure en trois étapes susmentionnée ;
- la Cour a contribué à bien séparer les décisions de programmes des décisions de financement, en insistant sur le fait que les missions devaient être définies a priori et non a posteriori au moment des arbitrages sur les moyens ;
- la marge de manœuvre des Länder a été bien encadrée : dans sa dernière décision du 20 juillet 2021, la Cour a jugé que l'avis de la KEF liait les Länder sauf en cas de position unanime de leur part.

La France pourrait s'inspirer de ce dispositif en mettant en place une commission garante de l'indépendance financière de l'audiovisuel public, tout en respectant l'esprit de ses institutions et en s'insérant dans les pratiques en vigueur.

Missions. Cette commission, bénéficiant de compétences techniques apportant une valeur ajoutée dans l'évaluation des besoins, interviendrait **uniquement à quelques moments clé** pour :

- ♦ valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période du COM en se prononçant sur le tendancier, les marges de manœuvre, les nouveaux projets et en proposant le cas échéant des règles d'indexation. Si le gouvernement décidait de s'écarter de cet avis, il devrait s'en expliquer ;
- ♦ réaliser un bilan de l'exécution du COM à mi-parcours, dans la perspective de lancer les travaux sur l'élaboration du COM couvrant la période suivante ;
- ♦ délivrer un avis public au cas où le gouvernement déciderait, dans le cadre du PLF, de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution. En pareil cas, le Gouvernement devrait se justifier lui aussi de façon publique devant le Parlement, l'avis de la commission servant à éclairer les débats. Ce mécanisme est comparable à celui désormais instauré pour les finances publiques : en cas d'adoption ou de modification d'une loi de programmation, le Haut conseil des finances publiques doit se prononcer sur la compatibilité de la mesure par rapport à la LPFP. Ces garanties procédurales permettraient de rendre de fait contraignants les avis de la Commission.

Rapport

Calendrier d'intervention. La procédure d'élaboration des COM commence actuellement par des discussions entre la tutelle et les opérateurs, débouchant sur des projets de COM, transmis simultanément à l'ARCOM et aux commissions des affaires culturelles, qui rendent un avis, dont le gouvernement peut tenir compte pour procéder à de nouveaux arbitrages. L'ensemble de la procédure peut prendre plus d'un an. Ce cadre plaide pour que les chantiers relatifs aux COM devant débiter l'année N soient lancés au printemps N-2. Il plaide aussi pour un ajustement de la procédure sur plusieurs points, afin qu'elle ne soit pas alourdie mais améliorée : les discussions entre les opérateurs et les tutelles, en particulier la DGMIC et la direction du budget demeurerait le point de départ, mais leur teneur stratégique serait accentuée et leur teneur financière atténuée ; les projets des sociétés de l'audiovisuel public seraient transmis assez tôt à la nouvelle commission pour qu'elle puisse procéder à une réelle expertise en profondeur des besoins demandés, à l'issue de laquelle elle publierait un avis au gouvernement et au parlement. En aval, l'avis de l'ARCOM serait supprimé et les avis des commissions parlementaires compétentes pourraient être intégrés au processus d'examen en séance des COM dans le cadre de la LPPF (cf. *infra*).

Composition. La nouvelle commission pourrait être associée à l'ARCOM. Celle-ci en tiendrait le bureau et en assurerait les moyens administratifs et logistiques. Toutefois, pour éviter tout conflit d'intérêt avec les missions actuelles de l'ARCOM (nomination des présidents des sociétés, avis émis sur les COM, rapport annuel sur l'exécution du cahier des missions et des charges, ...), cette commission pourrait être composée, de façon minoritaire, de membres désignés par l'ARCOM et la Cour des Comptes, et, de façon majoritaire, de personnalités qualifiées nommées par les présidents des commissions des finances et de la culture des deux assemblées, ainsi que par le président du CESE. Ces personnalités devraient connaître particulièrement bien le secteur, notamment en matière de programmes, d'information, de moyens techniques et de diffusion, de digital, d'audiovisuel extérieur. Pour bénéficier d'un regard externe, il serait souhaitable d'y faire participer des personnalités ayant travaillé dans des sociétés audiovisuelles de pays européens, au sein d'autres autorités de régulation audiovisuelle chez nos voisins de l'UE, à l'ERGA (le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels), ou à l'UER. Afin de renforcer encore son indépendance, la commission serait présidée par un de ses membres, élu par ses pairs. La nouvelle commission s'inspirerait à plusieurs égards du Haut conseil des finances publiques, entité indépendante du gouvernement et du parlement, émettant des avis sur les finances publiques. Ce Conseil est en effet composé de membres de la Cour des Comptes et de personnalités qualifiées nommées par l'Assemblée nationale, le Sénat et le CESE, avec un secrétariat permanent assuré par la Cour des Comptes.

Vecteur. Dans la mesure où ses missions seraient étroitement liées au processus d'élaboration des lois de finances, l'existence de la commission d'experts, son indépendance, ses missions et les procédures de saisine et de transparence qui lui seraient attachées **devraient, en vertu de l'article 47 de la Constitution, relever de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)**. Les dispositions relatives à son organisation (rattachement administratif, présidence, nomination des membres, composition, moyens, accès aux informations nécessaires à sa capacité d'audit) pourraient être renvoyées à la loi ordinaire. Il pourrait être prévu que les saisines du Gouvernement en cas d'écart et les avis de la commission d'experts soient ajoutées à la liste des annexes aux projets de loi de finances (article 51 LOLF).

Proposition n° 1 : Inscrire dans la LOLF la création d'une commission technique indépendante chargée d'expertiser les besoins financiers des sociétés d'audiovisuel public et l'adéquation à leurs missions. Les missions de la commission seraient les suivantes : valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution du COM à mi-parcours, et délivrer un avis public au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution.

4.2.3.2. Renforcer la prévisibilité des trajectoires financières de l'audiovisuel public

4.2.3.2.1. Le calendrier des COM devrait être désynchronisé par rapport à celui des mandatures

S'agissant du futur calendrier des COM, il apparaît légitime qu'un nouveau gouvernement puisse souhaiter fixer ses orientations à l'audiovisuel public. D'après les acteurs interrogés, la préparation des COM nécessite d'ores et déjà une durée d'au moins un an⁶³. En incluant les travaux de la commission indépendante (*cf. supra*), il semble raisonnable à la mission de tabler sur un temps de préparation d'environ 18 mois. En prenant l'hypothèse d'élections présidentielles et législatives au printemps de l'année N, cela implique un COM démarrant au début de N+2. L'idée serait ainsi de prévoir des COM fixés sur 5 ans, avec un décalage de 18 mois par rapport au démarrage de la mandature.

Proposition n° 2 : Faire débiter les COM 18 mois après le début d'une nouvelle mandature et leur donner une durée d'exécution de cinq ans.

4.2.3.2.2. La trajectoire des COM devrait être cohérente avec la LPFP

Pour renforcer la cohérence de la trajectoire financière des COM, il conviendrait qu'elle soit intégrée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur. En effet, le 5° de l'article 1 de la LOLF telle qu'issue de la réforme du 28 décembre 2021 prévoit que les LPFP fixeront désormais une trajectoire en crédits au niveau des missions budgétaires, ce qui implique que la mission « Audiovisuel public » aura nécessairement une trajectoire pluriannuelle fixée en LPFP.

À cet égard, plusieurs options sont possibles :

- ◆ dans le cas d'une LPFP adoptée plus tôt, il serait souhaitable qu'elle puisse être amendée afin d'établir une concordance entre les COM et la trajectoire inscrite pour la mission audiovisuel public en LPFP. Les COM eux-mêmes pourraient constituer une annexe de la LPFP ;
- ◆ il pourrait également être envisagé de prévoir une révision à mi-parcours de la LPFP en cours de quinquennat, ce qui lui conférerait une plus grande sincérité et permettrait d'y inscrire d'éventuelles trajectoires sectorielles établies plus précisément, dont celle de l'audiovisuel public. Un tel principe de révision à mi-parcours pourrait utilement trouver place dans la LOLF ;
- ◆ à défaut d'un débat en LPFP (soit au moment de son examen si elle est décalée en N+2 par rapport à une année d'élections en année N, soit au moment des amendements s'ils sont permis), la seule voie pour solenniser les COM à travers un débat parlementaire serait celle d'une loi de programmation quinquennale de l'audiovisuel public. L'existence d'une telle loi ne réglerait pas la problématique de la discordance avec la LPFP, elle permettrait en revanche la tenue d'un débat parlementaire plus approfondi sur les COM.

⁶³ Cas du COM actuel pour lequel la trajectoire financière avait déjà été fixée en amont, ce qui simplifiait le processus de négociation.

Rapport

4.2.3.2.3. *Une trajectoire pluriannuelle contraignante ne pourrait s'imposer sans révision constitutionnelle*

En France, le principe d'annualité budgétaire est d'ordre constitutionnel. Certes, l'annualité ne figure pas en tant que telle dans la Constitution, dont l'article 34 dispose que : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » et que : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » et dont l'article 47, relatif au vote des lois de finances, dispose en son alinéa 1^{er} que : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Pourtant, le Conseil constitutionnel a jugé que « **le principe de l'annualité de la loi de finances (...) découle de l'article 47 de la Constitution** » (Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Fixer une trajectoire pluriannuelle contraignante pour l'audiovisuel public nécessiterait donc une modification constitutionnelle. Celle-ci pourrait par exemple prévoir des règles de majorité qualifiée pour déroger, à l'occasion d'une loi de finances, à la trajectoire pluriannuelle fixée par les COM. À cette occasion, une telle réforme de la Constitution pourrait également consacrer l'existence d'un service public audiovisuel, permettant à la France de se rapprocher des démocraties européennes qui ont donné un ancrage à leur audiovisuel public dans un texte fondamental (Allemagne, Royaume-Uni, Suisse).

Proposition n° 3 : Inscrire dans un texte normatif la trajectoire des COM. Intégrer cette trajectoire dans la LPFP ou à défaut, dans une loi de programmation.

Si l'objectif est de conférer un caractère contraignant à cette trajectoire, il serait nécessaire de réviser la Constitution.

4.2.3.3. *Exempter les sociétés d'audiovisuel public des mesures de régulation budgétaire infra-annuelle en cours de gestion*

Le fonctionnement du compte de concours financiers exempte de fait le plus souvent déjà les sociétés d'audiovisuel public de cette régulation. Pour mettre en œuvre ce principe, énoncé par le Président de la République⁶⁴, il convient de distinguer :

- ◆ l'annulation de crédits : prévue à l'article 14 de la LOLF, elle peut être prévue par voie réglementaire afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ou parce que le crédit est devenu sans objet, après information des commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle peut également être prévue par une loi de finances rectificative ou de fin de gestion ;
- ◆ la mise en réserve (gel de crédits) : il s'agit d'une régulation non-réglementaire, l'article 51 de la LOLF en fait mention en précisant que le taux de mise en réserve est indiqué par programme et séparément pour les dépenses de personnel en annexe du PLF.

⁶⁴ Interview donnée à France Inter le 22 avril 2022.

Rapport

L'ajout d'un article dans la LOLF serait nécessaire pour garantir aux sociétés d'audiovisuel public, par dérogation aux articles 14 et 51 de la LOLF, de pouvoir bénéficier d'une exemption d'annulation réglementaire de crédits et de mise en réserve. L'annulation de crédits en LFR pourrait rester possible mais être soumise à avis préalable de la commission d'experts. Il pourrait être utile à cette occasion de clarifier également dans la LOLF le régime des autres organismes bénéficiant déjà d'une exemption de mise en réserve de crédits dans la pratique (programmes de la mission Conseil et contrôle de l'État et pouvoirs publics, cf. annexe X). Si cette réforme organique n'intervenait pas de manière immédiate, il conviendrait au minimum, dans un premier temps, que l'exposé des motifs et l'annexe du PLF consacrés à la mise en réserve spécifient que l'audiovisuel public en est exempté.

Proposition n° 4 : Exempter l'audiovisuel public des mécanismes de régulation budgétaire par modification de la LOLF.

Pour résumer, la mission recommande une modification de la LOLF pour mettre en œuvre ses propositions relatives à :

- ◆ **l'instauration d'une commission technique indépendante chargée de vérifier l'adéquation des moyens aux missions de l'audiovisuel public et le mécanisme de saisine et d'avis qui interviendrait dans le processus d'élaboration des lois de finances ;**
- ◆ **l'exemption de l'audiovisuel public de mesures de régulation budgétaire infra-annuelles ;**
- ◆ **la révision des LPFP à mi-mandat.**

Cette recommandation permettrait de garantir une adaptation de la procédure d'adoption des lois de finances de nature à renforcer les trois piliers de l'indépendance financière des sociétés d'audiovisuel public.

En sus, une réforme constitutionnelle pourrait toutefois être envisagée si l'ambition est de conférer à la trajectoire de financement de l'audiovisuel public une dimension pluriannuelle contraignante.

La mission propose un calendrier des étapes de la réforme à Constitution inchangée en annexe VIII.

4.2.4. En cas de budgétisation, un scénario transitoire est nécessaire dans l'attente de la mise en œuvre des garanties d'indépendance

Compte tenu du calendrier de la réforme annoncé lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, une suppression de la CAP sans avoir préalablement mis en œuvre les garanties préconisées soulèverait trois inconvénients en termes de respect des engagements du Président de la République, de fragilité juridique et d'acceptation par le milieu professionnel.

Dans ces conditions, la mission préconise **la mise en place d'un scénario transitoire pour les années 2022 à 2024**. Ce scénario de transition pourrait consister à affecter aux sociétés d'audiovisuel public *via* le compte de concours financier n° 903-60 une fraction d'impôt existant dans l'attente de la mise en place d'une réforme pérenne. Il aurait l'avantage de présenter une forme de continuité avec la situation actuelle. Le cadre juridique organique actuel le permet jusqu'au dépôt du projet de loi de finances pour 2025.

Une modification législative serait à inscrire dans le projet de loi de finances rectificative pour 2022 puis dans les deux PLF suivants, pour une application jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions correspondant au scénario pérenne. Les modifications à apporter seraient les mêmes que celles décrites au 4.1.2.1.

Proposition n° 5 : Dans l'hypothèse d'une budgétisation dès 2022, mettre en place un scénario de transition jusqu'à 2024 consistant à affecter à l'audiovisuel public une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu.

4.2.5. Des arbitrages doivent être pris pour préciser certains points

4.2.5.1. Une notification à la Commission européenne est nécessaire

Tout en ouvrant le marché des médias à la concurrence, les États membres ont estimé qu'il fallait maintenir des services publics de radiodiffusion. Le protocole sur le système de radiodiffusion publique annexé au traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997 prévoit à cet égard que : « *Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte.* » En 2009, la Commission européenne a publié une communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (n° 2009/C257/01) dans laquelle elle a assoupli sa méthode d'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État octroyées aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général en se référant à deux principes⁶⁵.

La Commission européenne a considéré, dans une décision du 20 avril 2005, que la redevance constituait une aide d'État existante, i.e. préalable à l'entrée en vigueur du traité de Rome. Elle l'a toutefois autorisée en considérant que cette aide était compatible avec le marché intérieur et a confirmé cette position dans sa décision de la Commission du 20 juillet 2010 relative à la subvention budgétaire pour France Télévisions.

Lorsque la modification d'un régime d'aide existant l'affecte dans sa substance, alors ce régime se trouve transformé en régime d'aide nouveau. Une modification substantielle peut notamment consister dans la modification de la source de financement⁶⁶. La mission préconise donc de notifier la réforme à la Commission européenne. Le délai de réponse devrait être pris en compte dans le calendrier de la réforme.

Proposition n° 6 : Notifier à la Commission européenne le nouveau dispositif de financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État.

4.2.5.2. La CAP des professionnels n'étant pas juridiquement liée à la taxe d'habitation, son devenir pourrait en principe être indépendant de celui de la CAP des particuliers

La réforme de la taxe d'habitation n'impose pas de modifier la CAP due par les professionnels dont le régime juridique est complètement indépendant.

⁶⁵ Ces principes sont les suivants : 1/ la mission de service public doit faire l'objet d'une définition précise et claire, dans un acte officiel et être soumise à des mécanismes de contrôle efficace par une entité indépendante du radiodiffuseur ; 2/ le financement public des compensations nécessaires pour cette mission doit être proportionnel et transparent, et ces compensations ne doivent pas excéder le montant du coût net induit par la mission de service public, lequel doit être soumis, lui-aussi, à des contrôles efficaces.

⁶⁶ Conclusions du 23 janvier 1975 dans l'affaire C 51/74 Hulst.

Rapport

Le prélèvement sur les professionnels a rapporté 110 M€ en 2020 et concerne 68 000 entreprises. Le secteur de l'hébergement et de la restauration représente près de 70 % de la collecte totale.

En définitive, la suppression de la CAP des particuliers n'implique pas nécessairement de supprimer celle des professionnels dont la logique et le cadre sont bien distincts. Toutefois son maintien pourrait susciter une incompréhension des principaux secteurs concernés et l'enjeu budgétaire apparaît faible en comparaison de celui posé par la suppression de la CAP des particuliers.

4.2.5.3. Les moyens alloués à l'audiovisuel public doivent être précisément définis

Le paramétrage du niveau de ressources alloués à l'audiovisuel public devra prendre en compte, tant dans la période transitoire qu'en régime de croisière :

- ◆ les conséquences de la suppression de l'application de la TVA sur la CAP, ce qui aurait mécaniquement pour effet de faire entrer les sociétés d'audiovisuel public dans le champ d'application de la taxe sur les salaires, à hauteur de 94 M€ mais entraînerait également au global une augmentation de leur situation de crédit de TVA de 34 M€ ;
- ◆ l'éventuelle suppression de la CAP due par les professionnels (cf. 4.1.4), pour un montant qui s'est établi en moyenne à 125 M€ par an entre 2015 et 2019 ;
- ◆ les éléments de contexte général : inflation et impact, le cas échéant, de la fusion entre TF1 et M6 sur les recettes publicitaires de France Télévisions.

Proposition n° 7 : Tenir compte, dans la définition des moyens alloués à l'audiovisuel public, de l'assujettissement des sociétés d'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et de l'éventuelle suppression de la CAP des professionnels.

5. Liste des propositions

Proposition n° 1 : Inscrire dans la LOLF la création d'une commission technique indépendante chargée d'expertiser les besoins financiers des sociétés d'audiovisuel public et l'adéquation à leurs missions. Les missions de la commission seraient les suivantes : valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution du COM à mi-parcours, et délivrer un avis public au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution.

Proposition n° 2 : Faire débiter les COM 18 mois après le début d'une nouvelle mandature et leur donner une durée d'exécution de cinq ans.

Proposition n° 3 : Inscrire dans un texte normatif la trajectoire des COM. Intégrer cette trajectoire dans la LPFP ou à défaut, dans une loi de programmation.

Proposition n° 4 : Exempter l'audiovisuel public des mécanismes de régulation budgétaire par modification de la LOLF.

Proposition n° 5 : Dans l'hypothèse d'une budgétisation dès 2022, mettre en place un scénario de transition jusqu'à 2024 consistant à affecter à l'audiovisuel public une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu.

Proposition n° 6 : Notifier à la Commission européenne le nouveau dispositif de financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État.

Proposition n° 7 : Tenir compte, dans la définition des moyens alloués à l'audiovisuel public, de l'assujettissement des sociétés d'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et de l'éventuelle suppression de la CAP des professionnels.

CONCLUSION

La suppression de la redevance est une réforme significative qui nécessite d'être accompagnée de garanties suffisantes pour réduire le risque juridique et politique qu'elle comporte. Ce risque est juridique: une budgétisation ne s'accompagnant pas de garanties accrues pour l'indépendance de l'audiovisuel public pourrait se heurter à la censure du Conseil Constitutionnel. Il est également politique : les milieux professionnels ont été attentifs à la déclaration du Président de la République évoquant les garanties dont bénéficie le Conseil Constitutionnel, et surtout une visibilité pluriannuelle de ses financements.

La réforme est également scrutée par nos voisins européens, où ce sujet est des plus sensibles. En particulier, la Commission européenne est très vigilante à l'indépendance des médias publics, qu'elle veut renforcer à travers le *Media Freedom Act*, compte tenu des attaques croissantes dont ils font l'objet dans certains pays de l'Union comme la Hongrie, la Pologne et la Slovénie. Enfin, le changement de mode de financement sans garantie suffisante pourrait affaiblir l'audiovisuel extérieur français en remettant en cause son image d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

C'est pourquoi les modalités de mise en œuvre de la suppression de la CAP sont cruciales. Une budgétisation applicable dès 2022, qui renverrait à plus tard l'instauration de garanties, ne permettrait pas d'associer les différentes parties prenantes à la réforme et serait susceptible d'entraîner des oppositions résolues.

À l'inverse, une concertation permettant de fédérer l'ensemble des entités affectées par la réforme pourrait apporter une sortie par le haut. Ce moment serait l'occasion d'expliquer en quoi les garanties futures seraient supérieures aux garanties actuelles à travers un pilotage pluriannuel établi de façon transparente et sécurisée.

La période transitoire préconisée par la mission est donc fondamentale. Sans faire obstacle à la suppression immédiate de la redevance pour redonner du pouvoir d'achat aux plus modestes, elle maintiendrait les garanties actuelles du compte de concours financier dans l'attente de lui en substituer d'autres, nécessitant du temps pour être négociées et, surtout, votées par le Parlement.

L'exemption de régulation annuelle des crédits et l'instauration de la commission indépendante d'évaluation des besoins des opérateurs passeraient en effet par une modification de la LOLF. Un tel objectif est réaliste, la LOLF ayant déjà été modifiée à plusieurs reprises, tout en apportant un niveau de garantie adéquat. La mission considère *a contrario* que toute norme de niveau inférieur ne serait pas suffisante, s'agissant de mécanismes visant à encadrer le fonctionnement des lois de finances.

Au-delà de la modification de la LOLF, la pluriannualité de la trajectoire de l'audiovisuel public pourrait être garantie à travers une modification de la Constitution, si l'occasion s'en présentait. La garantie apportée ne serait pas intangible car il serait possible d'y déroger à travers un vote à la majorité qualifiée, permettant ainsi de créer de façon pragmatique la distance entre le politique et l'audiovisuel public qui est le fondement de son indépendance.

Rapport

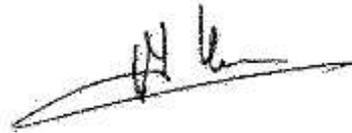
À Paris, le 09 juin 2022
Les membres de la mission,

L'inspectrice des finances,



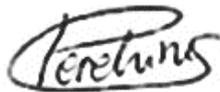
Sandra Desmettre

L'inspecteur général des affaires culturelles,



Guy Amsellem

L'inspectrice des finances,



Maroussia Outters-Perehinec

L'inspecteur général des affaires culturelles,



Philippe Nicolas

Avec le concours de l'adjoint à la
responsable du
Pôle science des données,



Paul-Armand Veillon

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Philippe Vinçon

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC
ANNEXE II :	PRINCIPES ET GESTION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC
ANNEXE III :	FONCTIONNEMENT DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » ET DU MÉCANISME DE GARANTIES DE RESSOURCES
ANNEXE IV :	PRÉSENTATION DES TRAVAUX MENÉS PAR L'ÉQUIPE DE RECHERCHE CONSTITUÉE AUTOUR DE MME JULIA CAGÉ SUR LES BIAIS POLITIQUES DANS LES CHAÎNES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE TÉLÉVISION ET DE RADIO
ANNEXE V :	COMPARAISONS INTERNATIONALES
ANNEXE VI :	PRÉSENTATION DES SIMULATIONS FISCALES RÉALISÉES
ANNEXE VII :	DOCUMENT CONFIDENTIEL NON COMMUNICABLE
ANNEXE VIII :	CALENDRIER DE LA RÉFORME
ANNEXE IX :	RÔLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DANS UN ENVIRONNEMENT EN PROFONDE TRANSFORMATION
ANNEXE X :	MODÈLES INSTITUTIONNELS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE
ANNEXE XI :	LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PIÈCE JOINTE 1 :	LETTRE DE MISSION
PIÈCE JOINTE 2 :	MAIL ÉMANANT DU CABINET DU PREMIER MINISTRE

ANNEXE I

Évolution des modes de financement de l'audiovisuel public

SOMMAIRE

1. UNE CROISSANCE CONTRAINTE DES RESSOURCES PUBLIQUES.....	1
1.1. La CAP, dont le montant a globalement suivi l'inflation, est devenu le mode exclusif de financement de l'audiovisuel public par l'État.....	1
1.2. Les crédits budgétaires et la TOCE ont financé essentiellement l'audiovisuel extérieur et la compensation publicitaire sur FTV, avant de disparaître.	3
1.3. La croissance de la redevance a tout juste compensé la suppression progressive des crédits budgétaires et de la TOCE	6
1.4. Les engagements pris par l'État dans le cadre des COM ont rarement été respectés.....	6
2. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES RESSOURCES PROPRES MAIS UN POIDS QUI DEMEURE MARGINAL EN NIVEAU	8

1. Une croissance contrainte des ressources publiques

Les ressources publiques octroyées à l'audiovisuel public peuvent provenir de plusieurs sources :

- ◆ les produits de la CAP, versés aux opérateurs à partir du compte de concours financier (CCF) ;
- ◆ des crédits budgétaires, essentiellement à partir du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique », qui retrace l'ensemble des crédits du budget général consacrés à l'audiovisuel ;
- ◆ des taxes affectées, en particulier par le passé la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE).

La répartition entre ces ressources a évolué au fil du temps : les crédits budgétaires et les ressources affectées ont été peu à peu supprimés, de sorte que **la CAP constitue aujourd'hui la source exclusive de financement public de l'audiovisuel public.**

1.1. La CAP, dont le montant a globalement suivi l'inflation, est devenu le mode exclusif de financement de l'audiovisuel public par l'État

Sur longue période, le montant unitaire de la CAP a connu une croissance globalement équivalente à celle de l'inflation. Depuis 1990, sur un peu plus de 30 ans, il a augmenté de 1,6 % par an en moyenne, pour une inflation de 1,5 % par an (cf. tableau 1). Alors que la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a instauré le principe de l'indexation annuelle de la redevance sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, en pratique, celui-ci n'a pas systématiquement été mis en pratique et on constate des alternances de stagnation et de coups de pouce.

Annexe I

Tableau 1 : Évolution du montant unitaire de la CAP sur longue période

Année	Montant CAP (€)	Inflation (taux)	Inflation (base)	Indice hors tabac
1990	84,15	3,4%	100,0	70
1991	86,29	3,3%	103,3	72,1
1992	88,42	2,3%	105,7	73,39
1993	92,38	2,1%	107,9	74,75
1994	96,2	1,7%	109,7	75,69
1995	102,14	1,9%	111,8	77,21
1996	106,71	2,0%	114,1	78,41
1997	106,71	1,2%	115,4	79,24
1998	112,05	0,6%	116,1	79,38
1999	113,42	0,5%	116,7	80,32
2000	114,49	1,7%	118,7	81,6
2001	114,49	1,6%	120,6	82,63
2002	116,5	2,0%	123,0	84,41
2003	116,5	2,1%	125,6	85,76
2004	116,5	2,1%	128,2	87,4
2005	116	1,9%	130,6	88,82
2006	116	1,6%	132,7	90,16
2007	116	1,5%	134,7	92,44
2008	116	2,8%	138,5	93,37
2009	118	0,1%	138,6	94,14
2010	121	1,5%	140,7	95,74
2011	123	2,1%	143,7	98,04
2012	125	2,0%	146,5	99,23
2013	131	0,9%	147,9	99,87
2014	133	0,5%	148,6	99,86
2015	136	0,0%	148,6	100,04
2016	137	0,2%	148,9	100,66
2017	138	1,0%	150,4	101,76
2018	139	1,8%	153,1	103,16
2019	139	1,1%	154,8	104,39
2020	138	0,5%	155,6	104,09
2021	138	1,5%	157,9	107,03
2022	138	1,5%	160,3	108,63
Croissance				
1990-2022	64,0%		60,3%	55,2%
TCAM	1,6%		1,5%	1,4%
Croissance				
2006-2022	19,0%		20,7%	20,5%
TCAM	1,1%		1,2%	1,2%

Source : Mission, à partir des données INSEE.

Depuis la réforme de la CAP et son adossement à la taxe d'habitation, son produit (dégrèvements compris) est passé de 2 587,5 M€ en 2005 à 3 625,2 M€ en PLF 2022, soit une croissance de 40,1% sur la période, correspondant à un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 2% par an (cf. tableau 2).

La part de la CAP dans le total des financements apportés par l'État est passée :

- ◆ de 94% en 2005 ;
- ◆ à 90,5% en 2008, du fait de la montée en puissance du financement de l'audiovisuel extérieur sur crédits budgétaires ;
- ◆ puis à 80,7% en 2009, du fait de la compensation par l'État de la suppression de la publicité sur les antennes de France télévisions après 20h ;

Annexe I

- ◆ pour remonter ensuite, jusqu'à atteindre 100% à partir de 2019, du fait de la suppression de tout financement autre que celui issu de la CAP.

1.2. Les crédits budgétaires et la TOCE ont financé essentiellement l'audiovisuel extérieur et la compensation publicitaire sur FTV, avant de disparaître.

Concernant l'audiovisuel extérieur, avant 2008, RFI était financée par le produit de la CAP via un programme spécifique du CCF, tandis que le reste des actions audiovisuelles extérieures était financé par des crédits budgétaires (165 M€ en 2005, en baisse jusqu'à 155,4 M€ en 2007). Le groupe AEF (Audiovisuel extérieur de la France) a été constitué en 2008 et les crédits budgétaires portés à 296,7 M€, avec notamment la création de France 24. À compter 2009, l'AEF a reçu une enveloppe globale, charge à elle de la répartir entre les différentes sociétés qui lui étaient rattachées (RFI, France 24 et TV5MONDE). En 2012, l'AEF a fusionné avec ses deux filiales RFI et France 24 pour devenir France Médias Monde. À compter de 2013, TV5 Monde a directement reçu sa subvention (75 M€). À partir de 2015, le groupe France Médias Monde et TV5 n'ont plus reçu de crédits budgétaires et ont perçu chacun un financement issu uniquement de la CAP.

Concernant la suppression de la publicité sur FTV après 20 heures, la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) a été créée pour compenser le manque à gagner pour France télévisions. Elle a d'abord été affectée au budget général. Le législateur a octroyé une subvention à FTV à partir du budget général. Celle-ci s'est élevée à 415 M€ en 2009. Elle a diminué à 248,8 M€ en 2013, puis à 160,4 M€ en 2015, avant d'être supprimée. Une affectation directe de TOCE au profit de France télévisions a été réalisée à partir de 2016, à hauteur de 139,1 M€, et ce jusqu'en 2018, après quoi FTV n'a plus été financée que sur recettes de la CAP.

Hormis ces deux facteurs de dépenses, les crédits budgétaires ont servi de façon marginale à financer :

- ◆ le GIP France Télé numérique, créé pour gérer l'accompagnement de la bascule à la TNT auprès des téléspectateurs, à hauteur de 35 M€ en 2009 et 40 M€ en 2010 ;
- ◆ un versement exceptionnel de 8 M€ à Radio France en 2009.

Annexe I

Tableau 2 : ressources publiques allouées aux entités de l'audiovisuel public entre 2005 et 2022 (M€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2009/2022
France Télévisions	1781,1	1833,7	1879,5	1941,1	2412,2	2472,5	2464,2	2527,5	2501,8	2485,6	2481,0	2509,8	2547,7	2516,9	2490,8	2430,8	2371,3	2357,3	-2,3%
dont CAP	1781,1	1833,7	1879,5	1941,1	1997,2	2049,2	2102,3	2091,6	2253,1	2381,9	2320,6	2370,7	2383,3	2431,4	2490,8	2430,8	2371,3	2357,3	-
dont TOCE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	139,1	164,4	85,5	-	-	-	-	-
dont crédits budgétaires	-	-	-	-	415,0	423,3	361,9	435,9	248,8	103,6	160,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Radio France	481,97	495,09	508,2	528,4	556,2	571,9	594,2	610,2	605,5	600,3	601,8	606,8	612,3	596,3	592,3	587,3	579,3	576,7	+3,7%
dont CAP	481,97	495,09	508,2	528,4	548,2	571,9	594,2	610,2	605,5	600,3	601,8	606,8	612,3	596,3	592,3	587,3	579,3	576,7	-
dont crédits budgétaires	-	-	-	-	8,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARTE	197,98	204,2	209,9	218,7	227,5	237,0	246,6	262,6	262,6	260,5	261,8	264,3	274,3	279,5	277,5	275,3	273,3	272,9	+20,0%
AEF - France Médias Monde - audiovisuel extérieur	218,71	213,21	211,95	354,2	309,9	326,4	372,5	324,9	237,9	239,7	242,0	244,0	251,5	257,8	256,2	255,2	254,7	254,2	-18,0%
dont CAP	53,71	55,86	56,5	57,5	64,0	115,1	122,6	167,9	165,8	165,8	242,0	244,0	251,5	257,8	256,2	255,2	254,7	254,2	-
dont crédits budgétaires	165	157,35	155,45	296,7	245,9	211,3	249,9	157,0	72,2	73,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INA (CAP)	72,74	75,75	78,8	81,6	84,4	85,4	90,1	90,5	89,9	69,5	89,0	89,0	89,0	88,6	87,4	86,4	87,9	87,9	+4,1%
TV5 Monde	-	-	-	-	-	-	-	-	75,0	76,2	76,2	76,9	78,4	77,4	76,2	76,2	76,2	76,2	-
dont CAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76,2	76,9	78,4	77,4	76,2	76,2	76,2	76,2	-
dont crédits budgétaires	-	-	-	-	-	-	-	-	75,0	76,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Annexe I

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2009/2022		
France Télé numérique (GIP)	-	-	-	-	50,0	40,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
dont CAP	-	-	-	-	15,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
dont crédits budgétaires	-	-	-	-	35,0	40,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL ressources publiques	2752,5	2821,9	2888,4	3124,0	3640,2	3733,2	3767,6	3815,7	3772,8	3731,7	3751,8	3790,8	3853,1	3816,3	3780,3	3711,1	3642,7	3625,2		-0,4%	
dont total CAP	2587,5	2664,6	2732,9	2827,3	2936,3	3058,6	3155,8	3222,8	3376,8	3478,0	3591,4	3651,7	3688,7	3730,8	3780,3	3711,1	3642,7	3625,2			+23,5%
dont total autres crédits	165,0	157,4	155,5	296,7	703,9	674,6	611,8	592,9	396,0	253,7	160,4	139,1	164,4	85,5	-	-	-	-			-

Source : DGMIC.

1.3. La croissance de la redevance a tout juste compensé la suppression progressive des crédits budgétaires et de la TOCE

L'audiovisuel public a enregistré en 2009 un pic de crédits budgétaires, qui ont dépassé les 700 M€ cette année-là du fait d'un double changement de périmètre, lié à la création de France 24 d'une part, à la suppression de la publicité sur FTV après 20 heures d'autre part.

Le législateur a cependant décidé la suppression progressive de ces dotations, conduisant tout le secteur à se financer par redéploiement sur redevance. Au final, les ressources publiques sont passées de 3 640 M€ en 2009 à 3 625 M€ en 2022, soit une baisse de 0,4% en euros courants, correspondant à une baisse de moyens de 16% sur la période en termes réels.

1.4. Les engagements pris par l'État dans le cadre des COM ont rarement été respectés

Sur la période 2011-2022, la somme des montants versés finalement aux opérateurs a été inférieure de 1,1 Md€ aux engagements initiaux pris par l'État dans le cadre des COM, soit un écart de près de 3%. (cf. tableau 3).

La seule période où l'État a respecté ses engagements fut celle initiée à partir de 2018, où il a révisé à la baisse les dotations publiques dans le cadre d'un plan d'économies de 190 M€.

Annexe I

Tableau 3 : Écart entre les dotations prévues aux COM et celles réellement versées aux entreprises de l'audiovisuel public entre 2011 et 2022 (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total des écarts
France télévisions													
Dotation versée	2 464,2	2 527,5	2 501,8	2 485,6	2 481,0	2 509,8	2 547,7	2 516,9	2 490,8	2 430,8	2 371,3	2 357,3	-
COM 3 (2011-2015)	2 464,0	2 555,0	2 579,0	2 632,0	2 687,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Avenant COM 2013-2015	-	2 555,0	2 501,8	2 495,1	2 485,6	-	-	-	-	-	-	-	-
COM 4 (2016-2020)	-	-	-	-	2 485,6	2 509,8	2 547,7	2 564,7	2 568,7	2 572,7	-	-	-
COM 2020-2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 430,8	2 371,3	2 357,3	-
Écart au COM	0	-27,5	-77,2	-146,4	-206,0	0,0	0,0	-47,8	-77,9	-141,9	0,0	0,0	-724,7
Radio France													
Dotation versée	594,2	610,2	605,5	600,3	601,8	606,8	612,3	596,3	592,3	587,3	579,3	576,7	
COM RF 2010-2014 & COM 2015-2019 (y.c. avenant studios moyens pour 2019)	594,1	618,8	636,8	648,2	601,8	606,8	611,8	620,4	629,2	-	-	-	
COM 2020-2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	587,3	579,3	576,7	
Écart au COM	-8,6	-31,3	-47,9	-47,9	0,0	0,0	+0,5	-24,1	-36,9	0,0	0,0	0,0	-148,4
Arte France													
Dotation versée	246,6	262,6	262,6	260,5	261,8	264,3	274,3	279,5	277,5	275,3	273,3	272,9	
COM ARTE 2012-2016 & COM 2017-2021	246,7	264,6	276,3	284,3	292,4	297,0	274,3	282,5	288,1	293,8	299,6	-	
COM 2020-2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	275,3	273,3	272,9	
Écart au COM	-0,1	-2,0	-13,7	23,8	-30,6	-32,7	-0,0	-3,0	-10,5	-18,4	-26,33	0,0	-161,2
INA													
Dotation versée	90,1	90,5	89,9	69,5	89,0	89,0	89,0	88,6	87,4	86,4	87,9	87,9	
COM 3 (2010-2014) et COM 4 (2015-2019)	90,1	92,0	92,8	93,1	89,0	89,0	89,0	89,0	89,0	-	-	-	
COM 2020-2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	86,4	87,9	87,9	
Écart au COM	+0,05	-1,5	-2,9	-23,6	0,0	0,0	0,0	-0,5	-1,6	0,0	0,0	0,0	-30,0
FMM													
Dotation versée	-	-	237,9	239,7	242,0	244,0	251,5	257,8	256,2	255,2	254,7	254,2	
COM 2013-2015 & COM 2016-2020	-	-	239,0	240,0	242,0	244,0	251,5	259,7	263,1	265,1	-	-	
COM 2020-2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	255,2	254,7	254,2	
Écart au COM	-	-	-1,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	-1,9	-6,9	-9,9	0,0	0,0	-20,2
Total écarts aux COM													-1 084,5

Source : DGMIC.

2. Une hausse importante des ressources propres mais un poids qui demeure marginal en niveau

Les ressources propres de l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public devraient passer de 456,6 M€ en 2015 à 503,7 M€ en 2022 (prévision du COM 2020-2022), soit une hausse de 10,3% (cf. tableau 4).

Ces ressources ne constituent cependant pas des relais de croissance significatifs. Elles représentent seulement 11% des recettes des opérateurs publics en 2020, à 472 M€. Elles sont constituées à 70% par les recettes publicitaires de France télévisions (333 M€), dont l'État a divisé par deux le rendement en supprimant la publicité après 20 heures sur ses antennes. Et leur tendance est structurellement à la baisse.

En effet, si un rebond est à attendre en 2021 et 2022 sur la publicité TV du fait de la sortie de crise sanitaire, une nouvelle baisse est attendue à compter de 2023 en raison de la TF1-M6, dont la régie commune acquerra une force de frappe inédite. France télévisions estime l'impact de cette fusion à -120 M€ à horizon 2024 par rapport à 2021, soit une nouvelle amputation d'un tiers de son socle publicitaire.

La seconde ressource propre d'importance au sein de l'audiovisuel public est la recette publicitaire de Radio France, qui s'élève à 57 M€ en 2020, soit une hausse de 43% par rapport à 2015. Elle s'inscrit dans un marché de la publicité radio en baisse, mais la position leader du groupe en termes d'audience et son ouverture progressive à la publicité commerciale à partir de 2016 lui donnent des marges de progression importantes. En effet, son cahier des charges, qui n'autorisait que la publicité collective et d'intérêt général, a été modifié par décret en 2016 pour lui ouvrir l'accès à la publicité commerciale. Cependant, l'État a encadré cette ouverture à travers des limites de durée et de secteurs éligibles, et, surtout, à travers un plafonnement à 42 M€ des publicités commerciales et de parrainage sur les antennes traditionnelles (hors messages d'intérêt général et publicités digitales). Cette limitation vise à contenir l'intrusion excessive de messages publicitaires sur les antennes du service public, mais aussi à ne pas déstabiliser le marché fragile et émietté des radios privées, qui rassemble plus de 1 000 opérateurs et 6 000 fréquences à fin 2020. De facto, Radio France prévoyait dans son COM 2020-2022 une hausse de ses recettes publicitaires globales de 51 M€ en début de période (devenus 57 M€ en exécution) à 55,6 M€ en fin de période, soit des gains peu significatifs à l'aune du financement global de l'établissement (0,7 %).

Le COM 2020-2022 prévoit un niveau de ressources publicitaires global de 408,6 M€ en 2022 pour l'ensemble de l'audiovisuel public, en ajoutant aux recettes de France télévisions (346,4 M€) et de Radio France (55,6 M€) celles de France Médias Monde (4 M€) et de TV5 (2,6 M€), Arte et l'INA ne faisant pas de publicité. Par rapport à 2015 (383,5 M€), la hausse est de 25,1 M€ (+6,5%), mais cette hausse sera plus qu'effacée sous peu par l'impact de la fusion TF1-M6, estimée à -120 M€ comme indiqué précédemment.

Les autres ressources propres devraient passer de 73,1 M€ en 2015 à 95,1 M€ en 2022, soit une hausse de 30,1%. Cette croissance spectaculaire n'apporte cependant qu'un gain limité, de 22 M€ en valeur absolue, car les autres ressources propres représentent moins d'un cinquième de l'ensemble des ressources propres (et seulement 2,6% de l'ensemble des ressources publiques et propres des opérateurs).

À titre illustratif, ces ressources sont de natures très variées : recettes de distribution, VOD, droits de diffusion, recettes d'exploitation des films coproduits par les filiales cinéma, recettes des autres filiales commerciales, diversification (ventes de livres, disques, contenus...), mise à disposition de ressources techniques, prestations de services, concessions et locations d'espaces... L'INA réalise 45% de l'ensemble, à 34,1 M€ en 2020, à travers diverses actions :

Annexe I

cessions de droits (22,2 M€), formations (4,7 M€), productions audiovisuelles (3,1 M€), éditions numériques (2,2 M€), projets de recherche et innovation (1,1 M€), autres (0,8 M€).

Tableau 4 : Évolution des ressources totales de l'audiovisuel public

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2015/2022
France Télévisions									
Ressources publiques	2 481	2 509,8	2 547,7	2 516,9	2 490,8	2 430,8	2 371,3	2 357,3	-5,0%
% des ressources totales	87,6%	87,4%	87,4%	87,4%	87,1%	87,3%	86,2%	86,6%	-
Publicité	337	345	348,4	347,7	351,9	333,1	359,2	346,4	2,8%
Autres recettes	13,9	16,5	17,5	14,1	16,9	20	20	18,2	30,9%
Ressources propres	350,9	361,5	365,9	361,8	368,8	353,1	379,2	364,6	3,9%
Total CA	2 831,9	2 871,3	2 913,6	2 878,7	2 859,6	2 783,9	2 750,5	2 721,9	-3,9%
Radio France									
Ressources publiques	601,8	606,8	612,3	596,3	592,3	587,3	579,3	576,7	-4,2%
% des ressources totales	92,6%	91,8%	91,0%	90,3%	89,6%	90,0%	89,1%	88,2%	-
Publicité	39,5	43,2	48,5	50,8	55,2	56,7	53	55,6	40,8%
Autres recettes	8,3	11	12,3	13,5	13,9	8,2	17,7	21,6	160,2%
Ressources propres	47,8	54,2	60,8	64,3	69,1	64,9	70,7	77,2	61,5%
Total CA	649,6	661,0	673,1	660,6	661,4	652,2	650,0	653,9	0,7%
France Média Monde									
Ressources publiques	242	244	251,5	257,8	256,2	255,2	254,7	254,2	5,0%
% des ressources totales	96,3%	96,3%	96,0%	95,8%	95,8%	96,5%	95,1%	94,9%	-
Publicité	4,4	4,9	4,7	4,8	5	4,2	3,5	4	-9,1%
Autres recettes	4,8	4,6	5,8	6,6	6,3	5,1	9,7	9,7	102,1%
Ressources propres	9,2	9,5	10,5	11,4	11,3	9,3	13,2	13,7	48,9%
Total CA	251,2	253,5	262,0	269,2	267,5	264,5	267,9	267,9	6,6%
Arte									
Ressources publiques	261,8	264,3	274,3	279,5	277,5	275,3	273,3	272,9	4,2%
% des ressources totales	99,1%	99,1%	99,0%	99,0%	98,8%	99,6%	99,6%	99,6%	-
Publicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres recettes	2,5	2,4	2,9	2,7	3,5	1,2	1,2	1,2	-52,0%
Ressources propres	2,5	2,4	2,9	2,7	3,5	1,2	1,2	1,2	-52,0%
Total CA	264,3	266,7	277,2	282,2	281,0	276,5	274,5	274,1	3,7%
INA									
Ressources publiques	89	89	89	88,6	87,4	86,4	87,9	87,9	-1,2%
% des ressources totales	71,1%	70,5%	70,1%	69,2%	70,4%	71,7%	71,4%	69,8%	-
Publicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Annexe I

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2015/2022
Autres recettes	36,2	37,2	37,9	39,4	36,8	34,1	35,2	38	5,0%
Ressources propres	36,2	37,2	37,9	39,4	36,8	34,1	35,2	38,0	5,0%
Total CA	125,2	126,2	126,9	128,0	124,2	120,5	123,1	125,9	0,6%
TV5 Monde									
Ressources publiques	100,3	103,1	103,1	102,3	101,3	102,9	101,7	101,7	1,4%
% des ressources totales	90,9%	90,6%	91,0%	91,0%	90,9%	91,4%	92,2%	91,9%	-
Publicité	2,6	2,9	2,7	3	2,8	2,5	2,4	2,6	0,0%
Autres recettes	7,4	7,8	7,5	7,1	7,4	7,2	6,2	6,4	-13,5%
Ressources propres	10,0	10,7	10,2	10,1	10,2	9,7	8,6	9,0	-10,0%
Total CA	110,3	113,8	113,3	112,4	111,5	112,6	110,3	110,7	0,4%
Total audiovisuel public									
Ressources publiques	3775,9	3817	3877,9	3841,4	3805,5	3737,9	3668,2	3650,7	-3,3%
% des ressources totales	89,2%	88,9%	88,8%	88,7%	88,4%	88,8%	87,8%	87,9%	-
Publicité	383,5	396	404,3	406,3	414,9	396,5	418,1	408,6	6,5%
Autres recettes	73,1	79,5	83,9	83,4	84,8	75,8	90	95,1	30,1%
Ressources propres	456,6	475,5	488,2	489,7	499,7	472,3	508,1	503,7	10,3%
Total CA	4232,5	4292,5	4366,1	4331,1	4305,2	4210,2	4176,3	4154,4	-1,8%

Source : Opérateurs, DG MIC, COM 2020-2022.

ANNEXE II

Principes et gestion de la contribution à l'audiovisuel public

SOMMAIRE

1. LA CAP, DUE PAR 23 MILLIONS DE FOYERS ET 86 000 ENTREPRISES, PRÉSENTE DES FRAGILITÉS JURIDIQUES ET UNE ASSIETTE DONT LA DYNAMIQUE S'ÉRODE	- 1 -
1.1. La contribution à l'audiovisuel public n'est plus une redevance pour service rendu	- 1 -
1.2. La CAP due par les particuliers repose sur une assiette de 23 millions de foyers payants avec un système complexe de dégrèvements et un taux fixe	- 3 -
1.2.1. <i>Le fait générateur consiste dans la détention d'un appareil récepteur de télévision à l'échelle du foyer au sens de la taxe d'habitation</i>	- 3 -
1.2.2. <i>L'assiette de la CAP est diminuée par douze cas de dégrèvements bénéficiant à 4,6 millions de foyers</i>	- 4 -
1.2.3. <i>La CAP est due au taux forfaitaire de 138 € en métropole et 88 € en outre-mer</i>	- 11 -
1.3. La CAP est également due par 86 000 professionnels, à 54,5 % dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	- 12 -
1.4. La CAP des particuliers est déconnectée des usages, inéquitable, fragile juridiquement et la dynamique de son rendement s'érode	- 15 -
1.4.1. <i>Le lien entre le fait générateur de la CAP et le service public qu'elle finance n'a pas été adapté à l'évolution des usages</i>	- 15 -
1.4.2. <i>La CAP prend de facto peu en compte les facultés contributives et est inégalement répartie sur le territoire</i>	- 16 -
1.4.3. <i>L'assiette de la CAP s'érode</i>	- 21 -
1.4.4. <i>Le système de dégrèvement de CAP n'apparaît pas conforme à la Constitution</i>	- 25 -
2. LA GESTION DE LA CAP, DÉPENDANTE DE CELLE DE LA TH, ENTRAÎNE DE LOURDS TRAVAUX D'ASSIETTE ET DE CONTENTIEUX	- 28 -
2.1. Les travaux de mise à jour de l'assiette de la TH sont nécessaires pour collecter la CAP	- 28 -
2.2. Le recouvrement de la CAP a engendré plus de 500 000 réclamations contentieuses et gracieuses en 2020 ayant donné lieu à 73 M€ de dégrèvements	- 33 -
2.3. Le contrôle de la CAP a engendré un montant à redresser de 10 M€ au titre de la CAP 2020 soit 0,3 % de son rendement net	- 35 -
2.4. Au moins 1 000 ETP participent aux seuls travaux d'assiette communs à la TH et à la CAP	- 39 -

1. La CAP, due par 23 millions de foyers et 86 000 entreprises, présente des fragilités juridiques et une assiette dont la dynamique s'érode

1.1. La contribution à l'audiovisuel public n'est plus une redevance pour service rendu

Une redevance pour droit d'usage sur les installations réceptrices de radiodiffusion avait été créée par l'article 109 de la loi de finances du 31 mai 1933 et une pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision, par l'article 2 de la loi n°49-1032 du 30 juillet 1949. Cette dernière a par la suite été renommée « redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision » par l'article 10 de l'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française. Avec la suppression de l'office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) en 1974, le produit de ces redevances a été affecté, en application de l'article 33 de la loi n°74-1129 du 30 décembre 1974 de finances pour 1975, au compte d'affectation spéciale « Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et télévision ». Par décret du 10 mars 1980 la redevance pour droit d'usage sur les installations réceptrices de radiodiffusion a été supprimée, ne laissant en vigueur que celle sur les postes de télévisions, dont l'assiette a temporairement été étendue aux magnétoscopes entre 1982 et 1987.

Selon le rapporteur de la loi du 31 mai 1933, les redevances pour droit d'usage représentaient la contrepartie du droit donné aux usagers d'utiliser une installation permettant de capter les émissions radioélectriques par délégation de la puissance publique et par dérogation au monopole de l'État. Elles étaient destinées à couvrir les frais de fonctionnement et de développement de la radiodiffusion-télévision française et avaient une nature propre ne pouvant être assimilée aux impôts, taxes ou taxes parafiscales. Toutefois, la jurisprudence a rapidement considéré que la redevance ne constituait pas une redevance pour service rendu, mais une taxe parafiscale¹. Ainsi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°60-8 DC du 11 août 1960, précise que la redevance, « *en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt* » et que « *eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus* ».

¹ L'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définit les taxes parafiscales de la manière suivante : « Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ».

Annexe II

L'article 37 de la loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 a tiré les conséquences de l'article 63 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), lequel a prévu la disparition des taxes parafiscales avant la fin de l'année 2003, en transformant la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision en « redevance audiovisuelle ayant le caractère d'une imposition de toute nature ». L'article 29 de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision a renommé la redevance en « contribution à l'audiovisuel public » (CAP), sans en changer l'imputation ni les bénéficiaires. Ce n'est qu'en **2017** que l'INSEE a tiré les conséquences de cette requalification juridique pour la comptabilité nationale, en reclassant la **CAP**, qui était jusqu'alors considérée comme la compensation d'un service et donc classée comme achat, **au sein des prélèvements obligatoires**. La chronologie de la CAP est détaillée à l'encadré 1 .

L'article 41 de la loi du 30 décembre 2004 a créé l'article 1605 du code général des impôts (CGI), lequel prévoit l'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public aux six entités de l'audiovisuel public, à savoir France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Cet article distingue les redevables particuliers et professionnels.

Encadré 1 : Historique de la CAP

1933 : création d'une redevance assise sur les postes de radios en vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion.

1945 : création de la Radiodiffusion française (RDF). Établissement du monopole d'État sur les stations de radio.

1949 : la RDF devient la Radiodiffusion-télévision française (RTF). L'assiette de la redevance est étendue aux téléviseurs.

1964 : création de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF).

1974 : suppression de l'ORTF. Le recouvrement de la redevance audiovisuelle est désormais assuré par le Trésor public.

1980 : exclusion des postes de radio du fait générateur de la redevance.

1982 : taxation des magnétoscopes au titre de la redevance, qui prendra fin en 1987.

1986 : libéralisation de la télévision ; l'offre publique ne représente plus que trois des six chaînes disponibles.

2004 : la redevance audiovisuelle est inscrite parmi les impositions de toute nature visées par l'article 34 de la Constitution ; réforme de la redevance audiovisuelle au Royaume-Uni.

2005 : la redevance audiovisuelle est adossée à la taxe d'habitation.

2006 : ouverture du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Instauration d'un dispositif de garantie de ressources.

2008 : création de la société Audiovisuel extérieur de la France (AEF), qui regroupe les chaînes de télévision TV5 Monde et France 24 et Radio France Internationale (RFI).

2009 : la redevance audiovisuelle est indexée. Elle est renommée « contribution à l'audiovisuel public » (CAP) ; arrêt de la publicité après 20h sur France Télévisions, création de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE) afin de compenser les pertes de recettes correspondantes par l'attribution de crédits budgétaires.

2013 : réforme de la redevance audiovisuelle en Allemagne et en Finlande ; AEF devient France Médias Monde.

2014 : réforme de la redevance audiovisuelle en Suisse.

Annexe II

2016 : suppression de l'attribution de crédits budgétaires à France Télévisions, remplacée par l'affectation d'une partie du produit de la TOCE, affectation qui prendra fin en 2018 ; réforme de la redevance audiovisuelle en Italie.

2017 : l'INSEE intègre la CAP aux prélèvements obligatoires ; les sociétés de l'audiovisuel public sont désormais considérées comme des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

2018 : la loi de finances pour 2019 prévoit que le Gouvernement devra fournir au Parlement un rapport sur la réforme de la CAP.

2019 : dépôt par le Gouvernement du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, qui prévoit notamment de regrouper dans une nouvelle holding, France Médias, les sociétés France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, ainsi que l'Institut national de l'audiovisuel. Cette réforme sera suspendue lors de la crise sanitaire au printemps 2020.

2020 : annonce de la suppression progressive de la taxe d'habitation, qui sera effective pour l'ensemble des foyers en 2023.

1.2. La CAP due par les particuliers repose sur une assiette de 23 millions de foyers payants avec un système complexe de dégrèvements et un taux fixe

1.2.1. Le fait générateur consiste dans la détention d'un appareil récepteur de télévision à l'échelle du foyer au sens de la taxe d'habitation

La CAP pesant sur les particuliers est due par les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation (TH) au titre d'un local meublé affecté à l'habitation, à la condition de détenir au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due, un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer. Une seule CAP est due par redevable de la TH, quels que soient le nombre de téléviseurs ou dispositifs assimilés détenus, le nombre de cooccupants de la résidence, le nombre de résidences (principale ou secondaires) équipées d'un téléviseur. Une seule contribution est par ailleurs due par le redevable imposé à la TH pour les téléviseurs qu'il détient, ainsi que pour les téléviseurs détenus par ses enfants rattachés à son foyer fiscal (enfants de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans s'ils poursuivent des études, ou infirmes quel que soit leur âge) qui sont personnellement imposables à la TH pour le logement qu'ils occupent. Enfin, une seule CAP est due en cas de cohabitation de personnes dans une même habitation, même si elles ne font pas partie du même foyer fiscal au sens de l'impôt sur le revenu (concubins ou colocataires notamment).

Le fait générateur de la CAP consiste dans la détention d'un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer (article 1605 du CGI). Cette rédaction laisse des marges d'appréciation sur le type d'équipement constituant l'assiette de la CAP. La doctrine administrative a précisé qu'il s'agit des appareils clairement identifiables comme des téléviseurs ainsi que les matériels ou dispositifs associant plusieurs matériels connectés entre eux ou sans fil et permettant la réception de signaux, d'images ou de sons par voie électromagnétique. La doctrine et la jurisprudence ont été amenées à préciser les équipements taxables ou non, laissant hors du champ les ordinateurs et tablettes (cf. tableau 1).

Annexe II

La détention d'un appareil taxable au 1^{er} janvier de l'année d'imposition signifie que le contribuable dispose d'un téléviseur dans la résidence pour laquelle il est imposé à la TH. Elle suffit à assujettir le contribuable, sans égard à l'utilisation effective de l'appareil ou du dispositif pour regarder la télévision, au nombre de chaînes reçues ou aux conditions de réceptions, ni même à l'impossibilité de recevoir les chaînes françaises. Elle n'implique pas non plus que le contribuable soit propriétaire de l'appareil. Cette condition de détention est considérée comme remplie dès lors que le redevable n'a pas déclaré, à l'occasion de sa déclaration de revenus, ne pas détenir un tel appareil.

Tableau 1 : Matériels entrant dans le champ d'application de la CAP

Écrans	Matériels associés			
	Magnétoscope (avec tuner)	Lecteur ou lecteur-enregistreur DVD (avec tuner)	Magnétoscope (sans tuner)	Lecteur ou lecteur-enregistreur DVD (sans tuner)
Téléviseur classique (avec tuner)	Taxable	Taxable	Taxable	Taxable
Téléviseur (sans tuner) ou écran plat	Taxable	Taxable	Non taxable	Non taxable
Vidéo-projecteur (avec tuner) associé à un écran	Taxable	Taxable	Taxable	Taxable
Vidéo-projecteur (sans tuner) associé à un écran	Taxable	Taxable	Non taxable	Non taxable
Micro-ordinateur avec carte TV	Non taxable	Non taxable	Non taxable	Non taxable

Source : BOI-PAT-CAP-10.

1.2.2. L'assiette de la CAP est diminuée par douze cas de dégrèvements bénéficiant à 4,6 millions de foyers

La taxation à la CAP est réalisée par défaut. Si le contribuable détient un téléviseur dans l'une de ses résidences, il n'a rien à déclarer et sera soit automatiquement imposé, soit automatiquement exonéré s'il remplit les conditions décrites ci-après.

L'article 1605 bis du CGI tient cependant compte des facultés contributives du contribuable en établissant trois catégories de personnes dégrévées, qui sont dispensées de payer la CAP quand bien même elles détiennent un téléviseur. La législation à cet égard est complexe et difficilement lisible, puisqu'elle prévoit douze cas de dégrèvements, avec des conditions relatives au niveau de revenu, à l'âge, à la situation fiscale, et à la situation de cohabitation au sein du foyer TH, qui s'appliquent de manière différenciée selon les cas. Ces conditions sont résumées au tableau 2.

La première catégorie est constituée des personnes historiquement² exonérées de taxe d'habitation. L'article 41 de la loi de finances pour 2005 a réformé le mode de perception de la CAP en l'adossant à la taxe d'habitation (TH) pour les personnes physiques redevables de cette taxe. Corrélativement, le régime du dégrèvement de la CAP a été aligné sur celui des exonérations catégorielles de la TH prévues en faveur des personnes âgées, veuves ou infirmes et de condition modeste.

Sont concernés :

- ◆ les habitants reconnus indigents par la commission communale des impôts directs ;
- ◆ les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère sous condition de réciprocité ;
- ◆ les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) sous condition de cohabitation, c'est-à-dire s'ils habitent leur résidence principale dans les conditions prévues à l'article 1390 du CGI, à savoir soit seuls ou avec leur conjoint, soit avec des personnes qui sont à leur charge au sens des dispositions applicables en matière d'impôt sur le revenu, soit avec d'autres personnes titulaires de la même allocation ou avec des personnes dont le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417-1 du CGI, soit 11 120€ pour la première part au 1^{er} janvier 2022³. Il convient de noter que les dispositions de l'article 1390 du CGI sont assouplies par la doctrine fiscale⁴, laquelle admet que le bénéficiaire du dégrèvement de CAP est également accordé lorsque le contribuable vit avec des personnes dont le RFR de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI ;
- ◆ les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) si le montant de leur RFR de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417-1 du CGI, soit 11 120€ pour la première part au 1^{er} janvier 2022 et s'ils occupent leur habitation dans les conditions de l'article 1390 du CGI ;
- ◆ les contribuables âgés de plus de 60 ans et les veufs et veuves quel que soit leur âge avec les trois conditions cumulatives suivantes :
 - ne pas être imposables à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), y compris lorsqu'ils occupent leur habitation principale avec leur enfant majeur non compté à charge et que celui-ci est inscrit comme demandeur d'emploi et dispose de ressources très modestes ;
 - avoir un montant de RFR l'année précédente n'excédant pas la limite prévue au I de l'article 1417-1 du CGI, soit 11 120€ pour la première part au 1^{er} janvier 2022;
 - occuper leur habitation dans les conditions de l'article 1390 du CGI ;

² L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la mise en œuvre progressive, de 2020 à 2023, de la suppression totale et définitive de la TH sur les résidences principales de l'ensemble des foyers. À cette fin, cet article a adapté le dégrèvement instauré par l'article 5 de la loi de finances pour 2018 pour que les contribuables concernés ne paient plus aucune cotisation de TH sur leur résidence principale dès 2020. En 2021, le dégrèvement a été transformé en exonération totale de TH sur la résidence principale et une nouvelle exonération progressive est instaurée pour les 20 % de ménages restants. Corrélativement, en 2021, les exonérations catégorielles de TH, devenues inutiles, ont été supprimées. En revanche, les conditions afférentes aux exonérations catégorielles de TH ont été transposées au sein de l'article 1605 *bis* du code général des impôts (CGI), afin que les dégrèvements de CAP prévus en faveur de personnes de condition modeste ne soient pas remis en cause.

³ Au 1^{er} janvier 2022 : 11 120 €, pour la première part de quotient familial, majorée de 2 969 € pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 13 159 € pour la première part, majorés de 3 143 € pour la première demi-part et 2 969 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane ces montants sont fixés respectivement à 13 757 €, 3 787 € et 2 969 €. Pour Mayotte, ces montants sont fixés, respectivement, à 20 618 €, 5 673 € et 4 448 €.

⁴ BOI-IF-TH-10-50-30-10 qui renvoie au BOI-IF-TF-10-55-10.

Annexe II

- ◆ les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité si le montant de leur RFR de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417-1 du CGI et s'ils occupent leur habitation dans les conditions de l'article 1390 du CGI ;
- ◆ les contribuables âgés de plus de 60 ans, les veuves et veufs, qui ont bénéficié de l'exonération de TH prévue au I de l'article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, dont le montant de RFR l'année précédente n'excède pas la limite fixée à l'article 1417-1 bis du CGI, soit 14 089€ pour la 1^{ère} part au 1^{er} janvier 2022⁵, laquelle est supérieure de presque 3 000 € à celle fixée au I de l'article 1417-1, lorsqu'ils ne sont pas passibles de l'IFI et qu'ils remplissent la condition de cohabitation de l'article 1390 du CGI. Il s'agit du dispositif au bénéfice des « vieux parents » (cf. encadré 2) ;
- ◆ les personnes qui conservent la jouissance exclusive de l'habitation qui constituait leur résidence principale avant qu'elles soient hébergées durablement en maison de retraite ou dans un établissement de soins de longue durée dès lors qu'elles entrent dans un autre cas de dégrèvement⁶ ;
- ◆ les personnes occupant dans les départements d'outre-mer un immeuble dont la valeur n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune.

Encadré 2 : le dispositif de dégrèvement pour « vieux parents »

L'article 75 de la loi de finances pour 2016 avait pour but de neutraliser les effets sur les exonérations de fiscalité directe locale et donc sur le dégrèvement de la CAP de la suppression, depuis 2014, de la demi-part dont bénéficiaient en matière d'impôt sur les revenus les parents isolés ayant eu des enfants, mais ne les ayant pas élevés seuls pendant au moins cinq ans. À cette fin, les seuils de RFR qui conditionnaient l'exonération de TH sur la résidence principale et le dégrèvement de CAP en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans ou veuves ont été rehaussés d'une part à une part et demie.

Par ailleurs, cet article a institué, à compter de 2015, un mécanisme de lissage permettant un retour progressif dans l'imposition lorsqu'un foyer ne respecte plus les conditions pour bénéficier d'une exonération de TH sur sa résidence principale⁷. Ainsi, les contribuables dont le RFR dépassait le plafond à respecter pour avoir droit à l'exonération, en raison par exemple de la hausse de leurs revenus d'une année sur l'autre, conservaient pendant deux ans le bénéfice de l'exonération de TH sur la résidence principale prévue en faveur des personnes modestes âgées, veuves ou handicapées ainsi que du dégrèvement de CAP auxquels ils avaient eu droit. À l'issue de cette période, la valeur locative (VL) servant à l'établissement de la TH était réduite de deux tiers la troisième année et d'un tiers la quatrième année, tandis que la CAP était due dès la troisième année dans les conditions de droit commun. Ainsi, les contribuables ne perdaient la totalité du bénéfice de ces avantages que si leur RFR excédait le plafond légal de manière durable – deux ans pour la CAP et quatre ans pour la TH.

Ce dispositif, qui concernait l'ensemble des contribuables ayant bénéficié d'une exonération était sans lien avec la neutralisation des effets induits en matière de fiscalité locale par la suppression de la demi-part de quotient familial, qui a été traitée définitivement.

Toutefois, le bénéfice de l'exonération de TH et du dégrèvement de CAP a été prolongé de manière dérogatoire chaque année depuis 2017. En effet, alors que la TH sur la résidence principale était progressivement supprimée pour 80 % des foyers, il aurait été peu lisible que des contribuables ayant bénéficié d'une exonération soient à nouveau redevables de cet impôt. Un amendement à la loi de finances pour 2018 a prévu, de façon rétroactive, que les foyers qui auraient dû en 2017 bénéficier des abattements dégressifs de VL et ainsi entrer progressivement dans l'imposition à la TH et payer la CAP continuent d'être exonérés de TH et dégrévés de CAP au titre de cette même année.

⁵ Au 1^{er} janvier 2022 : 14 089 €, pour la première part de quotient familial, majorée de 2 969 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus. Pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion, les montants de revenus sont fixés à 16 303 € pour la première part, majorés de 2 969 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane et Mayotte, ces montants sont fixés, respectivement, à 17 545 € et 2 969 €.

⁶ Être titulaire de l'ASPA ou de l'ASI ou être titulaire de l'AAH sous conditions de ressources, ou être un contribuable âgé de plus de 60 ans ou veuf ou veuf sous condition de ressources et sous réserve de ne pas être imposables à l'impôt sur la fortune immobilière ou être une personne atteinte d'invalidité ou d'infirmité sous condition de ressources.

⁷ Exonérations prévues au I de l'article 1414 du CGI dans sa rédaction antérieure au 31 décembre 2020.

Annexe II

Une mesure identique a été reconduite par amendements aux lois de finances pour 2019 et 2020 au titre des années 2018, 2019 et 2020. Cependant, au titre de l'année 2020, une condition supplémentaire portant sur le RFR a été exigée, de manière à ce que les contribuables dont les revenus excédaient le seuil prévu pour bénéficier du dégrèvement total de TH (c'est-à-dire ceux comptant parmi les 20 % les plus aisés) ne soient plus dégrévés de la CAP. La mesure a ensuite été reconduite au titre des années 2021 et 2022.

La deuxième catégorie de dégrévés est constituée des personnes bénéficiant d'un maintien des droits acquis au titre de la législation antérieure. Il s'agit des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 ou invalides qui étaient exonérées de redevance audiovisuelle en 2004 mais qui, compte tenu des dispositifs d'exonération applicables à la TH, différents de ceux de la redevance, ne l'auraient plus été après la réforme du recouvrement de la CAP. Le droit acquis de des personnes invalides est pérennisé depuis 2008 et celui des personnes âgées d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004 depuis 2013, dès lors qu'elles satisfont, chaque année depuis 2006 aux conditions suivantes :

- ◆ ne pas être imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle la CAP est due ;
- ◆ occuper leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 du CGI ;
- ◆ ne pas être assujetties à l'impôt sur la fortune immobilière au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle la CAP est due.

La troisième catégorie de dégrévés concerne les personnes dont le revenu fiscal de référence est nul. Pour cette disposition, qui existe depuis 2010 en métropole et 2011 en outre-mer, le RFR est défini au II de l'article 1414-A du CGI, c'est-à-dire apprécié pour l'ensemble du foyer fiscal de taxe d'habitation - redevable(s) et co-habitants. Cette disposition concerne en particulier les bénéficiaires du RSA.

Les dégrèvements concernent donc majoritairement les personnes de plus de 60 ans à revenus modestes, les bénéficiaires des minima sociaux et les personnes en situation de handicap à revenus modestes. En revanche, les personnes de moins de 60 ans qui travaillent mais qui ont de faibles revenus, échappent largement aux exonérations. C'est ainsi que près du tiers des ménages du premier décile acquittent la CAP alors que leur revenu moyen est inférieur à 7767€ par unité de consommation et par an.

À ces dégrèvements pour motifs sociaux et droits acquis s'ajoutent les dégrèvements gracieux (après examen local des situations financières difficiles) et contentieux accordés à des personnes qui attestent *a posteriori* ne pas détenir de téléviseur. Lors de notre déplacement à la DDFIP de Haute Garonne, il a été indiqué à la mission que dès lors qu'une déclaration sur l'honneur de non-détention d'un téléviseur était reçue, un dégrèvement était accordé. C'est pour cela que dans ce département, les assistantes conseilleraient aux ménages en difficulté de faire cette déclaration qui est plus simple que de produire les pièces justifiant, le cas échéant, le droit à un dégrèvement.

Tableau 2 : Conditions posées par l'article 1605 bis CGI pour bénéficier des dégrèvements

Motif de dégrèvement	RFR par part du foyer inférieur à un certain seuil	Condition d'âge	Non assujettissement à l'IFI	Non assujettissement à l'IR	Condition de cohabitation au sens de l'art. 1390 CGI
Habitants reconnus indigents	Non	Non	Non	Non	Non
Ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère	Non	Non	Non	Non	Non
Titulaires ASPA ou ASI	Non	Non	Non	Non	Oui
Titulaires AAH	Oui	Non	Non	Non	Oui
Contribuables âgés de plus de 60 ans	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Veufs et veuves	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Infirmes ou invalides	Oui	Non	Non	Non	Oui
Vieux parents	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Personnes occupant dans les DOM un immeuble dont la valeur locative n'excède pas de 40 % la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune	Non	Non	Non	Non	Non
Foyers dont le RFR est nul	Oui	Non	Non	Non	Non
Foyers exonérés pour droits acquis	Non	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Mission.

Note : L'examen de l'application des conditions relatives au RFR, à l'âge, à l'IFI et à la cohabitation ne prend pas ici en compte les paramètres intrinsèques de chaque motif de dégrèvement qui peuvent en eux-mêmes contenir des conditions de ressources et d'âge.

Sont hors champ d'application de la CAP :

- ◆ les personnes dont aucune des résidences n'est équipée d'un téléviseur et qui ont coché la case ORA de leur déclaration de revenus (déclaration n°2042) : dès lors que toutes les personnes vivant sous le même toit n'ont pas coché la case ORA, le foyer fiscal redevable de la TH sera redevable de la CAP ;
- ◆ les appareils équipant les logements des enfants personnellement imposés à la TH dès lors qu'ils sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents et que leurs parents détiennent un appareil taxable dans une de leurs résidences principale et/ou secondaires⁸ ;
- ◆ les appareils équipant les résidences secondaires des personnes qui ont une résidence principale déjà équipée⁹.

L'assiette de la CAP est large puisqu'on dénombre pour l'année 2020, 23,0 millions (M) de foyers payant la CAP pour un rendement de 3,1 milliards d'euros (Md €), tandis que 2,0 M de foyers cochent la case ORA, soit 7,0 % des ménages et 4,6 M de foyers sont dégrévés, soit 16,5 % des ménages. Les deux principaux cas de dégrèvements sont les contribuables âgés de plus de 60 ans et veufs et veuves avec 2,3 M de foyers ainsi que le dispositif « vieux parents » avec 1,1 M de foyers concernés (cf. tableau 3 et tableau 4). On peut noter que cette prédominance des dégrèvements liés à l'âge est héritée du passé, puisque le décret du 11 octobre 1958 prévoyait déjà, en son article 9 que soient exemptés de la redevance de radiodiffusion les titulaires d'une prestation de vieillesse. **74% des dégrèvements bénéficient donc aux personnes de plus de 60 ans, qui sont les plus fidèles auditeurs de l'audiovisuel public.**

⁸ À défaut, la contribution est due.

⁹ A contrario, la contribution reste due pour une résidence secondaire équipée d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision si la résidence principale n'en est pas équipée.

Annexe II

Tableau 3 : Nombre de foyers hors champ, payant et dégrévés de CAP en 2020

Situation des foyers au regard de la CAP	Nombre de foyers (millions)
Foyers déclarant ne pas détenir de TV ou assimilés	2,0
<i>en % du total des foyers</i>	6,8%
Foyers ne déclarant pas ne pas détenir une TV ou assimilé (1+2)	27,6
<i>en % du total des foyers</i>	93,2%
Foyers ayant une somme à payer de CAP (1)	23,0
<i>en % du total des foyers</i>	77,8%
Foyers dégrévés de CAP (2)	4,6
<i>en % du total des foyers</i>	15,4%
<i>-dont au titre de l'exonération de TH</i>	4,0
<i>-en % de 2</i>	88,3%
<i>-dont au titre des droits acquis</i>	0,1
<i>-en % de 2</i>	1,4%
<i>-dont au titre d'un revenu fiscal de référence nul</i>	0,5
<i>-en % de 2</i>	10,3%
Total	29,6

Source : Département des études et statistiques fiscales (DESF), DGFIP. Fichiers de taxation relatifs au rôle général de taxe d'habitation 2020.

Notes : La notion de foyers déclarant ne pas détenir de TV ou assimilés correspond aux foyers TH taxés en résidence principale ayant coché la case ORA et ne prend pas en compte les résidences secondaires non taxées. La notion de foyer ayant une somme à payer a été utilisée à la place de celle de foyer payant car seules les données d'émission sont disponibles au DESF et non celles de recouvrement.

Tableau 4 : Nombre de foyers dégrévés de CAP en 2020 par catégories de dégrèvement

	Nombre de foyers dégrévés de CAP en 2020		
	Métropole	DOM	Total
Foyers bénéficiant d'une exonération de TH, 2° de l'article 1605 bis CGI (1)	3 868 091	169 719	4 037 810
<i>Dont ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère (a)</i>	7 995	19	8 014
<i>Dont habitants reconnus indigents (a)</i>	959	44	1 003
<i>Dont titulaires ASPA ou ASI (b)</i>	18 550	1 351	19 901
<i>Dont les titulaires de l'AAH sous conditions de ressources (c)</i>	511 545	15 104	526 649
<i>Dont contribuables âgés de plus de 60 ans et les veufs et veuves non soumis à l'IFI et sous conditions de ressources (d)</i>	2 183 396	121 420	2 304 816
<i>Dont personnes infirmes ou invalides sous conditions de ressources (e)</i>	77 241	474	77 715
<i>Dont bénéficiaires du dispositif « vieux parents » (g)</i>	1 077 359	12 908	1 090 267
<i>Dont personnes occupant dans les départements d'outre-mer un immeuble dont la valeur n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune (i)</i>	0	18 462	18 462
Foyers dont le RFR est nul (j du 2° de l'article 1605 bis CGI) (2)	417 966	52 635	470 601
Foyers exonérés pour droits acquis (3° de l'article 1605 bis CGI) (3)	65 525	300	65 825
Total (1)+(2)+(3)	4 360 536	222 717	4 583 253

Source : DESF, fichiers de taxation relatifs au rôle général de taxe d'habitation 2020 et état 1385 (pour les groupes ambassadeurs et indigents, qui n'apparaissent pas dans les articles du fichier de taxation).

1.2.3. La CAP est due au taux forfaitaire de 138 € en métropole et 88 € en outre-mer

La contribution à l'audiovisuel public est fixée selon une logique forfaitaire. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le montant de la CAP s'établit à 138 € en métropole et à 88 € dans les départements d'outre-mer¹⁰ (III de l'article 1605 du CGI). Le montant de la contribution à l'audiovisuel public, fixé en loi de finances, est en principe indexé chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, sauf dérogation en loi de finances, comme c'est le cas depuis 2019. Il est arrondi à l'euro le plus proche (la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1).

Pour les redevables imposés à la taxe d'habitation au titre de leurs résidences en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, le montant de la CAP est celui applicable au lieu de leur habitation. Ainsi, lorsqu'un redevable a une résidence secondaire dans un DOM équipée d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision alors que sa résidence principale en métropole ne l'est pas, le montant applicable est celui de la métropole. Dans le cas inverse (la résidence secondaire en métropole est équipée d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision alors que la résidence principale dans un DOM ne l'est pas), le montant applicable est celui des DOM.

Encadré 3 : historique de l'application différenciée du taux de CAP en Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, et à Mayotte

Jusqu'en 2003, conformément à l'article 10 de l'ordonnance 59-273 du 4 février 1959, le montant de la « redevance pour droit d'usage » était fixé par décret en Conseil d'État¹¹, avec une tarification pour les téléviseurs « couleur » (116,50 €) et une tarification pour les téléviseurs « noir et blanc » (74,31 €).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, le rapport d'information présenté par le député M. Martin-Lalande a préconisé la suppression du taux applicable aux téléviseurs « noir et blanc » et son maintien dans les départements d'outre-mer (DOM). Cette préconisation était présentée comme faisant partie d'un ensemble de mesures de simplification de l'assiette et d'amélioration du recouvrement de la redevance. Elle a été adoptée par amendement : ainsi, l'article 37 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004 a établi un tarif de 116,50 € en métropole et de 74,31 € dans les DOM.

L'article 41 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, qui a institué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une contribution à l'audiovisuel public adossée à la TH en remplacement de la redevance audiovisuelle mise en œuvre pour 2004 conformément à l'article 37 de la loi de finances pour 2004, a maintenu la différence de tarifs entre les DOM et la métropole sans qu'il y soit fait grief.

Il convient de noter qu'avant 2010, l'outre-mer n'avait accès qu'à une fraction de l'offre du secteur public audiovisuel. Or, depuis 2010, les foyers ultra-marins ont accès à l'ensemble de l'offre disponible en métropole ainsi qu'à l'offre de France Télévisions « Outre-mer la 1^{ère} ».

Il convient de noter que les collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie sont hors champ d'application de la CAP.

¹¹ Décret n°2002-27 du 8 janvier 2002.

1.3. La CAP est également due par 86 000 professionnels, à 54,5 % dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants

L'article 1605 du CGI prévoit également que les professionnels (personnes physiques et morales) sont redevables de la CAP dès lors qu'ils détiennent, au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la CAP est due, un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé dans un local situé en France. À la différence de la taxation des particuliers, la CAP des professionnels est due pour chaque appareil détenu. Le taux de droit commun, fixé par le II de l'article 1605 du CGI, est le même que pour les particuliers, mais connaît des adaptations pour tenir compte des secteurs d'activité (cf. tableau 5):

- ◆ un montant équivalent à quatre fois le montant de droit commun est prévu pour les débits de boisson (article 1605 ter du CGI) ;
- ◆ des abattements sont prévus en cas de point de vision multiples : un abattement de 30 % sur la CAP due pour chaque point de vision entre le troisième et le trentième, puis de 35 % à partir du trente et unième.

Tableau 5 : Montants de la CAP des professionnels

Montants en euros	Cas général		Matériels installés dans les débits de boissons	
	Métropole	D.O.M	Métropole	D.O.M
Points de vision				
Les deux premiers	138	88	552	352
Du 3 ^{ème} au 30 ^{ème} (abattement de 30 %)	96,6	61,6	386,4	246,4
Du 31 ^{ème} au dernier (abattement de 35 %)	89,7	57,2	358,8	228,8

Source : BOI-TFP-CAP-20.

L'article 1605 ter du CGI prévoit des exonérations pour les entreprises publiques pour leurs activités non soumises à TVA (activités à caractère social, administratif, culturel, sportif, éducatif), les associations caritative d'hébergement de personnes en situation d'exclusion, les associations socioculturelles des établissements pénitentiaires, les établissements de santé et services sociaux et médico-sociaux, les établissements d'enseignement public ou privés sous contrat d'association avec l'État. Certains matériels ne sont pas soumis à la CAP, notamment les téléviseurs utilisés pour la recherche, la production ou leur commercialisation, dans le cadre de procédures pénales, au sein des ambassades et consulats.

En 2020, 86 023 redevables professionnels ont contribué à hauteur de 110,3 M€. Le secteur le plus contributeur en nombre et en montant dû est celui de l'hébergement et de la restauration (54,5 % des redevables et 68,6 % du rendement de la CAP des professionnels). En termes de nombre de redevables, les secteurs les plus concernés sont ensuite les activités immobilières (11,4 % des redevables) et le commerce (8,3 %), tandis qu'en termes de montant dû, le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques contribue à hauteur de 7,81 % du total et les activités immobilières, à hauteur de 6,05 % du total (cf. tableau 6).

Plus des trois-quarts (77,4 %) des contributeurs sont des microentreprises qui représentent 47,0 % du montant recouvré. Les seules petites et moyennes entreprises du secteur hôtels, cafés et restaurants représentent 8,2 % des contributeurs mais 26,4 % du rendement total de la CAP des professionnels (cf. tableau 7).

Annexe II

Tableau 6 : Nombre de professionnels redevables de la CAP et montants de CAP payés par secteur d'activité en 2020

Secteur d'activité (A21)	Nombre en milliers	%	Montant de CAP payée (M€)	%
Tous secteurs confondus	86	100	110,3	100
A - agriculture, sylviculture et pêche	0,7	0,81	0,2	0,18
B - industries extractives	0	0,03	0	0,03
C - industrie manufacturière	2,3	2,68	0,8	0,76
D - production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,1	0,06	0,2	0,14
E - production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,1	0,11	0	0,03
F - construction	1	1,14	1,2	1,05
G - commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	7,1	8,3	3,2	2,89
H - transports et entreposage	0,7	0,83	0,5	0,42
I - hébergement et restauration	46,8	54,44	75,7	68,62
J - information et communication	1	1,13	0,7	0,62
K - activités financières et d'assurance	1,1	1,33	1,6	1,47
L - activités immobilières	9,8	11,36	6,7	6,05
M - activités spécialisées, scientifiques et techniques	5,5	6,36	8,6	7,81
N - activités de services administratifs et de soutien	0,9	1,1	3,6	3,3
O - administration publique	0,2	0,2	0,1	0,08
P - enseignement	0,6	0,73	0,3	0,3
Q - santé humaine et action sociale	1,9	2,19	2,2	1,97
R - arts, spectacles et activités récréatives	2,6	3,05	2,7	2,49
S - autres activités de services	3,2	3,74	1,6	1,42
U - activités extra-territoriales	0,1	0,08	0	0,02
Z - non déterminé	0,3	0,32	0,4	0,36

Source : DESF ; annexe à la déclaration de TVA (formulaire n°3310-CA3), fichiers issus de MEDOC.

Annexe II

Tableau 7 : Nombre de professionnels redevables de la CAP et montants de CAP payés (en milliers d'euros) par catégorie d'entreprises et principaux secteurs contributeurs en 2020

Secteur d'activité	Microentreprises		Petites et moyennes entreprises		Entreprises de taille intermédiaire		Grandes entreprises		Total	
	Nombre de redevables	CAP payée	Nombre de redevables	CAP payée	Nombre de redevables	CAP payée	Nombre de redevables	CAP payée	Nombre de redevables	CAP payée
Tous secteurs confondus	66 649	51 856,4	17 377	40 831,5	1 857	15 522,5	140	2 079,1	86 023	110 289,6
Industrie manufacturière	727	196,4	1 143	282,4	419	270,7	16	87,6	2 305	837,1
Construction	462	246,9	457	857,9	N.C. ¹²	N.C.	N.C.	N.C.	982	1 158,8
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	4 041	1 275,3	2 691	1 058,8	387	429,7	21	423,2	7 140	3 187,0
Hébergement et restauration	39 737	39 112,0	7 044	29 089,6	48	7 436,8	4	41,0	46 833	75 679,5
Information et communication	438	119,8	426	238,0	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	969	679,0
Activités financières et d'assurance	427	347,7	506	706,6	181	236,1	33	327,7	1 147	1 618,0
Activités immobilières	9 331	3 817,6	386	2 295,8	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	9 776	6 668,5
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	3 740	3 184,2	1 462	2 360,5	242	2 672,8	23	399,8	5 467	8 617,3
Santé humaine et action sociale	696	293,3	1 168	1 418,3	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	1 888	2 168,1
Arts, spectacles et activités récréatives	1 956	1 209,2	618	984,8	45	402,2	3	145,1	2 622	2 741,4
Autres activités de service	2 916	934,3	289	450,8	16	183,8	0	0,0	3 221	1 568,9

Source : DESF ; annexe à la déclaration de TVA (formulaire n°3310-CAS3), fichiers issus de MEDOC.

¹² N.C. données non communicables en application des règles du secret statistique qui conduisent à occulter les informations relatives à un nombre réduit d'articles d'imposition (seuil de 3 unités) ou concernant une imposition « dominante » représentant plus de 85 % du montant agrégé.

1.4. La CAP des particuliers est déconnectée des usages, inéquitable, fragile juridiquement et la dynamique de son rendement s'érode

1.4.1. Le lien entre le fait générateur de la CAP et le service public qu'elle finance n'a pas été adapté à l'évolution des usages

Alors que le paiement de la CAP est lié à la détention d'un poste de télévision, l'accès aux contenus proposés par les sociétés d'audiovisuel public ne repose pas exclusivement sur cet appareil. C'est ainsi que Radio France est le deuxième bénéficiaire du produit de la CAP, alors que la détention d'un poste de radio ne déclenche plus le paiement de celle-ci depuis 1980.

L'accès aux contenus audiovisuels est désormais multicanal, même si le poste de télévision reste le support privilégié pour regarder la télévision en direct (88 % de la population qui regarde des émissions TV en direct en 2019) et à la demande (55 % de la population qui regarde des émissions TV de rattrapage ou de la vidéo à la demande, téléchargement ou streaming)¹³. Les données de l'étude Home Devices menée par Médiamétrie permettent d'établir qu'en 2021, **la part des ménages possédant au moins un écran permettant d'accéder à l'audiovisuel (téléviseur, ordinateur, smartphone, tablette) est de 99,5 % soit la quasi-totalité des foyers français**, alors que 90,9 % d'entre eux possèdent un téléviseur. Une part croissante des contribuables bénéficient des ressources du service public de l'audiovisuel sans contribuer à son financement car ils ne possèdent pas de téléviseur, mais un autre équipement.

En outre, la comparaison des données de taxation et des données d'audience de Médiamétrie permet d'établir **une divergence entre le profil socio-économique des foyers redevables de la CAP et des foyers qui regardent les chaînes publiques** (France 2, France 3, France 5, France 4 et Arte) **ou écoutent les radios de service public** (stations de Radio France, RFI). Ainsi, alors que 44,6 % des foyers payant la CAP ont moins de 49 ans, seulement 17 % des usagers des chaînes de télévision publique et 35,2 % des usagers des chaînes de radios publiques se situent dans cette tranche d'âge (cf. graphique 1, tableau 8 et tableau 9).

¹³ Source : Baromètre du numérique 2019, étude CREDOC réalisée pour le compte de l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse), du CGE (Conseil Général de l'Économie) et de l'Agence du numérique.

Annexe II

Graphique 1 : Répartition de l'audience de télévision par classe d'âge en 2021 (et évolution depuis 2014)



Source : Médiamétrie – Médiamat – Base : équipés TV- 2021 vs 2014.

Tableau 8 : Répartition de l'audience de radio par classe d'âge en 2021 et 2014

	Radios de service public		Total Radio	
	2014	2021	2014	2021
13-24 ans	5,0 %	6,0 %	16,3 %	12,6 %
25-34 ans	8,2 %	8,2 %	14,2 %	11,8 %
35-49 ans	22,3 %	21,0 %	25,0 %	24,4 %
50-64 ans	31,9 %	28,1 %	23,6 %	25,3 %
65 ans et plus	32,6 %	36,7 %	20,9 %	25,9 %

Source : Médiamétrie – Études 126 000 Radio et EAR National.

1.4.2. La CAP prend *de facto* peu en compte les facultés contributives et est inégalement répartie sur le territoire

La répartition du paiement de la CAP parmi les tranches de RFR est peu progressive. Ainsi, parmi les 23 millions de foyers payant la CAP en 2020, 4,1 % appartiennent au premier décile, 6,5 % au deuxième, 8,5 % au troisième, 10,2 % au quatrième, puis 11,3 % à chacun des déciles suivants (cf. tableau 9). **La moitié la plus pauvre de la distribution paie 41,8 % du produit de la CAP et la moitié la plus riche 58,2% (cf. tableau 10).** Le paiement de la CAP est par ailleurs inégalement réparti sur le territoire (cf. graphique 2), avec une forte concentration dans les départements du bassin parisien, à l'exception notable de Paris, en Vendée, dans le Haut-Rhin, dans l'Ain et en Haute-Savoie. En revanche, les départements où la part des payants est inférieure à 74 % se situent majoritairement dans le centre et le sud de la France.

Les dégrèvements de CAP bénéficient en priorité aux foyers aux plus faibles revenus avec 78,6 % des foyers dégrévés appartenant aux trois premiers déciles de revenus fiscal de référence (RFR) par part. Il convient toutefois de souligner que ces dégrèvements ne sont pas répartis uniformément au sein des foyers à faibles revenus puisque l'âge moyen des déclarants 1 des foyers dégrévés est de 68 ans en 2020. Cela s'explique par la construction des critères de dégrèvements, la majorité d'entre eux comportant un critère d'âge. La répartition géographique des foyers dégrévés (cf. graphique 3) reflète plutôt l'importance de la part des retraités modestes dans un département. C'est ainsi que les départements ruraux du centre et du sud de la France sont sur représentés. En revanche, elle concorde peu avec celle de la population vivant sous le seuil de pauvreté comme le montre la sous-représentation du Nord-Pas-de-Calais (cf. graphique 4).

Annexe II

Tableau 9 : Profil socio-économique des foyers payant, dégrévés et hors champ de CAP en 2020

	Foyers ne déclarant pas ne pas détenir un appareil récepteur de TV ou assimilé		Foyers déclarant ne pas détenir un appareil récepteur de TV ou assimilé
	Foyers ayant une somme de CAP à payer	Foyers dégrévés de CAP	
Nombre de foyers (millions)	23,0	4,6	2,0
Répartition par âge du déclarant 1			
Part des 15 à 24 ans	2,8%	1,2%	7,4%
Part des 25 à 34 ans	13,8%	3,9%	27,8%
Part des 35 à 49 ans	28,0%	9,6%	31,1%
Part des 50 ans et plus	55,4%	85,4%	33,6%
Âge non renseigné	0,1%	0,0%	0,0%
Âge moyen du déclarant 1	53	68	44
Revenu fiscal de référence (RFR) par part			
décile 01	4,1%	35,7%	17,8%
décile 02	6,5%	25,9%	11,7%
décile 03	8,5%	17,0%	8,8%
décile 04	10,2%	8,5%	8,3%
décile 05	11,3%	3,1%	8,2%
décile 06	11,3%	2,9%	8,0%
décile 07	11,3%	2,8%	8,1%
décile 08	11,3%	2,1%	9,0%
décile 09	11,3%	1,3%	10,0%
décile 10	11,2%	0,6%	9,8%
RFR non renseigné	3,0%	0,1%	0,4%
RFR moyen (€)	20 815	7 245	16 584

Source : DESF, fichiers de taxation relatifs au rôle général de TH 2020.

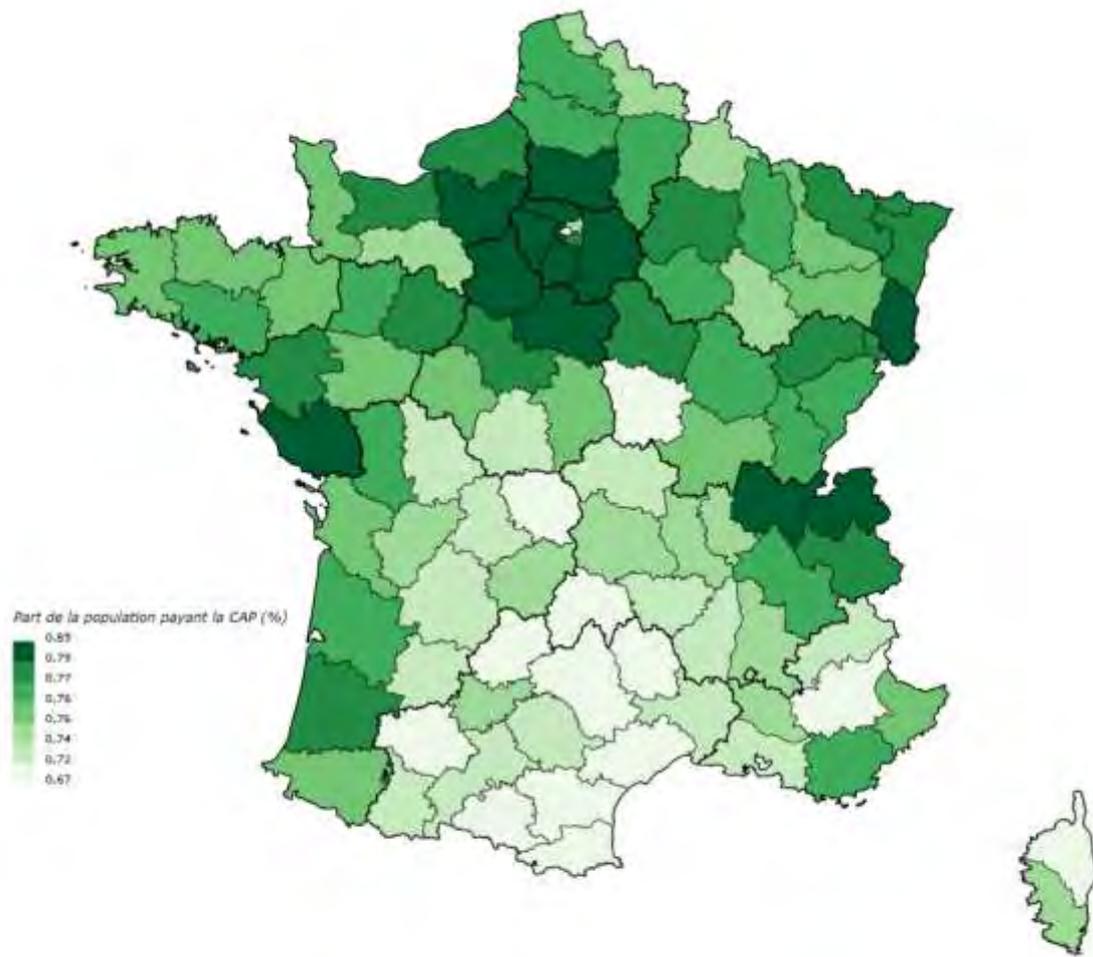
Tableau 10 : Montant de CAP à payer par décile de revenu fiscal de référence en 2020

Déciles de RFR par part des foyers ayant de la CAP à payer			Montant de CAP à payer	
Numéro de décile	Borne inférieure	Borne supérieure	M €	%
décile 01	0	4,6	129,1	4,1%
décile 02	4,6	8,3	203,9	6,5%
décile 03	8,3	10,8	268,5	8,5%
décile 04	10,8	13,0	322,6	10,2%
décile 05	13,0	15,1	356,3	11,3%
décile 06	15,1	17,4	358,2	11,4%
décile 07	17,4	20,2	357,0	11,3%
décile 08	20,2	24,3	356,9	11,3%
décile 09	24,3	32,1	356,6	11,3%
décile 10	32,1	-	353,5	11,2%
RFR non connu	-	-	93,1	2,9%
Total	-	-	3 155,7	100,0%

Source : DESF, fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020.

Annexe II

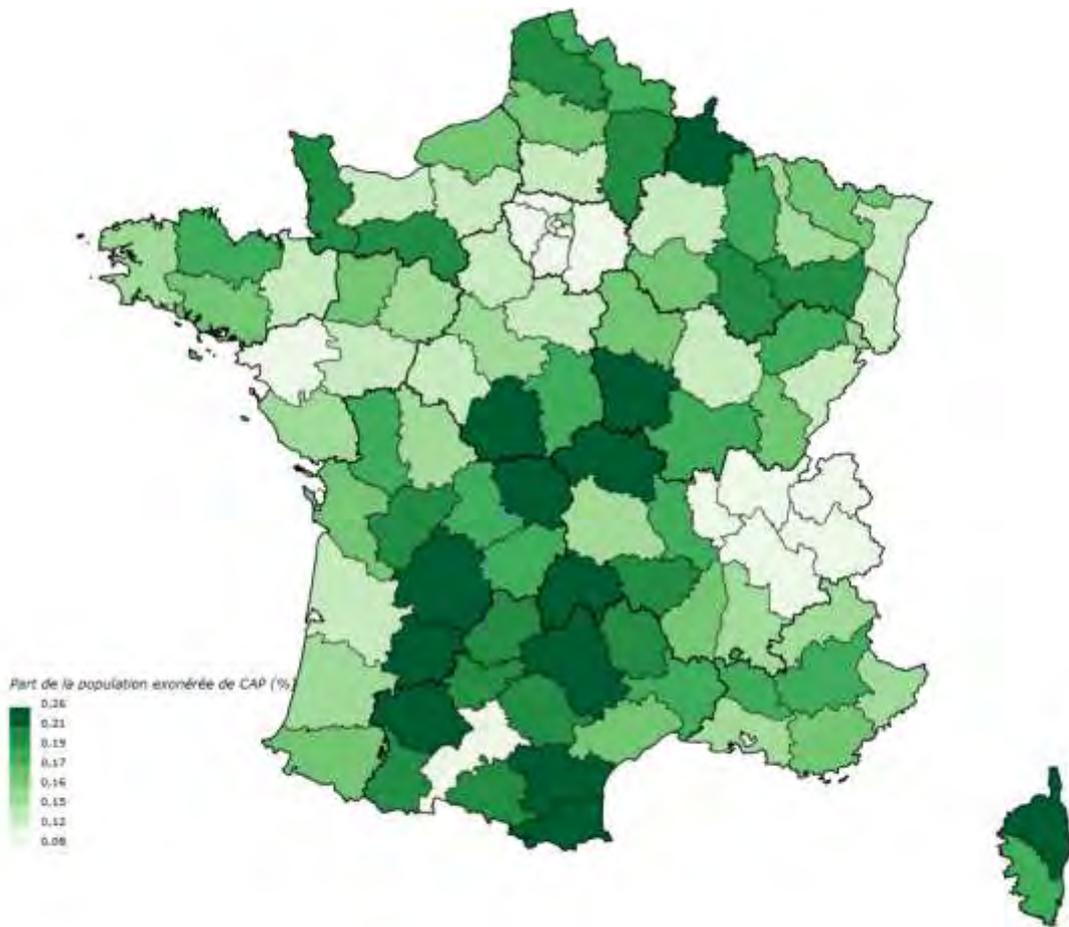
Graphique 2 : part de la population payant la CAP par département



Source : Pôle Science des données de l'IGF sur la base des données du DESF

Annexe II

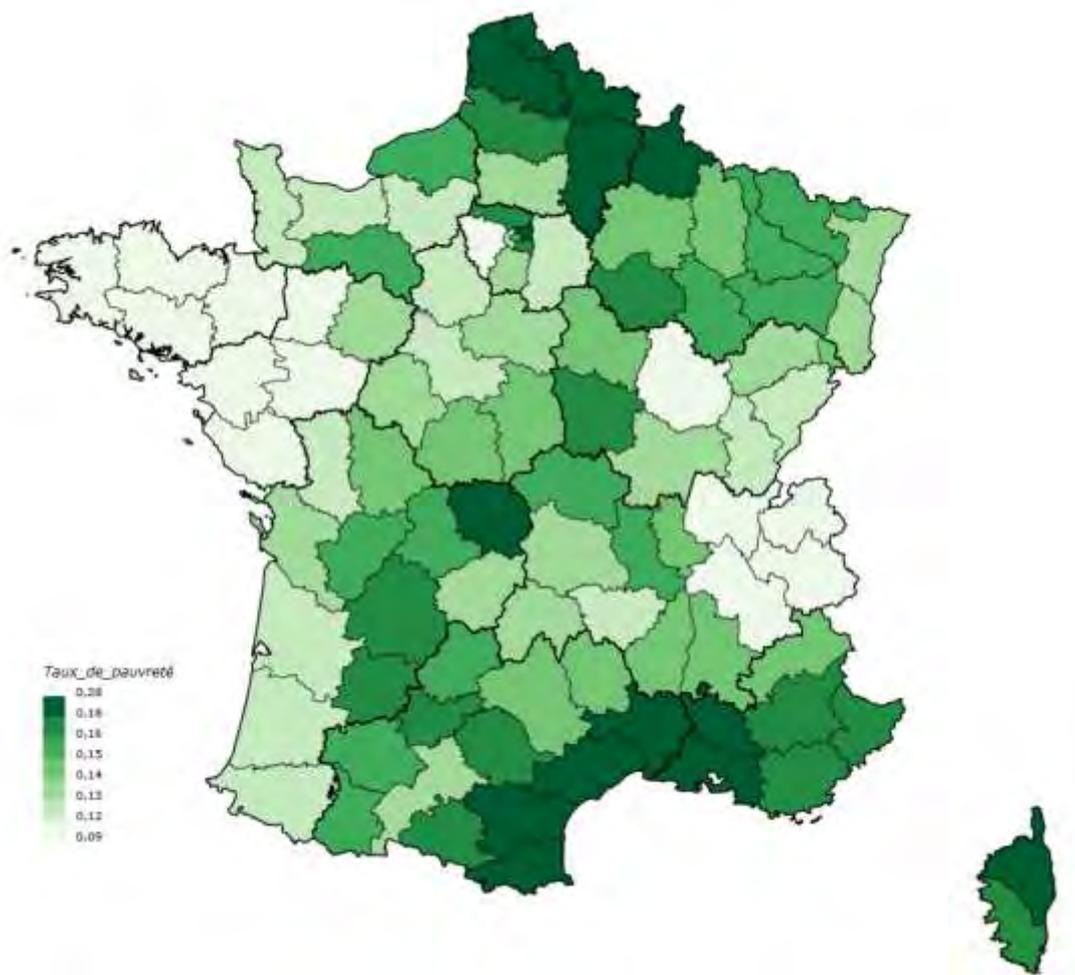
Graphique 3 : part de la population dégrévée de CAP par département



Source : Pôle Science des données de l'IGF sur la base des données du DESF.

Annexe II

Graphique 4 : Taux de pauvreté par département

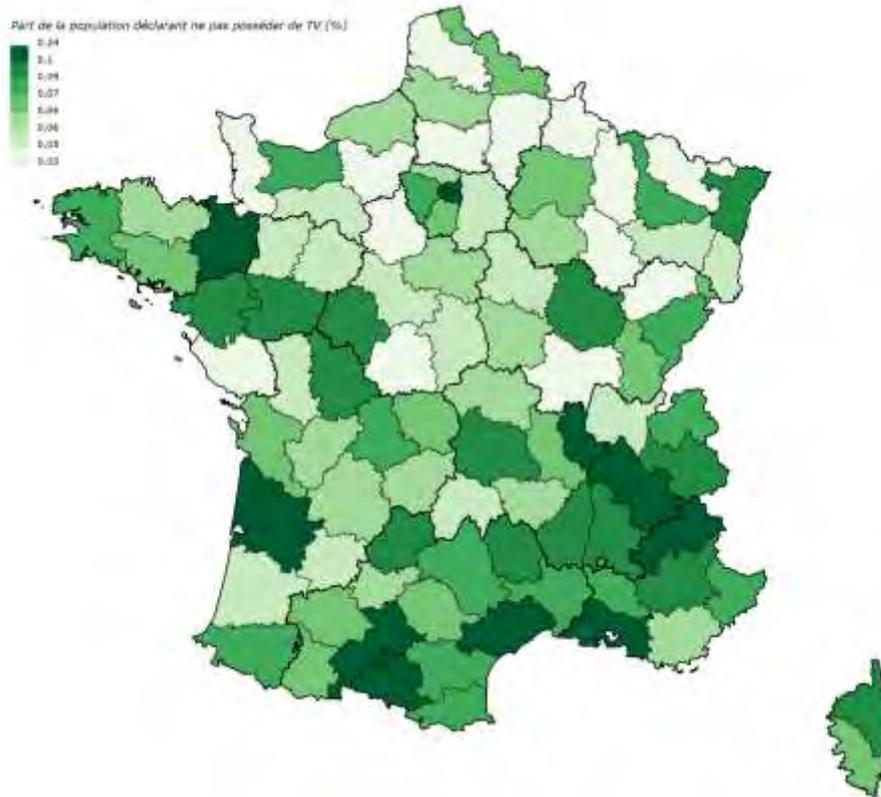


Source : Pôle Science des données de l'IGF.

Enfin, la part des foyers déclarant ne pas détenir de téléviseurs atteint 7% en 2021. Ce chiffre varie beaucoup entre départements, de 3% dans le Pas-de-Calais à 24% à Paris comme le montre le graphique 5. Il est particulièrement élevé dans les départements comprenant une forte population universitaire (Paris, Rhône, Haute-Garonne...) comme dans certaines zones rurales alternatives du sud de la France. Il est en revanche très faible dans les départements du Nord de la France.

Ce chiffre est globalement cohérent avec ceux reflétant le taux d'équipement des ménages qui est compris dans une fourchette allant de 92 à 95%, ce qui montre que la fraude reste limitée. Toutefois, celle-ci pourrait expliquer une part des variations entre départements.

Graphique 5 : part des foyers déclarant ne pas posséder de TV



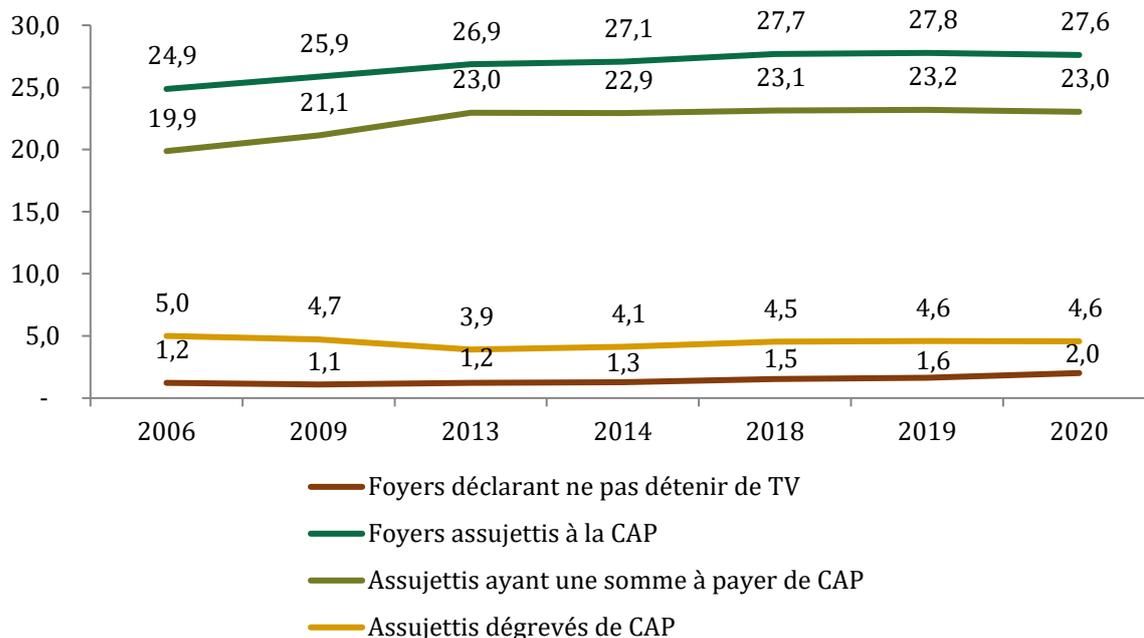
Source : Pôle Science des données de l'IGF;

1.4.3. L'assiette de la CAP s'érode

Si le nombre de foyers censés détenir un téléviseur est passé de 24,9 millions en 2006 à 27,8 millions en 2019, il baisse depuis et est revenu à 27,6 millions en 2020 (cf. graphique 5). Celui des foyers dégrévés de CAP, après avoir fortement diminué entre 2006 et 2013 (-1,1 million de foyers), augmente depuis, pour atteindre 4,6 M en 2020. Le nombre de foyers déclarant à l'administration fiscale ne pas détenir de télévision a augmenté de 58,5 % entre 2014 et 2020, passant de 1,3 million à 2,0 millions, soit 7 % des foyers.

Annexe II

Graphique 5 : Évolution du nombre de foyers assujettis et hors champ de CAP entre 2006 et 2020

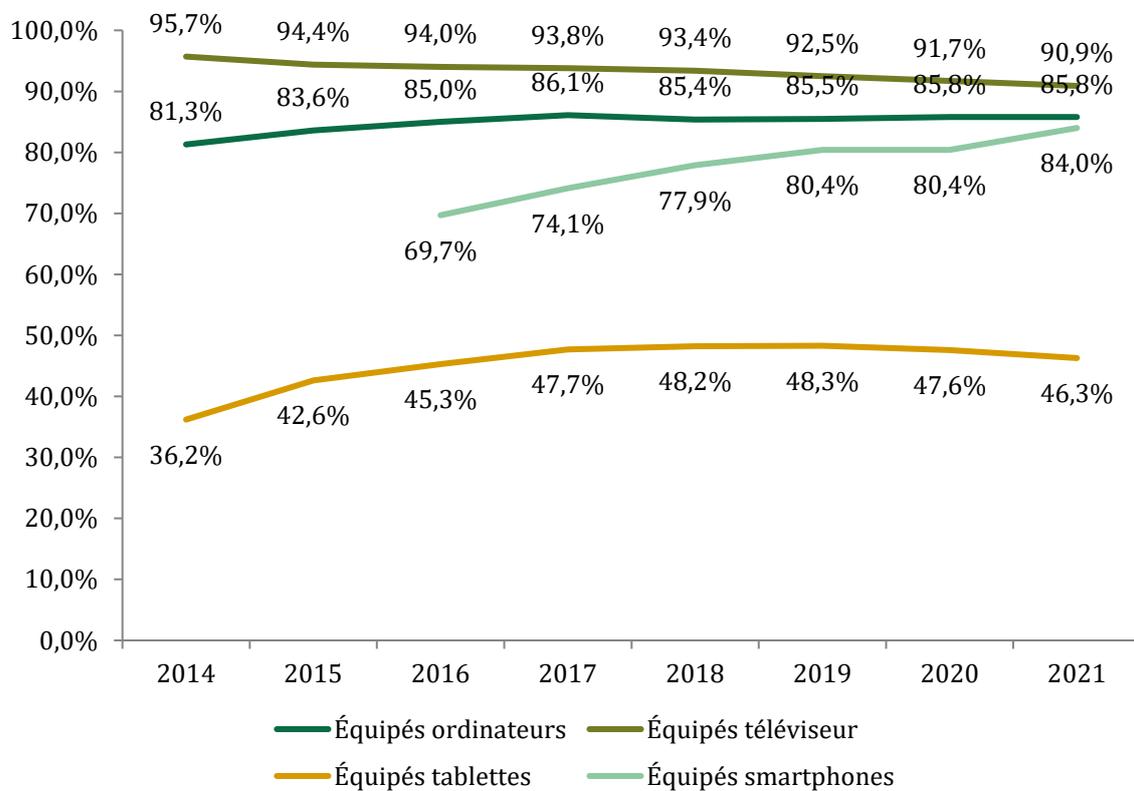


Source : Mission, à partir des données DESF.

Les chiffres de l'observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) réalisé par Médiamétrie évoluent dans le même sens : ainsi, même si le téléviseur demeure l'écran le plus répandu dans les foyers avec 90,9 % de foyers équipés fin 2021, devant l'ordinateur (85,8 % des foyers), le smartphone (84,0 %) et enfin la tablette (46,3 %), ce taux a chuté de 4,8 points entre 2014 et 2021 (cf. graphique 6). C'est le seul équipement dont le taux de pénétration a diminué sur la période, puisque le taux d'équipement en téléphones mobiles a augmenté de 2,1 points, en ordinateurs de 4,5 points, en tablettes de 10,1 points (même s'il diminue depuis 2019) et en smartphones de 14,3 points (depuis 2016). Les données de l'INSEE, même si elles affichent des taux d'équipement légèrement différents de ceux de Médiamétrie, corroborent la tendance à la baisse s'agissant des téléviseurs et à la hausse pour les téléphones portables et les ordinateurs ainsi que les connexions internet (cf. **graphique 7**).

Annexe II

Graphique 6 : Taux d'équipement des foyers français en ordinateurs, téléviseurs, tablettes et téléphones depuis 2014 selon Médiamétrie

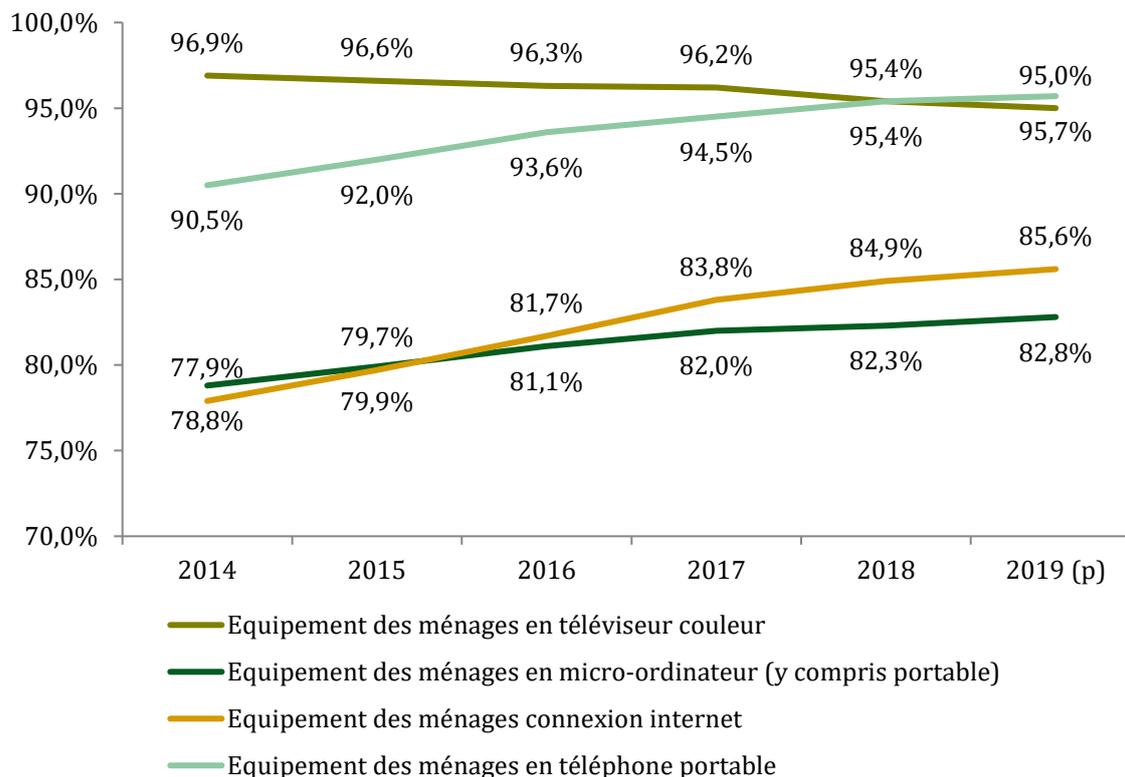


Source : Mission à partir des données de Médiamétrie, étude Home Devices sur un échantillon représentatif de l'ensemble des foyers français.

Note : les données correspondent à celles du quatrième trimestre de chaque année. Les équipés smartphone sont l'ensemble des foyers équipés d'un téléphone mobile qui permet d'utiliser des applications et d'accéder à un magasin d'applications. Il peut également fournir les fonctionnalités d'agenda, de calendrier, de navigation sur le web, de consultation de courrier électronique, de messagerie instantanée, de GPS, etc.

Annexe II

Graphique 7 : Taux d'équipement des ménages en téléviseur, micro-ordinateur, connexion internet et téléphone portable entre 2014 et 2019 selon l'INSEE



Source : INSEE, SRCV-Silc 2004 à 2019.

Note : les chiffres 2019 sont provisoires.

Entre 2017 et 2020, le taux de croissance annuel moyen des foyers ayant une somme de CAP à payer s'est établi à -0,2 % et celui de l'équipement des foyers en téléviseurs, à -0,8 %¹⁴. En appliquant le taux de croissance annuel moyen 2017-2020 du nombre de foyers payants (diminution liée à la baisse tendancielle d'équipement en téléviseur) et du nombre de foyers exonérés (tendance à l'augmentation constatée depuis 2013) aux données 2020, on peut obtenir le tendancier détaillé au tableau 12, qui confirme une érosion de l'assiette de taxation, menaçant la dynamique du rendement de CAP.

¹⁴ Si l'on se réfère aux données de Médiamétrie. Le taux de croissance annuel moyen de l'équipement des foyers en téléviseurs entre 2017 et 2019 selon l'INSEE est de -0,6 %.

Annexe II

Tableau 11 : projections de l'évolution du nombre de foyers payants et dégrévés de CAP jusqu'en 2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
Nombre de foyers assujettis	27,25	27,43	27,59	27,68	27,77	27,60	27,61	27,61	27,62	27,63
Dont foyers exonérés (millions)	3,66	4,35	4,43	4,53	4,58	4,60	4,66	4,72	4,78	4,84
Dont foyers payants (millions)	23,59	23,08	23,16	23,15	23,19	23,00	22,95	22,89	22,84	22,79
Taux de variation annuel des payants	-	-2,16%	0,35%	-0,04%	0,17%	-0,82%	-0,23%	-0,23%	-0,23%	-0,23%

Source : Mission, à partir des projections 2021-2022 de la direction du budget.

Un effet de génération se dessine par ailleurs, avec 42,7 % des foyers non équipés en télévision ayant entre 15 et 34 ans en 2021 contre 36,2 % en 2016¹⁵. Cette tendance s'illustre aussi par le fait que la part des primo déclarants à l'impôt sur le revenu indiquant ne pas détenir de télévision a augmenté de 44,4 % entre 2008 et 2014, puis de 38,5 % depuis 2014¹⁶. Ces éléments tendent à conforter l'hypothèse d'une tendance durable au rétrécissement de l'assiette de la CAP.

1.4.4. Le système de dégrèvement de CAP n'apparaît pas conforme à la Constitution

Le Conseil constitutionnel n'a pas rendu de décision relative à la CAP. Par ailleurs, aucune question prioritaire de constitutionnalité n'a été transmise au Conseil constitutionnel sur cette imposition. On peut considérer toutefois que, ni le caractère forfaitaire de la CAP, ni le caractère distendu du lien entre le fait générateur de la CAP et le service public qu'elle finance, ni l'application d'un taux différencié pour l'outre-mer, n'apparaissent problématiques au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

S'agissant du caractère forfaitaire, l'exigence de prise en compte des facultés contributives, qui découle du principe d'égalité devant les charges publiques (encadré 4), ne fait pas obstacle au caractère forfaitaire d'une imposition de toutes natures. Le caractère forfaitaire de la CAP est justifié par la nature même de l'assiette imposable car on peut considérer que la possession d'un téléviseur serait représentative d'une capacité contributive par transposition du raisonnement tenu sur l'imposition sur la fortune, autre impôt sur le patrimoine (cf. décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 « Loi de finances pour 2015 relative à l'ISF » : « 18. Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; »). De plus, par le biais des dégrèvements, le législateur a tenu compte des facultés contributives des redevables.

¹⁵ Données 2021 et 2016 de l'observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers – Médiamétrie et CSA.

¹⁶ Données DESF issues des fichiers de déclarations des revenus 2006, 2007, 2012, 2013, 2018 et 2019 à la 6^{ème} émission.

Annexe II

S'agissant du lien entre la détention d'une télévision et le service public financé, le fait générateur d'une imposition de toutes natures peut tout à fait être constitué par la détention d'un bien, laquelle confère une capacité contributive à son détenteur (cf. décision n° 2014-707 DC citée supra). De plus, il n'existe pas de jurisprudence du Conseil constitutionnel exigeant un lien entre les paramètres d'une imposition de toutes natures (redevables ou assiette) et la mission de service public financée par ce biais¹⁷. En l'espèce cependant, le fait générateur est en lien avec l'objet assigné à la CAP. La circonstance que, sous l'effet conjugué de l'évolution des techniques et des usages, le service public audiovisuel ne soit plus exclusivement accessible par l'intermédiaire d'un appareil récepteur de télévision ne semble toutefois pas remettre en cause la conformité de la CAP au principe d'égalité devant la loi. Dès lors que le Conseil constitutionnel ne dispose pas de la même marge d'appréciation que le législateur et qu'il ne saurait se substituer à lui, le risque que le Conseil considère que la CAP soit devenue contraire à la Constitution en raison de l'évolution des techniques et des usages apparaît faible, même s'il ne peut être totalement écarté.

S'agissant du tarif outre-mer, dans la mesure où la CAP n'est pas une redevance pour service rendu, elle devrait en principe être due quels que soient les conditions de réception et le nombre de chaînes reçues. Toutefois, les règles constitutionnelles applicables sont ici :

- ◆ l'article 73 de la Constitution lequel permet au législateur de tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières » des départements et régions d'outre-mer pour y adapter la loi ;
- ◆ le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (cf. encadré 4).

Ainsi, les écarts objectifs de niveau de vie entre les départements d'outre-mer et la métropole devraient permettre de justifier un taux plus faible sur un impôt de nature patrimoniale comme la CAP. La CAP des professionnels est également concernée par cette réduction de taux. Or la préservation du tissu économique local est un motif d'intérêt général également accueilli favorablement par le Conseil constitutionnel (décision n° 2018-750/751 QPC, cons. 28). Ces éléments suffisent *a priori* à caractériser une différence de situation avec la métropole, justifiant une différence de traitement qui demeure en rapport avec l'objet de la loi.

Encadré 4 : principe d'égalité devant la loi et principe d'égalité devant les charges publiques

Le principe d'égalité devant l'impôt comporte deux branches : d'une part le principe d'égalité devant la loi fiscale (article 6 de la déclaration des droits de 1789), et d'autre part le principe d'égalité devant les charges publiques (article 13 de la même déclaration). Le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit.

Le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes. Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives (c'est à dire les règles d'assiette), en fondant son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Mais cette appréciation ne doit pas entraîner une rupture d'égalité devant les charges publiques : notamment l'impôt de doit pas revêtir un caractère confiscatoire ou faire peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives.

Lorsqu'il est saisi du principe d'égalité devant l'impôt dans ses deux branches, le Conseil constitutionnel opère les contrôles successifs suivants :

¹⁷ L'article 2 de la LOLF tel que modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 ne permet toutefois d'affecter des impositions de toutes natures à un tiers autre que les collectivités territoriales, leurs établissements et les organismes de sécurité sociale que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. Cette réforme entrera en vigueur avec le PLF pour 2025.

Annexe II

- il circonscrit les spécificités de la situation examinée pour déterminer si la différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ;
- il recherche la raison d'intérêt général en rapport direct avec la loi qui pourrait justifier une différence de traitement ;
- il examine, de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, le caractère objectif et rationnel des critères qui fondent la différence de traitement en fonction des buts que le législateur se propose ;
- il contrôle, toujours de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, l'éventuelle rupture manifeste d'égalité devant ces charges.

En revanche, la CAP présente des fragilités juridiques concernant les modalités de dégrèvement et l'exclusion des collectivités d'outre-mer de son champ d'application :

- ◆ les dégrèvements de CAP ne répondent pas tous au principe d'égalité devant l'impôt : les dégrèvements fondés sur le critère d'âge pourraient être jugés non constitutionnels dès lors que ce critère, pris isolément, est sans rapport avec les facultés contributives des personnes concernées. De même, le maintien des droits acquis, moyennant certaines conditions, pour les personnes exonérées de CAP en 2004, peut poser problème au regard du principe d'égalité devant la loi. En effet, ces personnes sont, au regard de la CAP due au titre de l'année, dans une situation identique à celle de personnes n'ayant pas été exonérées de CAP en 2004, tout en bénéficiant d'un traitement différent. Le législateur étant libre de revenir, pour l'avenir, sur une exonération qu'il a pu accorder à une catégorie de contribuable, aucun raison d'intérêt général ne semble justifier cette différence de traitement ;
- ◆ les collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie relèvent du régime de spécialité législative : les lois et règlements ne s'y appliquent que sur mention expresse et elles disposent toutes de la compétence fiscale. Néanmoins, dans son avis n°403780 rendu le 14 décembre 2021 concernant le projet d'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, le Conseil d'État a considéré que « *si l'ensemble de ces collectivités disposent de la compétence fiscale, l'État conserve sa propre compétence fiscale pour ce qui concerne les impositions qui sont, soit affectées au financement d'une mission de service public relevant de sa compétence, sous réserve qu'il soit également compétent au regard des éléments d'assiette concernés, soit directement prélevées à l'occasion d'une mission de service public relevant de sa compétence* ». Le Conseil constitutionnel pourrait, en reprenant ce raisonnement, estimer que l'exclusion des contribuables domiciliés dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie constitue une rupture d'égalité devant la loi. En effet, la CAP est une imposition affectée au financement d'un service public relevant de la compétence de l'État (l'audiovisuel public) et non au budget général.

Son assujettissement à la TVA est également fragile juridiquement.

2. La gestion de la CAP, dépendante de celle de la TH, entraîne de lourds travaux d'assiette et de contentieux

2.1. Les travaux de mise à jour de l'assiette de la TH sont nécessaires pour collecter la CAP

L'article 1605 du CGI, créé par la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004, a adossé, à partir de 2005, la contribution à l'audiovisuel public (CAP) des particuliers à la taxe d'habitation due par les personnes physiques. Par conséquent, les travaux d'établissement et de mise à jour de l'assiette de la taxe d'habitation (TH), qui consistent à affecter des personnes physiques dans des locaux à usage d'habitation, servent également à établir l'assiette de taxation de la CAP.

Pour asseoir la taxe d'habitation, les services de la DGFIP doivent, dans la mesure où il n'y a pas d'obligation déclarative, rechercher les modifications affectant, d'une année sur l'autre, la situation des personnes et des locaux imposables. Il s'agit de mettre à jour une base contenant environ 48,4 millions de locaux¹⁸.

La déclaration de revenus (n° 2042) souscrite lors de l'année d'imposition à la TH constitue, grâce à la case ORA relative à la non-détention d'un téléviseur, la source privilégiée de mise à jour de l'assiette de la TH et de la CAP pour les contribuables imposés à l'impôt sur le revenu (IR) et à la TH dès lors qu'elle précise l'adresse fiscale de taxation au 1er janvier N (donc l'adresse de la résidence principale). Ainsi, la mise à jour de la TH de l'année N se fait sur la base des déclarations de revenus de l'année N-1 déposées en N. Toutes les informations provenant des déclarations de revenus sont ensuite saisies par les agents des services des impôts des particuliers (SIP) en cas de déclaration papier¹⁹ ou directement intégrées en cas de déclaration en ligne dans l'application de gestion ILIAD (Informatisation de l'inspection d'assiette et de documentation, cf.

encadré 5).

Pour les contribuables imposables à la TH ne souscrivant pas de déclaration 2042 (notamment les personnes morales, étudiants rattachés à l'IR au foyer fiscal de leurs parents) ou pour les locaux non affectés à l'habitation principale (résidences secondaires et dépendances), les SIP utilisent les autres sources d'information dont ils disposent. Il s'agit des listes d'aide à la mise à jour de l'assiette TH issues de l'application de gestion ILIAD ou de la liste hebdomadaire EARTH (liste de mises à jour automatiques non effectuées), des réponses aux demandes de renseignements sur les locaux vacants adressées aux propriétaires (1236) ou aux contribuables (1235), des informations provenant des communes (par exemple la liste des nouveaux arrivants produite par les mairies), des agences immobilières et des syndicats, des échanges de fichiers avec les bailleurs sociaux (offices HLM) ou avec les caisses d'allocation familiale. Certaines informations proviennent spontanément des propriétaires et des occupants, notamment à l'occasion de réclamations contentieuses.

Outre l'applicatif ILIAD, les SIP utilisent également l'applicatif GESTPART pour recevoir les informations actualisées des bailleurs sociaux concernant les locaux loués et leurs occupants d'une part, et les changements d'adresse des personnes étudiantes majeures rattachées au foyer fiscal de leurs parents, d'autre part. L'applicatif MAJIC, rattaché au cadastre, leur permet de connaître les informations liées à l'évaluation du local.

¹⁸ Source : rapport de l'Inspection générale des finances sur l'avenir de la gestion de la fiscalité des particuliers, juillet 2018.

¹⁹ À compter de la campagne d'impôt sur le revenu 2022, la saisie manuelle des déclarations 2042 sera réalisée dans l'outil GESTPART. L'outil GESTPART alimentera les listes ILIAD de mise à jour des adresses (liste 2 TH d'ILIAD).

Annexe II

L'ensemble de ces informations permettent de codifier tant les locaux que les occupants selon une nomenclature partagée par les SIP, afin d'établir dans ILIAD la situation des contribuables au regard de la TH et de la CAP. Les codifications sont en principe reconduites d'une année sur l'autre, sauf lorsqu'un changement est signalé par l'un des vecteurs mentionnés *supra*.

Encadré 5 : l'application de gestion ILIAD

L'application ILIAD (Informatisation de L'Inspection d'Assiette et de Documentation) est constituée de différents modules permettant aux agents de SIP de gérer :

- l'assiette (toutes les données permettant d'établir les impositions gérées) ;
- les affaires contentieuses ;
- les impositions supplémentaires ;
- les bulletins de recoupements (Fichier Local de Recoupement).

Cet outil d'aide à la gestion, dont les bases sont locales (700 bases locales), concerne seulement certains impôts, à savoir l'impôt sur le revenu, les contributions sociales, la taxe d'habitation, la contribution à l'audiovisuel public, la taxe d'habitation sur les logements vacants, la taxe sur les logements vacants, et l'impôt sur la fortune immobilière.

S'agissant de la gestion de la TH, les informations collectées dans chaque base locale ILIAD sont traitées au niveau des chaînes centrales de TH qui sont un ensemble de programmes informatiques permettant de réaliser :

- la réécriture annuelle des locaux soumis à la TH ;
- la production par les établissements de services informatiques (ESTI) des listes d'aide à la mise jour TH ;
- les différentes taxations que sont la taxe d'habitation, la contribution à l'audiovisuel public, la taxe d'habitation sur les logements vacants, la taxe sur les logements vacants ;
- les avis d'imposition dans ILIAD (affichage des données des avis) et ADONIS (compte fiscal simplifié de l'utilisateur sur impôts.gouv) ;
- des statistiques pour les services mais aussi les collectivités (état 1386) ;
- des productions livrées à des partenaires extérieurs (chèque énergie par exemple pour la DGEC).

Les listes d'aide à la mise à jour de l'assiette TH et CAP

Plusieurs types de listes issues d'ILIAD, exploitées par les services d'assiette des SIP, permettent la réalisation des travaux de mise à jour des bases TH, consistant dans l'aide au recensement pour une taxation la plus exhaustive possible, l'apurement des discordances foncières, la vérification de situations anormales ou susceptibles de l'être, la gestion et le suivi des redevables bénéficiaires d'exonérations et de dégrèvements ou encore la gestion et le suivi de la taxe d'habitation sur les logements vacants et de la taxe sur les logements vacants.

Parmi les listes automatiquement générées par l'application figurent notamment :

- la liste 2 ILIAD : éditée chaque semaine, elle comprend les télédéclarations de contribuables emportant des travaux de mise à jour TH (changement d'adresse au sein du SIP ou vers un autre SIP, changement de situation familiale, etc.) ;
- la liste ERTH : hebdomadaire également, elle comporte les mises à jour TH en principe réalisées de manière automatique (déménagements, annulation impôt sur le revenu suite à changement de situation de famille) mais non prise en compte dans l'outil de gestion du fait d'informations contradictoires.

Annexe II

Les principales listes ILIAD sur demande sont les suivantes :

- les listes permettant de traiter les locaux vacants : la liste des locaux libérés (LH07) contient les locaux occupés en N-1 et vidés de leur occupant en N sans réinstallation d'un autre occupant. La liste des contribuables affectés à l'adresse (LH09) contient quant à elle les contribuables connus uniquement à l'impôt sur le revenu en début de campagne et peut être rapprochée à la liste LH07 ainsi qu'à la liste des locaux vacants (LH01) laquelle contient les locaux sans redevables TH. La liste des adresses avec locaux vacants ou libérés et des contribuables à l'impôt sur le revenu « seuls » (LH11) contient les adresses où se trouvent à la fois des locaux vacants ou libérés et des contribuables uniquement connus à l'IR, et a pour but de faciliter l'affectation de ces redevables IR dans des locaux vacants à tort ou libérés ;
- les listes permettant de repérer des anomalies : la liste des locaux en discordance IF (inconnu foncier - LH04) identifie les cas où le local figurant au fichier TH n'a pas été retrouvé au fichier des propriétés bâties (MAJIC), ce qui implique que les changements relatifs à l'affectation du local, au changement de propriétaire ou aux modifications de valeur locative enregistrées au fichier foncier, ne peuvent être automatiquement répercutés sur le fichier TH. La liste des locaux en discordance TH (LH06) permet de repérer les locaux qui figurent en double dans ILIAD ;

En fonction des enjeux et du tissu fiscal, les listes à utiliser de manière prioritaire diffèrent d'un SIP à l'autre.

La gestion des cas de dégrèvement à la CAP dans ILIAD

Certains cas de dégrèvement sont automatiquement pris en compte par rapprochement avec les déclarations de revenus. C'est le cas pour les personnes âgées de plus de 60 ans ou les veuves et veufs non imposables à l'impôt sur la fortune immobilière, ou encore des personnes dont le revenu fiscal de référence est nul. Ces données permettent également d'établir le droit à reconduction pour les dégrèvements pour droits acquis ainsi que pour la mesure au bénéfice des « vieux parents ». Les mises à jour de situation d'exonération et de dégrèvement sont également permises par des listes issues d'ILIAD, sur la base desquelles les agents des SIP peuvent vérifier le bien-fondé des codifications et donc des allègements correspondants :

- la liste LH22 contient notamment les redevables codifiés comme étant reconnus indigents par la commission communale des impôts directs, les redevables reconnus comme diplomates et assimilés ;
- la liste LH20 contient les redevables TH codifiés comme titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité ;
- la liste LH21 contient les redevables codifiés comme bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés en N-1, elle est éditée pour mémoire dans la mesure où cette information est par ailleurs générée automatiquement par liaison des fichiers CAF et ILIAD ;
- la liste LH23 contient les redevables codifiés comme infirmes ou invalides sous condition de revenu.

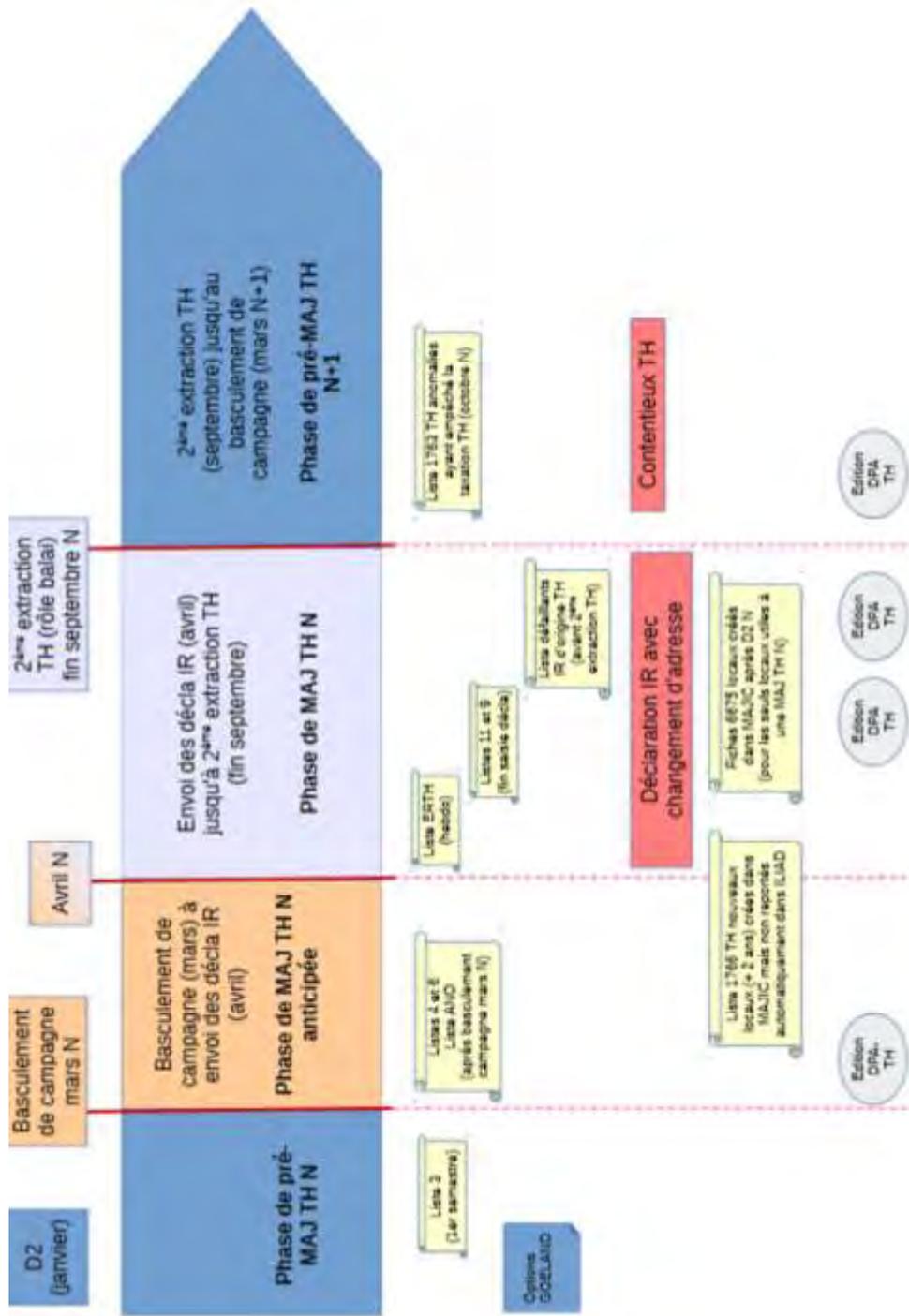
Ces travaux sont réalisés par les agents des SIP tout au long de l'année civile selon le calendrier suivant (cf. graphique 8) :

- ◆ de début mai à fin août, les agents utilisent les déclarations 2042 pour mettre à jour les assiettes de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, en traitant prioritairement les déclarations de revenus n° 2042 qui comportent un changement d'adresse (avec le cas échéant envoi de formulaires 1235 aux déclarants pour obtenir des informations complémentaires lorsque l'adresse est mal renseignée), puis, à partir de mi-juin, les autres déclarations n° 2042 et la liste reprenant tous les changements de propriétaires de locaux vacants et de résidences secondaires ;
- ◆ une première extraction issue de l'application ILIAD, positionnée début août, reprend les données issues du traitement des déclarations 2042 générant ou non une mise à jour de la TH ;

Annexe II

- ◆ après la campagne d'impôt sur le revenu, les agents procèdent à la mise à jour des articles TH non associés à une déclaration de revenus et à l'exploitation de la liste des adresses pour lesquelles sont répertoriées des locaux vacants ou libérés, ce qui donne lieu à une seconde extraction mi-septembre, appelé « rôle balai » ;
- ◆ de septembre à la fin de l'année, les services procèdent au traitement des réclamations contentieuses, lesquelles permettent de commencer la mise à jour de l'assiette de la TH et de la CAP pour la taxation de l'année suivante ;
- ◆ de janvier de l'année suivante jusqu'au début de la nouvelle campagne de mise à jour, les agents des SIP procèdent à des opérations ponctuelles de recensement (exploitation des informations des bailleurs sociaux issues de GESTPART qui doivent être déposées chaque année avant le 1^{er} février notamment).

Graphique 8 : calendrier des travaux de mise à jour de l'assiette de la TH



Source : DGFIP, service de la gestion fiscale.

Annexe II

La fiabilisation des données relatives aux locaux vacants et notamment aux dépendances vacantes ou non imposables est la plus difficile à opérer. En effet, si la prise en compte de la libération du local de départ est automatique²⁰, la mise à jour de l'installation du contribuable dans le local d'arrivée demeure une opération manuelle dans ILIAD, généralement réalisée en février de l'année N, sur la base d'envois d'imprimés 1236 aux propriétaires, lesquels restent en partie sans réponse.

2.2. Le recouvrement de la CAP a engendré plus de 500 000 réclamations contentieuses et gracieuses en 2020 ayant donné lieu à 73 M€ de dégrèvements

Pour les particuliers, le recouvrement de la contribution à l'audiovisuel public est réalisé concomitamment à celui de la taxe d'habitation. Ainsi, l'avis de contribution à l'audiovisuel public due par les particuliers est émis avec l'avis de taxe d'habitation afférent à l'habitation principale ou, à défaut d'avis d'imposition pour la résidence principale, avec l'avis d'imposition afférent à une résidence secondaire. L'avis d'imposition comporte deux volets : l'un pour la taxe d'habitation, l'autre pour la contribution à l'audiovisuel public, avec un seul titre interbancaire de paiement pour les deux impositions. Lorsque des personnes ont une habitation principale non équipée et une résidence secondaire équipée, la contribution figure sur l'avis de taxe d'habitation relatif à l'habitation principale. Pour les non-résidents disposant en France d'une résidence secondaire équipée, la contribution figure sur l'avis de taxe d'habitation relatif à l'habitation secondaire. Les contribuables mensualisés pour la taxe d'habitation le sont automatiquement pour la contribution à l'audiovisuel public.

Le recouvrement de la CAP des professionnels se fait sur une base déclarative. Les redevables de la CAP la déclarent :

- ◆ soit, s'ils sont redevables de la TVA, par le biais de leur déclaration de TVA, au titre des opérations de mars ou du premier trimestre de l'année pour laquelle la CAP est due (annexe n°3310-A de la déclaration de TVA CA3 pour les entreprises du régime général, déclaration CA12 pour celles relevant du régime des indépendants ou du régime agricole) ;
- ◆ soit, s'ils ne sont pas redevables de TVA, *via* le formulaire n°3310-A « taxe sur la valeur ajoutée et assimilées », avant le 25 avril de l'année.

Au total, le taux de recouvrement la première année s'établit à 88,3 % en 2020, en légère mais constante diminution depuis 2017 où il était de 90,1 % (cf. tableau 12).

²⁰ Les contribuables ayant déclaré en ligne et déménageant sur le périmètre d'un autre SIP (service des impôts des particuliers) sont recensés sur une liste informatique à traiter par les agents du nouveau SIP d'affectation. De plus, les locaux avec changement d'occupant au 1er janvier N gérés par les bailleurs sociaux sont libérés automatiquement dans ILIAD.

Annexe II

Tableau 12 : Taux de recouvrement la première année

	2017	2018	2019	2020
Taux de recouvrement la première année	90,1 %	90,0 %	89,6 %	88,3 %

Source : Direction du budget.

Le recouvrement de la CAP des professionnels est suivi par les agents au sein des services des impôts des entreprises (SIE) mais ne génère quasiment pas d'activité de gestion. En effet, ce sont les établissements de services informatiques qui envoient des lettres de relance aux professionnels considérés comme défaillants en année N car ils avaient déclaré détenir au moins un téléviseur en N-1 mais ne l'ont pas fait en N. De plus, le suivi se concentre sur ces entreprises déjà connues puisque les entreprises nouvelles n'ont pas d'obligation déclaratives relatives à la détention d'un poste de télévision au moment de leur création. Les réponses avec paiement et/ou réclamations à la suite de ces relances sont traitées par les agents des SIE mais ne représentent qu'une part marginale de l'activité. À titre d'exemple, la mission a pu constater à l'occasion d'un déplacement sur le site du SIE de Rangueil à Toulouse qu'un seul agent de catégorie C était affecté aux réponses aux réclamations des entreprises relancées : le temps consacré à ces travaux a été évalué à trois jours sur l'année pour ce SIE.

Le tarif de CAP prévu en loi de finances inclut les frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État. Ces frais sont fixés à 1 % du montant de la contribution à l'audiovisuel public (28,9 M€ en 2020). Ils ne correspondent pas à la réalité des coûts de gestion et de recouvrement de la CAP par l'administration fiscale, dont la mission n'a pas pu prendre connaissance malgré ses demandes.

La CAP, notamment celle des particuliers, génère une forte activité en matière contentieuse et gracieuse. Ainsi, **376 802 contentieux** (demandes de correction et réclamations au fond) relatifs à la CAP ont été traités en 2020 par les SIP et SIE, soit **13,5 % du total des affaires contentieuses traitées par la DGFIP cette année-là**. À titre de comparaison, 779 552 contentieux relatifs à l'impôt sur le revenu et 316 465 relatifs aux taxes foncières ont été traités en 2020²¹. Environ 50 % des dégrèvements contentieux relatifs à la CAP octroyés l'étaient pour un motif de non-détention de poste de télévision et 10 % parce que le requérant se prévalait du bénéfice d'un dégrèvement de TH ou de CAP et **96 % ont donné lieu à une admission totale de la requête**. La faible intensité du contrôle de la CAP des particuliers (cf. infra) et la facilité avec laquelle il est possible de sortir du champ de taxation de la CAP – **une déclaration sur l'honneur de non-détention de TV suffit** – expliquent ces niveaux élevés de décisions favorables.

S'ajoutent aux dégrèvements contentieux **123 424 demandes gracieuses relatives à la CAP traitées en 2020** : elles correspondent à 68 % à des remises relatives à l'imposition ou aux pénalités (cf. tableau 13). Il s'agit, à la différence du contentieux, d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale, fondé sur une appréciation des ressources et des charges du contribuable. On peut expliquer qu'en matière de CAP, le nombre de demandes gracieuses traitées soit trois fois inférieur à celui des contentieux par le fait que certains SIP ayant pour pratique de ne pas octroyer de remise gracieuse, les contribuables « optent » pour un dégrèvement contentieux en déclarant a posteriori ne pas détenir de TV.

Les montants dégrévés à la suite d'issues favorables aux requérants ont représenté un total de **73,1 M€ en 2020, soit 2,3 % du rendement net de la CAP** cette année-là. Ils sont à 84 % liés à des dégrèvements contentieux et à 98 % liés à des réclamations de particuliers (cf. tableau 14).

²¹ Source : Rapport d'activité 2020 de la DGFIP.

Annexe II

Tableau 13 : Réclamations contentieuses et gracieuses traitées par les SIP et SIE en 2020

	2020
Nombre de contentieux traités (1)	376 802
<i>Dont admission partielle</i>	33
<i>Dont admission totale</i>	362 482
<i>Dont rejet²²</i>	14 287
Nombre de demandes gracieuses traitées (2)	123 424
<i>Dont remise</i>	84 541
<i>Dont transaction</i>	0
<i>Dont rejet</i>	38 883
Total (1+2)	500 226

Source : DGFIP, Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.

Tableau 14 : Montants dégrévés en 2020 suite aux réclamations contentieuses et gracieuses des particuliers et professionnels

Montants dégrévés en 2020 (€)			
<i>Dont contentieux</i>	61 659 393 €	<i>Dont particuliers</i>	71 788 445 €
<i>Dont gracieux</i>	11 478 422 €	<i>Dont professionnels</i>	1 349 370 €
Total			73 137 815 €

Source : DGFIP, Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.

2.3. Le contrôle de la CAP a engendré un montant à redresser de 10 M€ au titre de la CAP 2020 soit 0,3 % de son rendement net

Jusqu'en 2016, le contrôle de la redevance était réalisé par les effectifs dédiés des services de contrôle de la redevance audiovisuelle (SCRA), du pôle national de la contribution à l'audiovisuel public de Toulouse (POLRE) et par les vérificateurs dans le cadre des vérifications de comptabilité des entreprises. Par note de service du 11 février 2016, le directeur général des finances publiques a pris acte du caractère inadapté de cette organisation notamment en raison des difficultés juridiques et pratiques pour réaliser les contrôles au domicile des particuliers avec 86 % des cas dans lesquels les contrôles sur places ne permettaient pas de rencontrer le contribuable. Par conséquent, depuis le 1^{er} septembre 2016, le contrôle a été réorganisé :

- ◆ en confiant l'intégralité du contrôle sur pièce des particuliers au POLRE, lequel a vu ses effectifs doubler ;
- ◆ en réintégrant le contrôle sur place de la CAP, jusqu'alors réalisés par les SCRA, au sein des pôles de compétence et d'expertise (PCE) des SIE, en le réorientant quasiment exclusivement sur le contrôle sur place des redevables professionnels de la CAP.

En cas d'inexactitude de déclaration de non-détention constatée lors des opérations de contrôle, une amende de 150 € pour les particuliers et de 150 € par poste non déclaré pour les professionnels, est théoriquement appliquée (article 1840 W ter du CGI). En pratique, les services, sous la responsabilité du comptable public, peuvent appliquer une politique de bienveillance auprès des particuliers ou professionnels qui régularisent leur situation suite à relance.

²² La note CF1A du 28/6/2019, 2018/554 doss CF1/2019/06/2972, précise que seul le POLRE est compétent en matière de rejet puisque ce service a procédé au contrôle sur pièces du dossier. Toutes les réclamations qui lui sont transmises sont analysées par le POLRE et la réponse donnée au SIP compétent.

Le contrôle des particuliers réalisé par le POLRE

Les missions du POLRE consistent dans l'envoi aux contribuables particuliers de tous les questionnaires suite aux recoupements avec les déclarations des vendeurs de télévision et les sociétés diffusant des programmes de télévision payantes et le traitement des réponses et de l'absence de réponse des contribuables, ainsi que la mise en œuvre le cas échéant, de procédures de rectification contradictoire.

Les contrôles sur pièce réalisés par les agents du POLRE se fondent principalement sur le fichier d'aide au contrôle de la CAP (FACTV), lequel contient les coordonnées des contribuables ayant déclaré, sur leur déclaration de revenus, ne pas détenir d'appareil de TV et qui ne bénéficient pas d'une exonération de CAP en application de l'article 1605 bis du CGI.

Le POLRE, pour effectuer ses CSP, réalise des recoupements informatiques entre le FACTV d'une année N et deux fichiers. Ces croisements permettent d'identifier les contribuables ayant déclaré ne pas détenir de TV mais pour lesquels une information extérieure indique qu'ils ont acquis une TV ou un dispositif permettant d'y avoir accès. Sur la base de ces croisements, les personnes identifiées comme redevables de la CAP se voient adresser des questionnaires, qui peuvent être à l'origine de l'établissement de rôles supplémentaires.

Le premier croisement concerne l'identité des contribuables déclarant ne pas posséder de télévision, recensés dans le FACTV, et les fichiers des radioélectriciens (vendeurs de télévision). En application de l'article 1605 quater du CGI, les commerçants, les constructeurs et les importateurs en récepteurs imposables sont tenus de faire souscrire par leurs clients une déclaration à l'occasion de toute vente de ce matériel. Cette obligation s'impose également aux entreprises dont l'activité consiste en la revente ou le dépôt-vente de récepteurs imposables d'occasion. Une déclaration collective est souscrite par ces personnes, elle regroupe les déclarations individuelles de chaque acquéreur et doit être adressée au POLRE dans les 30 jours suivant la vente. Cette déclaration précise la date d'achat, l'identité de l'acquéreur, sa date et son lieu de naissance. Les opérations de vente entre professionnels sont dispensées de déclaration. Le POLRE distingue, pour son organisation, les radioélectriciens (RE) dits « informatisés », qui représentent 47 % du fichier des RE actifs pour 99 % des déclarations et les RE dits « papier », qui représentent 53 % des RE actifs et 1 % des déclarations. Les RE informatisés (dont Auchan, Boulanger, But, Carrefour, Cdiscount, Conforama, Darty, Fnac et Fnac Direct) déposent leurs fichiers de ventes à l'établissement des services informatisés (ESI) de Châlons, lequel centralise les données restituées au POLRE. À cet égard, le secteur paraît imparfaitement couvert puisque l'établissement d'Amazon situé en France ne dépose aucune déclaration au titre de la CAP, ce qui ne permet pas au POLRE de disposer de données de ventes de cet opérateur. Les RE dits « papiers » sont constitués de petits vendeurs et impliquent une gestion lourde fondée sur l'attribution, à chaque vendeur, de carnets à souche, lesquels une fois remplis avec les ventes réalisées, sont retournés au POLRE. Le POLRE les adresse mensuellement à l'entreprise privée XElianx qui les scanne et les renvoie aux normes à l'ESI de Châlons pour incorporation dans le fichier des radioélectriciens avant restitution au POLRE.

Le deuxième croisement est réalisé entre le FACTV et les fichiers de réponse des établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programme de télévision et des fournisseurs d'accès Internet avec option TV (droit de communication prévu à l'article L. 96 E du livre des procédures fiscales). Un fichier, contenant une liste de contribuables (de plus de 500 000 noms) présentant un risque de détention d'une télévision, est ainsi envoyé par le POLRE à chaque câblo-opérateur, soit Bouygues, Canal +, Free, Orange, SFR, SFR Fibre. Ces derniers redressent le fichier en indiquant les personnes existantes au fichier ayant effectivement contracté un contrat permettant l'accès à la TV. Cette campagne est exercée de mars à septembre N+1 pour l'année N (sur la base du FACTV figé à la date du 1er janvier de l'année N).

Pour la campagne de contrôle relative à la CAP 2020, le POLRE a ainsi conduit 121 536 contrôles sur pièces dont 90 % se sont avérés positifs. Le taux de contrôles sur pièce positifs a ainsi augmenté de 13 points depuis la campagne relative à la CAP 2016, où il était de 77 %, témoignant de l'efficacité de cet aspect de la réforme de 2016. Dans le même temps, le nombre de contrôles sur place des particuliers a diminué de 68 % pour s'établir à un peu plus de 8 000 en 2021 (cf. tableau 15). Au total, 129 595 contrôles sur pièces et sur place ont été menés auprès des particuliers pour la CAP 2020, et ont conduit à l'établissement de **73 309 rôles supplémentaires pour un montant de mise en recouvrement de 10 M€²³** (soit une moyenne de 78 € à recouvrer par contrôle). L'écart entre le nombre de contrôles positifs et le nombre de rôles supplémentaires émis s'explique notamment par l'issue des procédures de rectification contradictoire, à l'issue desquelles les personnes contrôlées peuvent expliquer avoir acquis un équipement mais ne pas en être le détenteur. Les services du POLRE s'en tiennent dans ce cas à la bonne foi des contribuables.

Le contrôle des professionnels réalisé par les agents des PCE

Concernant le contrôle de la CAP des professionnels, les agents de contrôle dédiés dans les pôles de compétence et d'expertise des PCE s'appuient sur la liste des défailants déclaratifs (liste exploitée par les agents des SIE en charge du recouvrement de la CAP des professionnels, cf. supra) qui n'ont pas régularisé leur situation. Cette liste est complétée d'une liste de potentiels redevables et donne lieu à des contrôles sur place autonomes, i.e. non liés à des contrôles plus globaux de la situation du professionnel. Au sein des PCE des services des impôts des entreprises, environ 160 agents sont affectés au contrôle de la CAP des professionnels, soit un à deux agents par PCE.

L'année 2020 ayant été marquée par la crise sanitaire, laquelle a contraint les entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) à fermer leurs établissements, consigne avait été donnée aux services de ne pas réaliser de contrôles sur ce secteur. Cela explique la faiblesse du nombre de contrôles portant sur les professionnels au titre de la CAP 2020 : 432 contrôles pour 11 mises en recouvrement et un montant de droits théoriquement recouvrables de 8 665 €. ²⁴

En mettant l'année 2020 à part, on constate toutefois que le nombre de contrôles portant sur les professionnels a diminué de 71 % depuis la campagne de contrôles portant sur la CAP 2016, pour s'établir à 20 133 contrôles au titre de la CAP 2019. Ces contrôles ont donné lieu à 3 290 avis de mise en recouvrement pour un montant de 2,2 M€ de droits recouvrables (soit en moyenne 110 € à recouvrer par contrôle). Il en résulte que le contrôle des professionnels est plus efficace que celui des particuliers si on ramène le montant des droits théoriquement mis en recouvrement au nombre de contrôles réalisés, bien qu'en valeur absolue le contrôle des particuliers rapporte davantage (cf. tableau 15).

²³ Il s'agit des montants redressés et non des montants effectivement recouverts, qui ne peuvent être rapprochés des contrôles réalisés, dans la mesure où ce sont les SIP qui mettent en recouvrement sur la base des données transmises par le POLRE. Des remises gracieuses peuvent alors être octroyées par les SIP.

²⁴ La mission n'a pu recueillir de données au niveau national sur la part des contrôles des professionnels ciblés sur le secteur HCR mais a pu récupérer celles du PCE de Ranguel à Toulouse, qui montraient qu'en moyenne 73 % des contrôles réalisés sur la CAP des professionnels sur la période 2017-2020 concernait le secteur HCR.

Tableau 15 : Nombre de contrôles réalisés et montant des rôles supplémentaires

	Campagne 2016/17 (CAP 2016) Au 31/12/2017	Campagne 2017/18 (CAP 2017) Au 31/12/2018	Campagne 2018/19 (CAP 2018) Au 31/12/2019	Campagne 2019/20 (CAP 2019) Au 31/12/2020	Campagne 2020/21 (CAP 2020) Au 31/12/2021
PARTICULIERS					
Nombre de contrôles sur pièces et sur place	133 127	129 418	123 167	111 597	129 595
Nombre de rôles supplémentaires	51 898	57 849	58 956	56 211	73 309
Montant des rôles supplémentaires	10 088 876 €	7 965 612 €	8 174 084 €	7 788 829 €	10 079 192 €
Contrôles sur pièces	107 979	119 940	114 877	106 007	121 536
<i>Dont nombre de contrôles sur pièces positifs</i>	85 352	94 263	98 414	90 436	109 743
Contrôles sur place	25 148	9 478	8 290	5 590	8 059
<i>Dont nombre de contrôles sur place positifs</i>	3 203	1 364	1 354	1 115	1 654
PROFESSIONNELS					
Nombre de contrôles (sur place)	68 866	61 656	58 122	20 133	432
<i>Dont nombre de contrôles sur place positifs</i>	16 684	15 269	13 726	5 245	1 16
Nombre d'avis de mise en recouvrement	11 370	10 647	9 523	3 290	11
Montant des mises en recouvrement	10 771 845 €	8 443 978 €	7 916 984 €	2 219 227 €	8 665 €
Montant total mis en recouvrement	20 860 721 €	16 409 590 €	16 091 068 €	10 008 056 €	10 087 857 €
Nombre total de contrôles	201 993	191 074	181 289	131 730	130 027

Source : DGFIP, Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.

2.4. Au moins 1 000 ETP participent aux seuls travaux d'assiette communs à la TH et à la CAP

En 2020, 13 801 ETP de la direction générale des finances publiques (DGFIP) étaient consacrés à la gestion de la fiscalité des particuliers dont 74 % au sein des services des impôts des particuliers (SIP) et 10 608 ETP à celle des professionnels dont 71 % au sein des services des impôts des entreprises (SIE). Les travaux d'assiette sont ceux qui mobilisent le plus les agents avec 43,6 % des ETP des SIP dédiés à la gestion fiscale qui y sont affectés et 49,8 % des ETP des SIE dédiés à la gestion fiscale. Les effectifs des SIP et des SIE affectés à la gestion fiscale ont diminué de 4 % entre 2018 et 2020 (cf. tableau 16 et tableau 17).

Annexe II

Tableau 16 : ETP de la DGFIP affectés à la fiscalité des particuliers

	2018	2019	2020
Assiette des particuliers	4 563	4 619	4 871
<i>dont au sein des SIP</i>	96%	95%	92%
Contentieux des particuliers	2 285	2 221	2 236
<i>dont au sein des SIP</i>	95%	95%	94%
Pilotage et animation de l'assiette (particuliers)	207	218	209
Pilotage et animation du recouvrement (particuliers)	356	322	334
Recouvrement amiable des particuliers	1 868	1 703	1 610
<i>dont au sein des SIP</i>	72%	76%	78%
Recouvrement forcé des particuliers	2 928	2 807	2 700
<i>dont au sein des SIP</i>	66%	69%	70%
Contrôle sur dossier des particuliers	2 212	2 061	1 841
<i>dont au sein des SIP</i>	44%	32%	29%
Total général toutes structures DGFIP	14 418	13 951	13 801
<i>dont au sein des SIP</i>	75%	75%	74%

Source : Sous-direction de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion de la DGFIP

Notes : 1) ETP hors fonctions transverses (accueil, missions foncières, amendes, comptabilité et caisse) ; 2) le contrôle sur dossier correspond au contrôle sur pièce, encore largement réalisé au sein des SIP. Les missions de recherche, programmation, et de contrôle sur place ne relèvent pas de la gestion fiscale mais du contrôle fiscal.

Tableau 17 : ETP de la DGFIP affectés à la fiscalité des professionnels

	2018	2019	2020
Assiette des professionnels	4 168	4 022	4 048
<i>dont au sein des SIP</i>	94%	94%	93%
Contentieux des professionnels	1 257	1 232	1 628
<i>dont au sein des SIP</i>	87%	87%	68%
Missions spécifiques en Direction	134	140	156
Pilotage et animation de l'assiette (professionnels)	199	194	175
Pilotage et animation du recouvrement (professionnels)	296	304	294
Recouvrement amiable des professionnels	732	720	682
<i>dont au sein des SIP</i>	93%	94%	93%
Recouvrement forcé des professionnels	1 951	1 929	1 857
<i>dont au sein des SIP</i>	73%	71%	71%
Remboursement des dépenses sans ordonnancement des professionnels	772	775	772
<i>dont au sein des SIP</i>	94%	94%	91%
Contrôle et expertise des dossiers des professionnels	1 053	1 007	996
<i>dont au sein des SIP</i>	4%	4%	4%
Total général toutes structures DGFIP	10 562	10 321	10 608
<i>dont au sein des SIP</i>	75%	74%	71%

Source : Sous-direction de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion de la DGFIP.

Note : ETP hors fonctions transverses (accueil, missions foncières, amendes, comptabilité et caisse).

La mission n'a pu disposer de la ventilation à date des ETP affectés à la gestion fiscale par impôt permettant de déterminer la part de l'activité de la DGFIP liée à la gestion de la CAP. Toutefois, une estimation combinant taxe d'habitation et contribution à l'audiovisuel public avait été réalisée par l'Inspection générale des finances dans son rapport intitulé « *L'avenir de la gestion de la fiscalité des particuliers* » en date de juillet 2018. Ce rapport évaluait ainsi, pour l'année 2017 à :

- ◆ 1 865 les ETP des SIP affectés aux travaux d'assiette de la TH (communs à la CAP) soit 43 % des effectifs des SIP affectés aux travaux d'assiette ;

Annexe II

- ◆ 1 025 les ETP des SIP affectés au recouvrement de la TH soit 42,1 % des effectifs des SIP affectés au recouvrement (hors prise en compte de ceux affectés aux délais de paiement), dont 367 pour le recouvrement amiable et 658 pour le recouvrement forcé ;
- ◆ 1 062 les ETP des SIP affectés au traitement du contentieux lié à la TH et à la CAP soit 50,2 % des effectifs des SIP affectés au contentieux ;
- ◆ 397 les ETP des SIP affectés au traitement des demandes gracieuses et des demandes de délais de paiement liées à la TH et à la CAP, soit 49,6 % des effectifs des SIP affectés à ce type d'activités.

Ce rapport estimait qu'une suppression totale de la TH, accompagnée d'une réforme de la gestion des taxes annexées et de la CAP n'entraînant pas de surcroît d'activité, entraînerait un gain de 5 900 ETP (dans les SIP mais aussi dans les services départementaux et régionaux) ainsi décomposés :

- ◆ 1 251 ETP à l'accueil ;
- ◆ 1 960 ETP en matière d'assiette ;
- ◆ 1 179 ETP en matière de recouvrement ;
- ◆ 1 018 ETP en matière de contentieux ;
- ◆ 491 ETP en matière de gracieux.

Le schéma d'emploi de la DGFIP²⁵ a retenu une hypothèse plus basse puisqu'il intègre, au titre de la suppression de la TH une diminution de 2 000 ETP sur la période 2019-2024, dont 1 000 au titre du recouvrement et du contentieux lié à la TH de 2019 à 2022 et 1 000 au titre de la gestion de l'assiette de TH sur 2023 et 2024. D'après le service de gestion fiscale de la DGFIP (données SAGERFIP), au 31 décembre 2020, 700 ETP avaient déjà été rendus au titre du recouvrement et du contentieux lié à la TH.

Par ailleurs, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, le contrôle de la CAP implique 17 ETP au Pôle de la redevance et 160 ETP dans les pôles de compétence et d'expertise des SIE.

²⁵ Contrat d'objectifs et de moyens signé le 16 mars 2020 entre la DGFIP, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers.

ANNEXE III

Fonctionnement du compte de concours financier

**« Avances à l'audiovisuel public »
et du mécanisme de garantie de ressources**

SOMMAIRE

1. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »	1
2. LA GARANTIE DE RESSOURCES	3
2.1. L'importance de la prévision en loi de finances initiales.....	3
2.2. Une interprétation contestable de la clause de garantie de ressources.....	5
2.3. Un impact financier mineur de la garantie de ressources sur longue période.....	6

1. Le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public »

Un compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » a été créé au 1^{er} janvier 2006, en remplacement du compte d'avances qui lui préexistait. Son fonctionnement est régi par l'article 46 de la loi de finances initiales (LFI) pour 2006 (cf. encadré 1).

Encadré 1 : L'article 46 de la LFI 2006

VI.-1. À compter du 1er janvier 2006, il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de concours financiers intitulé : Avances à l'audiovisuel public.

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte d'avances n° 903-60 Avances aux organismes de l'audiovisuel public.

Ce compte retrace :

1° En dépenses : le montant des avances accordées aux sociétés et à l'établissement public visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ainsi qu'à la société TV5 Monde ;

2° En recettes : d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public et la part mentionnée au IV de l'article 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, le montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Cette prise en charge par le budget général de l'État est limitée à 513,8 millions d'euros en 2016.

Les frais d'assiette et de recouvrement sont calculés conformément aux XI et XVIII de l'article 1647 du code général des impôts.

Le taux d'intérêt est celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

2. Les avances sont versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles est ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues.

Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée.

Les versements ne peuvent avoir pour effet de porter les avances effectuées pendant l'année civile à un montant supérieur aux recettes effectives du compte.

3. Si les encaissements de contribution à l'audiovisuel public nets en 2016 sont inférieurs à 3 214,5 millions d'euros, la limite de la prise en charge par le budget général de l'État prévue au cinquième alinéa (2°) du 1 est majorée à due concurrence.

Le CCF reçoit en produits les encaissements nets de redevance, la dotation budgétaire de l'État correspondant à la compensation des dégrèvements de CAP et, le cas échéant, d'autres ressources, comme la part de TOCE directement affectée au financement de l'audiovisuel public entre 2016 et 2018.

Le compte supporte en charges les versements aux six sociétés de l'audiovisuel public, effectués par douzièmes du montant inscrit en LFI chaque début de mois. Bien que les recettes

Annexe III

soient concentrées en fin d'année, les encaissements nets de CAP ayant lieu essentiellement en novembre et décembre, la mécanique du CCF permet d'assurer ces avances mensuelles aux opérateurs avant même d'avoir perçu la recette.

Le système de la garantie de ressources, qui sera analysé en détail plus bas, a pour objectif de compenser un moindre rendement de la CAP en exécution par un versement accru de l'Etat au titre des dégrèvements.

Le tableau de suivi du CCF établi par la direction du budget se présente comme suit, par exemple pour l'année 2014.

Tableau 1 : Extrait du tableau de suivi du CCF

Redevance équivalente % Métropole	131,88	131,88	131,88
	97,67%	97,67%	97,62%
	LFI 2014	Prévision 2014	Exec 2014
Redevance métropole	133	133	133
Redevance outremer	85	85	85
Nombre de foyers assujettis (Millions)	27,06	27,09	27,07
<i>N/N-1</i>	+ 0,85%	+ 0,80%	+ 0,75%
Montant théorique recouvrable (M€)	3 569	3 573	3 569,4628
Dégravés (M€)	606	583	616
<i>dont dégravés pour motifs sociaux</i>	482	475	511
<i>% du montant théorique recouvrable</i>	13,5%	13,2%	14,3%
<i>dont dégravés droits acquis</i>	46	32	29
<i>TCAAM sur 2 ans</i>	-10,0%	-16,6%	-26,0%
<i>dont dégravés contentieux et gracieux</i>	79	75	76
<i>% du montant théorique recouvrable</i>	2,20%	2,10%	2,13%
Perception au titre de l'année (M€)	2 716	2 713	2 688
<i>Taux de recouvrement de 1^{er} année</i>	91,87%	90,73%	90,92%
Perception années passées (M€)	226	256	271
<i>Taux de recouvrement cumulé</i>	99,8%	98,5%	100,0%
Perception totale particuliers (M€)	2 942,4	2 968,6	2 958,4
Perception comptes professionnels (M€)	119,6	114,0	113,9
<i>N/N-1 (hors effet prix)</i>	+ 3,0%		+ 0,6%
Encaissements bruts de redevance (M€)	3 062,0	3 082,7	3 072,2
Frais de gestion et de trésorerie (M€)	38,3	33,2	28,9
<i>Frais de gestion</i>	28,3	28,2	28,4
<i>Frais de trésorerie</i>	10,0	5,0	0,5
Encaissements nets de redevance (M€)	3 023,8	3 049,5	3 043,3
Disponible théorique CCF (1)	3 551,1	3 557,2	3 583,3
<i>dont encaissements nets de redevance</i>	3 023,8	3 049,5	3 043,3
<i>dont dégrèvements hors contentieux</i>	527,3	507,7	539,9
Ressources CCF TTC (M€)	3 551,1	3 551,1	3 551,1
CAP TTC	3 551,1	3 551,1	3 551,1
<i>dont encaissements nets de redevance</i>	3 023,8	3 049,5	3 043,3
<i>dont dégrèvements compensés</i>	527,3	501,6	507,8
Affectation de TOCE nette	0,0	0,0	0,0
Ressources CCF HT (M€)	3 478,1	3 478,1	3 478,1
CAP HT	3 478,1	3 478,1	3 478,1
Affectation de TOCE nette	0,0	0,0	0,0

Source : Direction du budget.

Annexe III

Il peut se lire de la façon suivante :

- ◆ le taux nominal de la redevance étant de 133€ en métropole et de 85€ en outre-mer, et la métropole représentant 97,67% des redevables, le taux pondéré s'établit à 131,88€ ;
- ◆ le nombre de foyers assujettis étant estimé à 27,06 millions en LFI, le montant théorique recouvrable est de 3 569 M€ ;
- ◆ une partie des foyers assujettis sera cependant dégrévée, à hauteur de 606 M€ d'après les prévisions, correspondant aux dégrèvements pour motifs sociaux (482 M€), pour droits acquis (46 M€) et pour motifs contentieux ou gracieux (79 M€) ;
- ◆ la perception au titre de l'année ne sera donc que de 2 963 M€ au maximum (3 569 M€ - 606 M€), ramenés à 2 716 M€ après application d'un taux de recouvrement estimé à 91,67% pour la première année. En revanche, 226 M€ seront perçus dans le même temps au titre des années antérieures, remontant le montant global du recouvrement sur les particuliers pour cette année à 2 942 M€ ;
- ◆ en ajoutant 120 M€ de collecte auprès des professionnels, et en retirant 38 M€ de frais de gestion, les encaissements nets sont estimés à 3 024 M€ ;
- ◆ sur ces bases, les ressources mobilisables pour l'audiovisuel public à travers le CCF sont de 3 024 M€, auxquels est ajoutée la compensation par l'État des dégrèvements hors motifs contentieux et gracieux (606 M€ - 79 M€ = 527 M€), soit 3551 M€ ;
- ◆ net de la TVA à taux réduit appliquée au secteur (2,1%), le montant versé au CCF est donc estimé à 3 478 M€ en loi de finances ;
- ◆ une prévision ajuste ces montants si nécessaire en cours d'année ;
- ◆ en exécution sont constatées les données réelles : avec des encaissements auprès des particuliers légèrement meilleurs, auprès des professionnels légèrement moins bons, et des économies dans les frais de gestion, les encaissements nets s'établissent à 3043 M€, soit 19 M€ de mieux que prévu (3 024 M€) ;
- ◆ les dégrèvements hors motifs contentieux et gracieux s'établissent pour leur part à 540 M€, en hausse de 13 M€ par rapport à la prévision (527 M€). Mais le montant compensé s'établira finalement à 508 M€ pour assurer un approvisionnement global du CCF équivalent au montant inscrit en LFI (3 043 M€ d'encaissements nets + 508 M€ de compensation = 3 551 M€).

2. La garantie de ressources

2.1. L'importance de la prévision en loi de finances initiales

Avant même d'analyser le mécanisme de la garantie de ressources, il convient de noter que l'estimation de la LFI est fondamentale pour le CCF : dans l'exemple ci-dessus, le rendement réel de la CAP en 2014 s'est élevé à 3 583 M€ (3 043 M€ d'encaissements réalisés et 540 M€ de dégrèvements). Si la prévision de LFI avait été à ce niveau, cette somme aurait été versée au compte, soit 32 M€ de plus qu'alloué finalement.

Annexe III

D'après la direction du budget, la prévision d'encaissements de CAP nets des particuliers est effectuée via une méthode de calcul qui peut se décomposer ainsi :

- ◆ l'actualisation de la prévision du nombre de foyers qui payeront la CAP en année N via l'application d'un taux de croissance annuel moyen (TCAM) au dernier chiffre connu (foyers payants N-1, exemple : 2020), il s'agit ici de tirer le trait de la trajectoire de foyers payants. L'utilisation d'un TCAM établi grâce à une plus ou moins longue période permet de lisser l'effet des éventuels exercices exceptionnels (à titre d'exemple, lors de la reprévision 2021 et la prévision 2022, il aurait été peu prudent de tirer la trajectoire en utilisant telle quelle l'évolution des foyers payants entre 2019 et 2020 en forte baisse, au regard du contexte particulier de l'année 2020).
- ◆ le calcul du taux de variation entre le nombre de foyers payants N-1 et le nombre estimé en année N ;
- ◆ l'application du taux de variation au montant des encaissements de CAP N-1 (derniers chiffres connus à ce stade de l'année) afin d'effectuer une reprévision pour l'année N, puis une nouvelle application de ce taux à la reprévision année N pour obtenir une prévision pour l'année N+1 (PLF).

S'agissant des encaissements de CAP nets des professionnels, elle est également obtenue en appliquant un TCAM sur le dernier montant connu (N-1), sauf cas particuliers (s'agissant de 2022, cette méthode n'a pas été utilisée en raison du caractère exceptionnel des années 2020-2021 (report, minoration de CAP) et un retour à la normale au niveau de 2019 a été anticipé).

Une prévision des dégrèvements « sociaux » est également effectuée en vue de renseigner les dépenses fiscales présentées dans le PAP 841 « France Télévisions » (dégrèvements pour motif social et droits acquis). Elle repose sur une reprévision du nombre de foyers qui seront dégrévés en année N puis une prévision du nombre de foyers dégrévés en N+1. Ce dernier nombre est multiplié par le montant moyen de la redevance payée par les foyers dégrévés (sur la base de la répartition métropole/outre-mer des dégrévés année N-1, cela permet de prendre en compte l'outre-mer qui est surreprésentée parmi les dégrévés par rapport à son poids parmi les payants). En parallèle, une prévision de dégrèvements pour droits acquis est obtenue par l'application d'un TCAM au dernier montant connu (N-1), la tendance de ce dégrèvement étant baissière en raison de sa nature (il concerne des foyers composés de personnes âgées qui disparaissent progressivement). Le montant de dégrèvements pour motif social est ensuite obtenu par la différence entre la prévision de dégrèvements « sociaux » et la prévision de dégrèvements pour droits acquis.

Cette méthode pourrait certes être améliorée sur le plan technique : la poursuite linéaire d'une tendance passée est moins fine que celle pratiquée sur d'autres impôts ; la non reconstitution du rendement de la CAP au titre d'un exercice donné (recouvrement au titre de la première année et des années ultérieures) empêche de disposer de bases précises pour les projections futures.

Mais surtout, les prévisions de loi de finances sur lesquelles est assise la garantie de ressources ne sont pas assez détaillées pour pouvoir faire l'objet d'un débat contradictoire. Le reporting sur la perception de redevance et l'identification des personnes dégrévées est également léger, alimentant une forme d'opacité génératrice de méfiance de la part des autres parties prenantes.

2.2. Une interprétation contestable de la clause de garantie de ressources

Cette clause est usuellement présentée ainsi : l'État verse une dotation budgétaire spécifique pour compenser les dégrèvements octroyés pour motifs sociaux. Cette dotation est plafonnée à un certain montant prévu en loi de finances : si, au cours de l'exercice, les rentrées de CAP s'avèrent inférieures aux prévisions, l'État augmente le plafond des dégrèvements à due concurrence pour compenser la perte fiscale par un apport budgétaire et garantir à l'audiovisuel public le niveau de ressources prévu en LFI. À l'inverse, si le rendement de la redevance est supérieur aux prévisions, l'État abaisse à due concurrence le niveau de compensation budgétaire des dégrèvements.

Ce mécanisme d'ajustement est en réalité complexe, du fait d'un grand nombre de cas de figure, et la pratique actuelle de la garantie de ressources témoigne d'une interprétation des textes qui paraît contestable.

L'article 46 de la LFI 2006 susmentionné indique que le CCF contient en recettes le produit de la contribution à l'audiovisuel public et « le montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Cette prise en charge par le budget général de l'État est limitée à 513,8 millions d'euros en 2016 [montant ajusté par la suite chaque année en loi de finances]. » L'article 46 prévoit ensuite que « si les encaissements de contribution à l'audiovisuel public nets en 2016 sont inférieurs à 3 214,5 millions d'euros [montant également ajusté chaque année en loi de finances], la limite de la prise en charge par le budget général de l'État prévue [plus haut] est majorée à due concurrence. »

Par conséquent, si les encaissements de CAP pour cette année s'avéraient inférieurs par exemple de 20 M€ à la prévision de LFI, le montant de la prise en charge par le budget des dégrèvements devrait être majoré de ce montant pour atteindre 533,8 M€. Mais si les encaissements de CAP étaient supérieurs de 20 M€ à la prévision initiale, le texte ne dit pas que la prise en charge par l'État devrait être minorée à due concurrence. En d'autres termes, si le rendement global de la redevance, encaissements nets et dégrèvements inclus, était plus élevé que prévu en LFI, ce surplus devrait revenir au CCF.

Or ce n'est pas la méthode retenue, comme nous l'avons d'ailleurs constaté dans le cas détaillé pour l'année 2014 : la direction du budget minore en pareil cas la compensation budgétaire pour que les sommes versées aux opérateurs correspondent exactement aux montants prévus en loi de finances. Cette pratique s'apparente donc au final à un pilotage par la dépense telle qu'elle est prévue initialement en LFI, et non par la recette telle qu'elle est constatée finalement en exécution.

Interrogée par la mission, la direction du budget a été très claire sur sa vision du mécanisme : « L'article inséré chaque année en PLF en vue de modifier l'article 46 de la LFI 2006 fixe le montant des ressources du secteur pour l'année concernée en prévoyant un montant d'encaissements de CAP nets et un montant de dégrèvements compensé par l'État (=subvention d'équilibre), la somme des deux correspondant à la dotation publique arbitrée par le Gouvernement (ainsi, la prévision de dégrèvements pris en charge par l'État correspond à la différence entre cette dotation arbitrée et la prévision d'encaissements de CAP nets). »

Le ministère de la culture et les opérateurs ont une toute autre vision, correspondant à la logique de taxe affectée : c'est bien l'ensemble du rendement de la CAP (perception nette et dégrèvements constatés) qui doit revenir au secteur.

Ce hiatus entre les attentes des opérateurs et la pratique budgétaire crée une suspicion qui ne favorise pas un climat serein et devra faire l'objet d'une clarification, quel qu'en soit le sens.

Annexe III

Cette clarification a d'ailleurs commencé à émerger à l'occasion du PLF 2021 (cf. tableaux ci-après) : pour la première fois, la direction du budget a confirmé dès le projet de loi de finances une différence entre le montant des dégrèvements prévus (650,6 M€) et le montant de la compensation inscrite (478,2 M€). Il est apparu ainsi sans ambiguïté, dès le stade la LFI et non plus dans le cadre des ajustements de fin de gestion, que la direction du budget considèrerait la prise en charge des dégrèvements mentionnée par les textes comme une subvention d'équilibre, sans lien fort avec le niveau réel des dégrèvements constatés. La subvention vise donc bien à assurer aux opérateurs le niveau de ressources prévu dans leurs COM, dans le cadre d'un pilotage par la dépense. Le surcroît de CAP éventuel n'alimente pas le CCF, pour créer par exemple des réserves afin de piloter l'audiovisuel public dans un cadre pluriannuel, mais demeure au budget général pour en financer le déficit.

La pratique n'est toutefois pas constamment en défaveur du CCF car il existe plusieurs cas de figure, selon que les encaissements de CAP sont supérieurs ou inférieurs aux prévisions, et selon que les dégrèvements octroyés sont supérieurs ou inférieurs aux prévisions. Par exemple, si la CAP perçue est supérieure ou égale au montant prévu en LFI, l'article 46 ne doit pas jouer, si l'on s'en tient à la lettre de la loi, et l'État devrait verser au CCF les dégrèvements réellement octroyés en exécution, quand bien même ils seraient inférieurs au niveau prévu en loi de finances initiale. Or il ne le fait pas, pour assurer à l'audiovisuel public le niveau de ressources prévu en LFI.

2.3. Un impact financier mineur de la garantie de ressources sur longue période

Le tableau de suivi du CCF est présenté sur la période 2006-2021 ci-après (sur deux pages : période 2006-2013, et période 2014-2021, avec résultats synthétiques).

Il mesure tout d'abord l'impact de la garantie de ressources. Il correspond à l'écart entre la dotation de l'État octroyée en exécution et le plafond inscrit en LFI au titre des dégrèvements. L'écart est positif à hauteur de 183 M€ sur la période 2006-2021, soit 0,34% des ressources totales engrangées en exécution.

Cet écart est favorable à l'audiovisuel public, quoique mineur en proportion des masses en jeu. En revanche, si l'on intègre l'abattement opéré pour la première fois dès le stade de la LFI entre la prévision de dégrèvements et le plafond inscrit en loi de finances en 2021 (-172 M€) et en 2022 (-79 M€), le gain lié au mécanisme devient nul, voire négatif.

L'importance de la prévision en loi de finances initiale apparaît explicitement en LFI 2021 et 2022, mais a pu jouer les années précédentes. C'est pourquoi la mission a mesuré l'écart entre la dotation de l'État octroyée en exécution au titre des dégrèvements et les dégrèvements réellement accordés aux redevables. Il est défavorable cette fois, à hauteur de 273 M€, semblant confirmer l'hypothèse d'une légère sous-estimation des dégrèvements en loi de finances.

La mission a mesuré enfin, de façon plus globale, ce qui se serait produit en l'absence de garantie de ressources telle qu'elle a été appliquée : si au lieu d'engranger les montants inscrits en LFI (CAP nette + dotation pour dégrèvements), le CCF avait perçu l'exécuté (perception de CAP + dégrèvements réellement accordés aux redevables), il aurait enregistré un gain de 281 M€ sur la période.

Ce résultat illustre que, sans le mécanisme considéré comme complexe et opaque de la garantie de ressources, le système aurait pu fonctionner, dès lors qu'une gestion pluriannuelle du CCF

Annexe III

aurait été mise en place pour lisser dans la durée les années d'excédents et les années de pertes par rapport aux besoins des sociétés de l'audiovisuel public, avec de surcroît une réserve qui eût pu être débloquée sur décision de l'État face à un événement exceptionnel (comme une crise sanitaire), ou qui eût pu permettre de modérer l'indexation de la redevance comme ce fut le cas en Allemagne.

Tableau 2 : Tableau de suivi du CCF avances à l'audiovisuel public sur la période 2006-2021

Rendances équivalentes % Métropole	115.11		115.10		117.05		120.03		122.10		123.95		129.92		129.92	
	LFI	Exec														
Redevance métropole	110	116	116	115	118	118	121	121	123	123	125	125	131	131	131	131
Redevance outremer	74	74	74	74	75	75	78	78	79	79	80	80	84	84	84	84
Montant théorique recouvrable (ME)	24,87	25,13	25,48	25,48	25,57	25,57	26,10	26,10	26,54	26,54	26,78	26,78	26,77	26,77	26,86	26,86
Degrés (ME)	2863	2930	2930	2930	3002	3002	3133	3133	3241	3241	3321	3321	3476	3476	3489	3489
dont dégrés pour métrés sociaux	665	645	653	653	604	621	601	601	646	646	569	569	621	621	576	576
dont dégrés pour métrés sociaux hors pour métrés sociaux audiovisuels	470	472	468	468	486	483	470	470	473	473	474	474	468	468	463	463
dont dégrés droits acquis	102	87	77	77	63	63	63	63	57	57	53	53	48	48	39	39
dont dégrés continus et grancor	89	86	83	83	65	65	68	68	76	76	73	73	71	71	74	74
dont dégrés continus et grancor hors dégrés continus et grancor	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019	12019
Percapita au titre de la dette	2010	2056	2146	2146	2234	2234	2315	2315	2416	2403	2489	2503	2628	2628	2644	2644
Percapita au titre de la dette hors de la dette	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431	37431
Percapita au titre de la dette hors de la dette hors de la dette	169	217	185	185	170	162	174	174	178	225	211	210	203	203	231	231
Total des dégrés sociaux	102	87	77	77	63	63	63	63	57	57	53	53	48	48	39	39
Perception totale particuliers (MK)	2178,4	2303,2	2330,3	2330,3	2396,7	2396,7	2488,9	2488,9	2593,9	2593,9	2699,4	2710,1	2831,2	2831,2	2874,7	2874,7
Perception complexes professionnels (MK)	78,5	84,3	88,8	88,8	91,9	91,9	99,0	99,0	101,7	102,9	108,5	105,9	116,3	116,3	114,4	114,4
Encaissements bruts de redevance (MK)	2256,9	2387,5	2419,1	2419,1	2488,6	2488,6	2587,9	2587,9	2695,6	2711,1	2807,9	2816,0	2947,5	2947,5	2986,2	2986,2
Frais de gestion	25,9	26,1	26,5	26,5	28,8	28,8	29,3	29,3	27,6	27,5	27,9	28,2	27,9	28,2	28,2	28,2
Frais de trésorerie	15,0	16,6	22,8	22,8	16,5	16,5	21,0	21,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Encaissements nets de redevance (MK)	2236,0	2354,8	2370,4	2370,4	2459,0	2459,0	2557,6	2557,6	2662,0	2667,6	2764,0	2767,8	2903,6	2903,6	2952,0	2952,0
Disponibles théorique CCF (1)	2280,5	2398,0	2435,0	2435,0	2507,7	2507,7	2609,1	2609,1	2728,6	2738,7	2846,9	2857,0	2990,6	2990,6	3040,0	3040,0
dont encaissements nets de redevance	2280,5	2398,0	2435,0	2435,0	2507,7	2507,7	2609,1	2609,1	2728,6	2738,7	2846,9	2857,0	2990,6	2990,6	3040,0	3040,0
dont dégrèvements hors continus	571,5	559,2	545,5	545,5	549,5	549,5	533,5	533,5	569,9	528,9	526,4	496,9	544,1	544,1	502,0	502,0
Ressources CCF TTC (MK)	2720,5	2790,4	2890,7	2890,7	3001,4	3001,4	3122,8	3122,8	3221,8	3222,0	3290,4	3290,4	3447,7	3447,7	3447,7	3447,7
CAP TTC	2720,5	2790,4	2890,7	2890,7	3001,4	3001,4	3122,8	3122,8	3221,8	3222,0	3290,4	3290,4	3447,7	3447,7	3447,7	3447,7
dont encaissements nets de redevance	2280,5	2398,0	2435,0	2435,0	2507,7	2507,7	2609,1	2609,1	2728,6	2738,7	2846,9	2857,0	2990,6	2990,6	3040,0	3040,0
dont dégrèvements compensés	440,0	445,5	545,7	545,7	549,5	538,8	564,1	564,1	569,9	522,0	526,4	502,6	544,1	544,1	490,2	490,2
Affectation de TOCE nette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ressources CCF HT (MK)	2664,5	2733,0	2831,2	2831,2	2936,0	2936,0	3056,6	3056,6	3155,7	3155,7	3222,7	3222,7	3376,8	3376,8	3376,8	3376,8
CAP HT	2664,5	2733,0	2831,2	2831,2	2936,0	2936,0	3056,6	3056,6	3155,7	3155,7	3222,7	3222,7	3376,8	3376,8	3376,8	3376,8
Affectation de TOCE nette	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(Sources : direction du budget)	65,1	-63,6	-24,8	-24,8	-10,7	-10,7	-2,3	-2,3	-47,8	-47,8	-23,8	-23,8	-53,9	-53,9	-53,9	-53,9
Garantie de ressources (dégr octroyés - degr LFI)																
En % des ressources totales																
Abattement dégr dès la LFI																
Degr octroyés - degr réalisés	66,4	115,7	-24,6	-24,6	-10,7	-10,7	30,6	30,6	-6,9	-6,9	3,6	3,6	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8
CAP réalisées - CAP LFI	-65,0	65,4	-24,8	-24,8	7,0	7,0	-2,4	-2,4	47,9	47,9	21,8	21,8	53,9	53,9	53,9	53,9
Degr réalisés - degr LFI	131,5	102,9	-28,3	-28,3	0,0	0,0	-40,9	-40,9	-27,9	-27,9	-42,1	-42,1	-42,1	-42,1	-42,1	-42,1
Total ressources réalisées - LFI	66,5	112,6	-24,6	-24,6	7,0	7,0	-30,7	-30,7	7,0	7,0	-3,6	-3,6	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8

ANNEXE IV

**Présentation des travaux menés par
l'équipe de recherche constituée autour de
Julia Cagé sur les biais politiques dans les
chaînes publiques et privées de télévision
et de radio**

SOMMAIRE

1. MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE	1
2. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE	2
2.1. Télévisions publiques.....	2
2.2. Télévisions privées.....	4
2.3. Radios publiques	6
2.4. Radios privées	7

1. Méthodologie de l'enquête

L'équipe de recherche était constituée de :

- ◆ Julia Cagé, économiste, professeure à Sciences Po Paris ;
- ◆ Moritz Hengel, économiste, doctorant à Sciences Po et à l'INA ;
- ◆ Nicolas Hervé, chercheur en informatique, coordonne la plateforme de recherche OTMedia et chercheur à l'Institut National de l'Audiovisuel ;
- ◆ Camille Urvoy, économiste, chercheuse en économie à l'Université de Mannheim et à Sciences Po.

L'équipe s'est appuyée sur le travail des documentalistes de l'Institut National de l'Audiovisuel (INA) qui annotent méthodiquement les archives audiovisuelles. Elle a constitué une base de données couvrant l'ensemble des programmes avec des invités, diffusés sur 22 chaînes de télévision et de radio en France entre 2002 et 2022¹, soit plus de 6,3 millions d'émissions. Pour chacune d'entre elles, l'équipe de recherche dispose de la liste complète des invités et, pour chacun de ces invités (309 000 au total), elle a déterminé dans quelle mesure – et si oui pour quelle famille – ils étaient engagés politiquement.

Les résultats de l'enquête sur les années 2007-2020 sont présentés ci-dessous sous forme de graphiques, dans lesquels une différence positive indique une sous-représentation de la famille politique par le média, et une différence négative une sur-représentation.

Il en ressort plusieurs éléments saillants :

- ◆ sur les chaînes de télévision publique, sont sous-représentés, dans des proportions variables selon les périodes et les chaînes, la droite, la gauche (entre 2012 et 2017) et le centre (depuis 2018) ; sont légèrement surreprésentés les verts, l'extrême gauche et l'extrême droite ;
- ◆ sur les chaînes de télévision privées sont observés les mêmes biais politiques que sur les chaînes publiques, à l'exception de CNews/I-Télé, sur laquelle la surreprésentation de l'extrême droite est de plus en plus forte à partir de 2015 ;
- ◆ sur les radios publiques sont sous-représentés la droite, la gauche (de 2011 à 2017) et le centre (depuis 2018), les autres formations bénéficiant d'un biais politiques légèrement favorable ;
- ◆ enfin, sur les radios privées, la droite et la gauche sont sous-représentées dans des proportions plus fortes que dans les autres médias ; le centre est surreprésenté sur BFM Radio, RMC, Europe 1 et Radio Classique ; l'extrême gauche, les verts et l'extrême droite sont surreprésentés dans toutes les stations.

Il n'y a donc pas de différence notable dans les biais politiques observés entre télévisions publiques, télévisions privées et radios publiques ; comparativement aux autres médias, les radios privées, à l'exception de RTL, sous-représentent plus fortement la gauche et la droite et surreprésentent le centre.

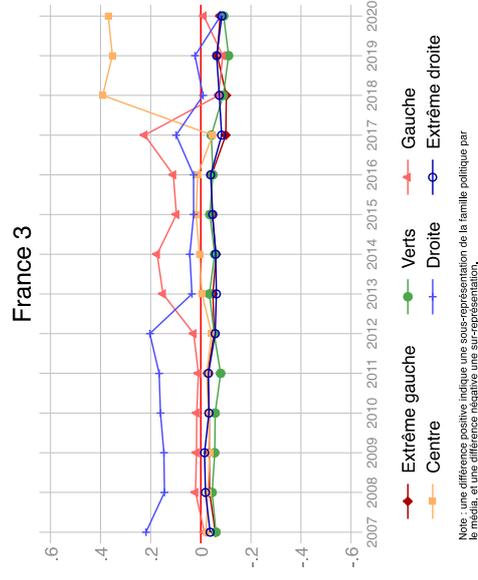
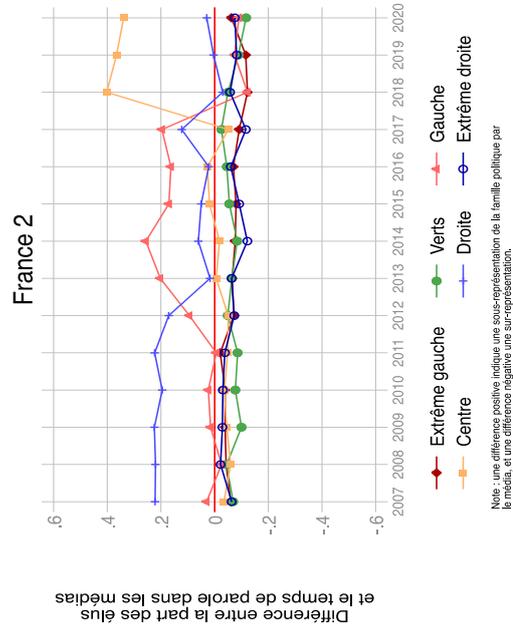
Certes, il faut avoir à l'esprit que ces biais sont mesurés sur la base du nombre d'élus (députés et sénateurs). S'ils l'étaient sur une autre base (par exemple les sondages), les résultats seraient probablement différents.

¹ Les 22 chaînes se répartissent en :

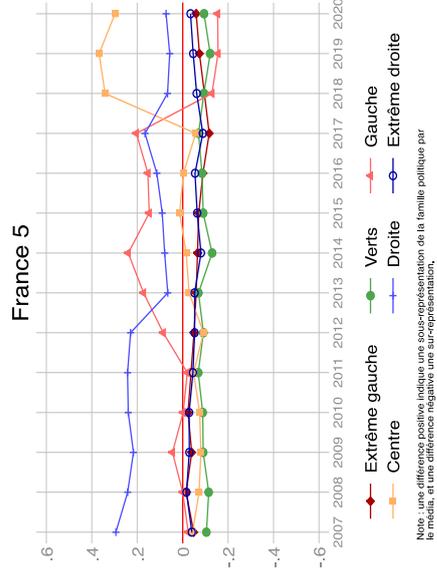
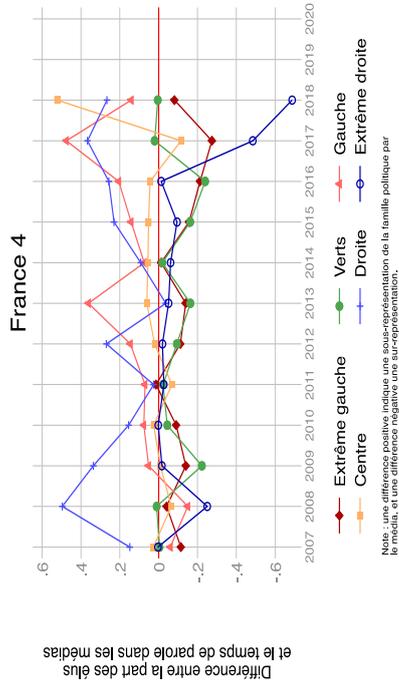
- 6 chaînes de télévision publique : France 2, France 3, France 4, France 5, ARTE et LCP/Public Sénat ;
- 8 chaînes de télévision privées : C8/D8, Canal+, M6, TF1, TMC, BFM TV, CNews/I-Télé et LCI ;
- 3 stations de radio publiques : France Info, France Inter et France Culture ;
- 5 stations de radio privées : BFM Radio, Europe 1, RMC, RTL et Radio Classique.

2. Résultats de l'enquête

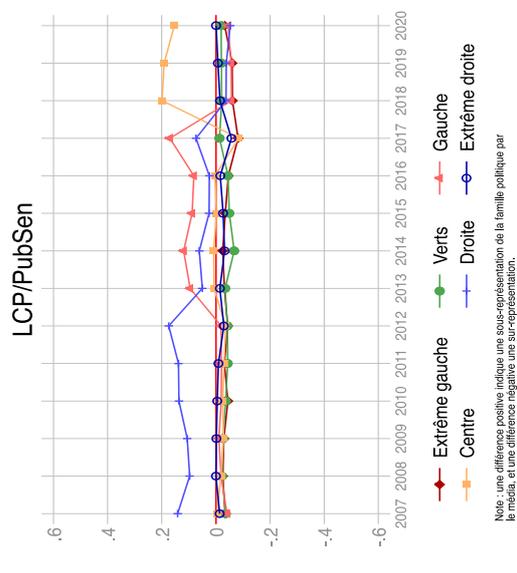
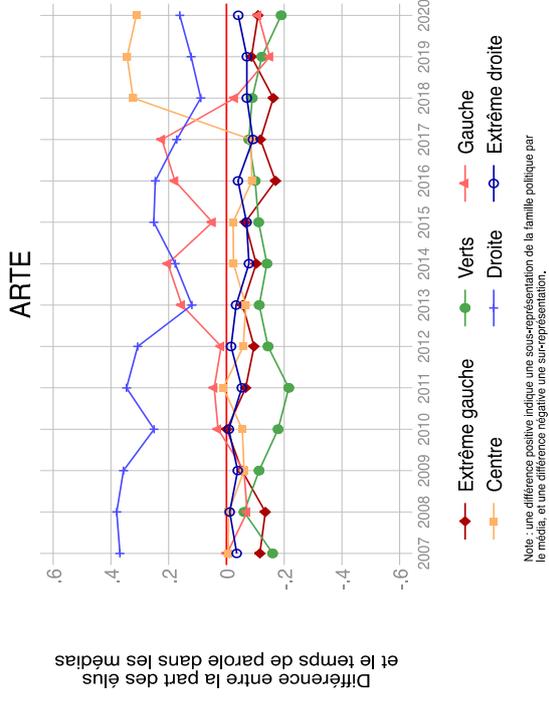
2.1. Télévisions publiques



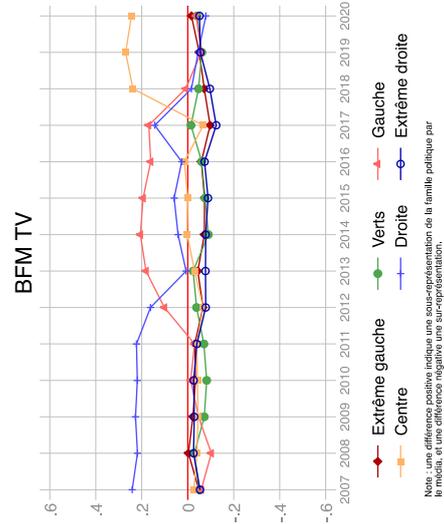
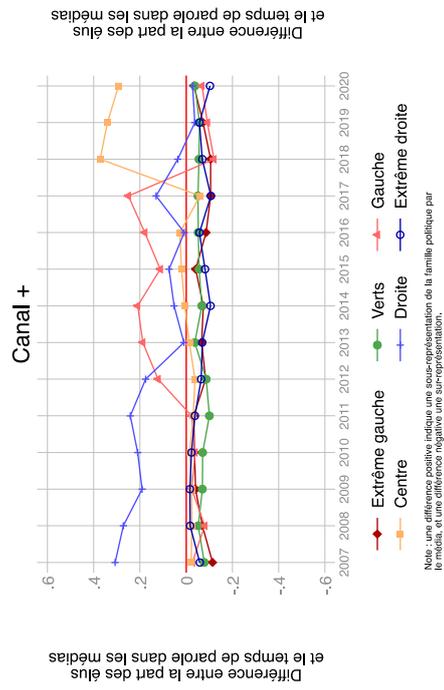
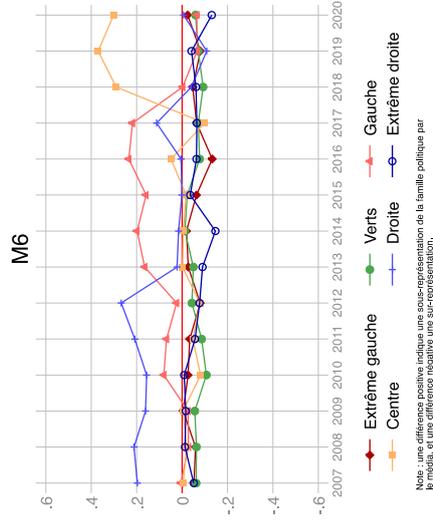
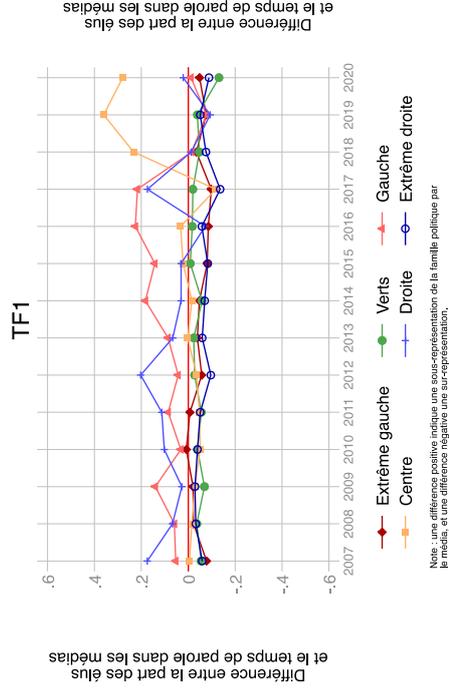
Annexe IV



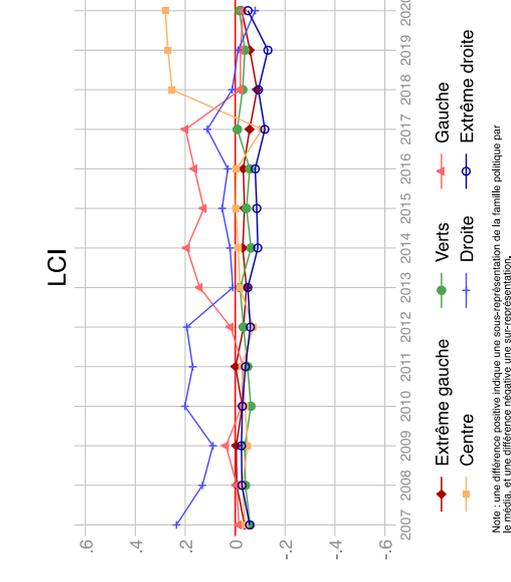
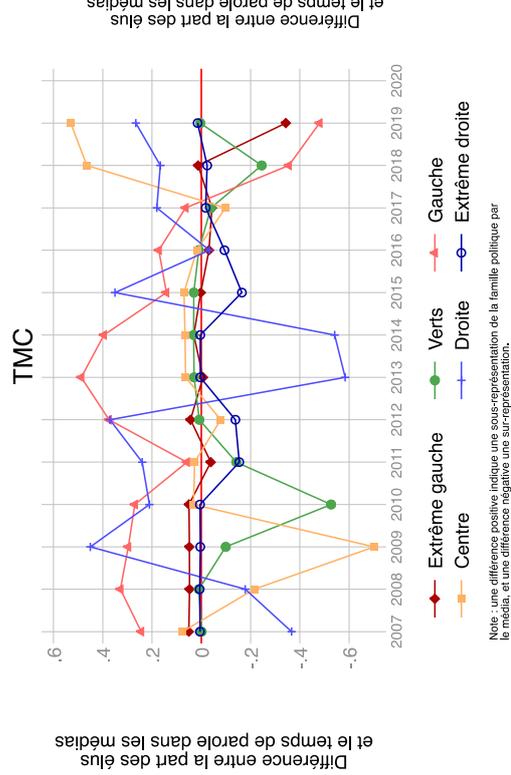
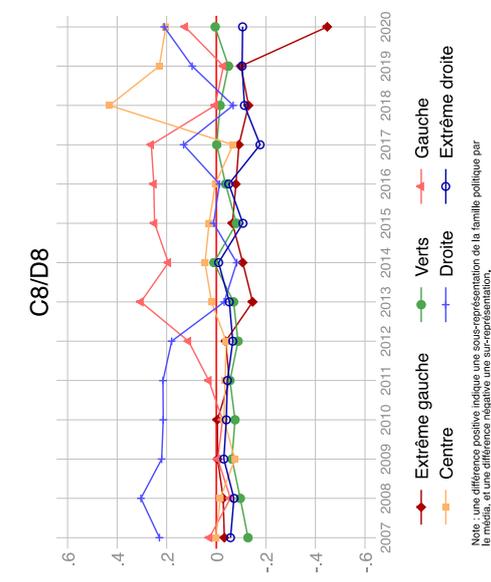
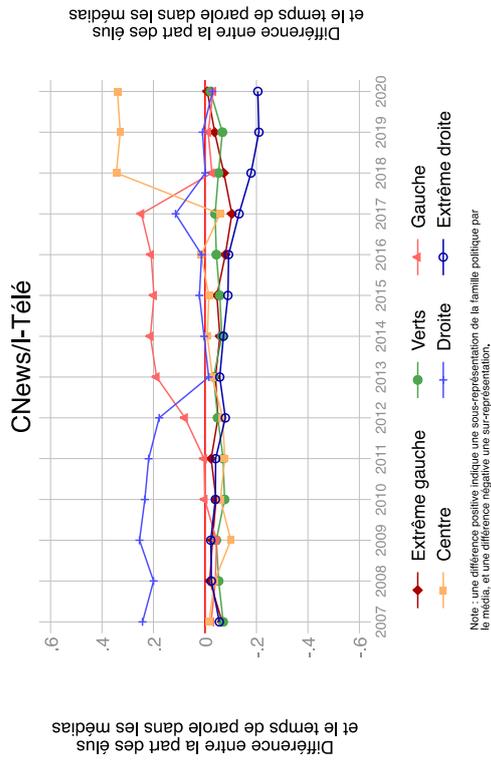
Différence entre la part des élus et le temps de parole dans les médias



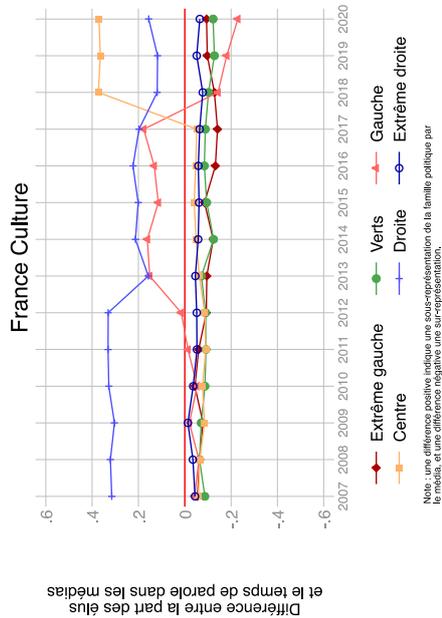
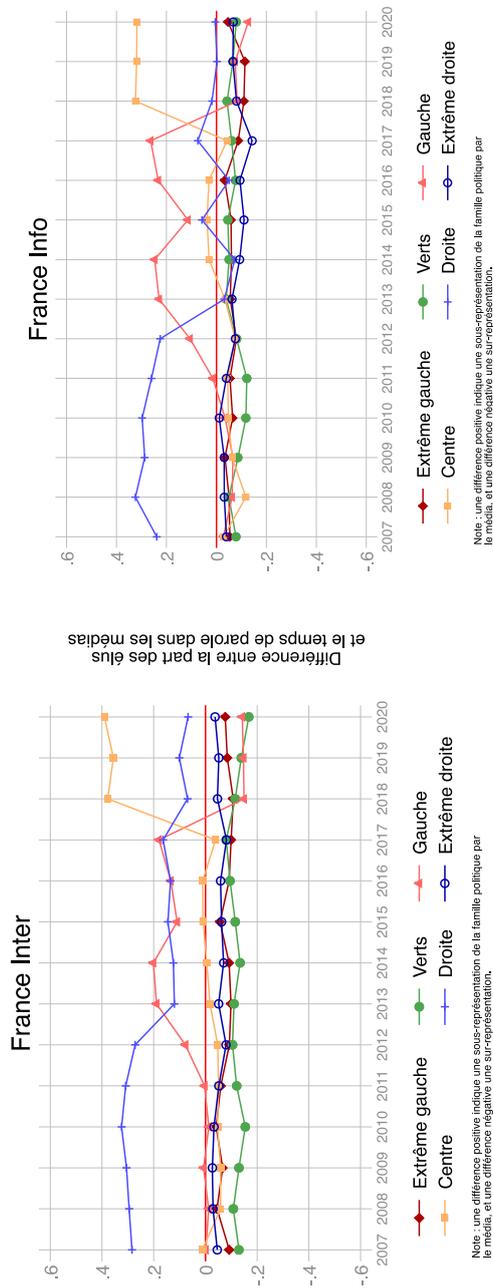
2.2. Télévisions privées



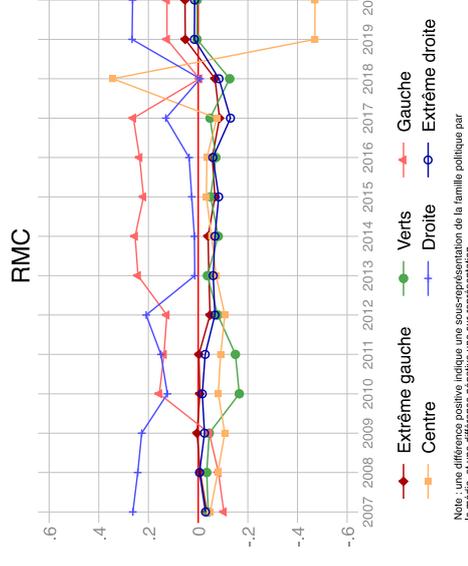
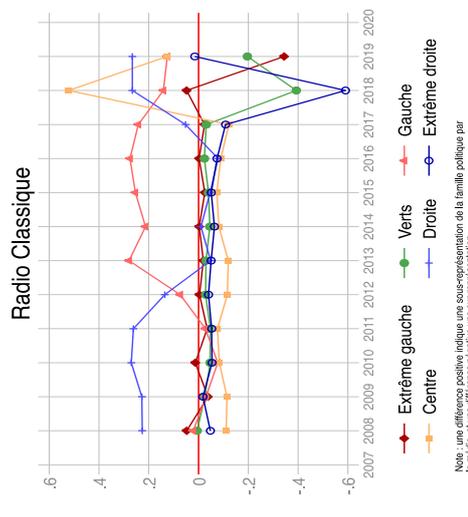
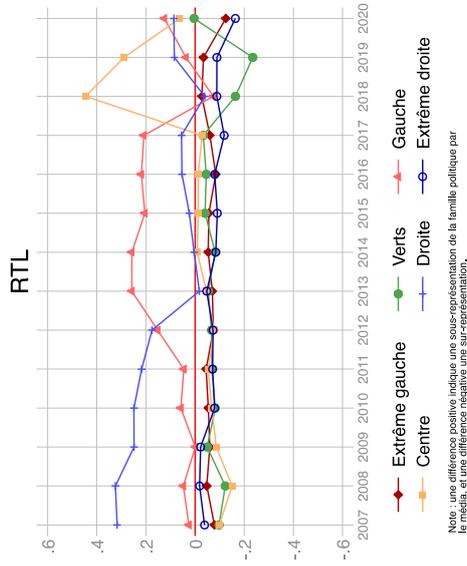
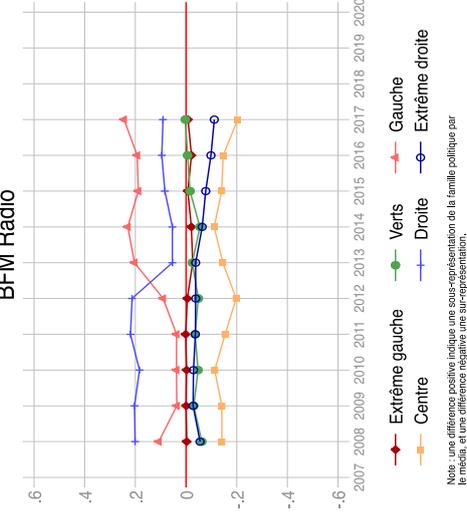
Annexe IV



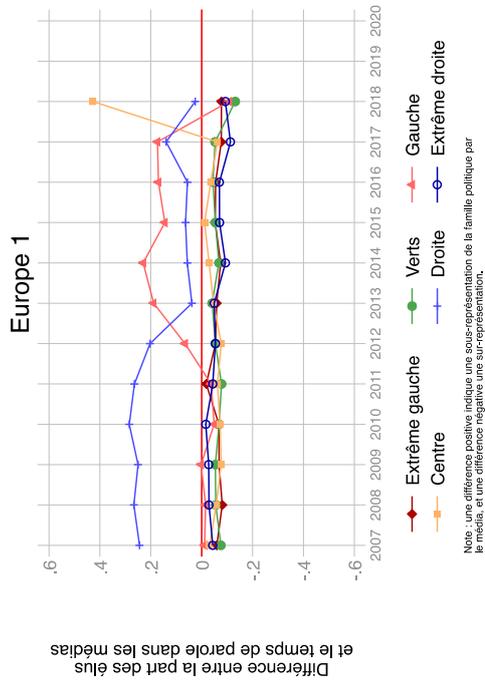
2.3. Radios publiques



2.4. Radios privées



Annexe IV



ANNEXE V

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE COMPARATIVE INTERNATIONALE.....	1 -
1.1. Suisse.....	1 -
1.1.1. <i>Un audiovisuel public important qui reflète la nature confédérale du pays et sa diversité linguistique et culturelle.....</i>	<i>1 -</i>
1.1.2. <i>Un financement de l'audiovisuel public qui reste élevé, même si la réforme de 2015 a permis une baisse de la redevance de 20%.....</i>	<i>5 -</i>
1.1.3. <i>Des réformes récentes qui ont permis de stabiliser les ressources de l'audiovisuel public et de d'améliorer sa légitimité au terme de larges débats et de deux référendum.....</i>	<i>7 -</i>
1.1.4. <i>Des débats toujours en cours sur ce sujet.....</i>	<i>8 -</i>
1.2. Allemagne.....	9 -
1.2.1. <i>Un audiovisuel public important de la compétence des Länder qui reflète le caractère fédéral du pays</i>	<i>9 -</i>
1.2.2. <i>Des financements stables et importants.....</i>	<i>11 -</i>
1.2.3. <i>Des réformes importantes à partir de 2013 qui ont stabilisé les recettes à un niveau élevé</i>	<i>12 -</i>
1.3. Finlande.....	18 -
1.3.1. <i>Un audiovisuel public qui repose sur une société détenue par l'État Yle-</i>	<i>18 -</i>
1.3.2. <i>Une réforme du financement de l'audiovisuel public en 2013 avec le remplacement de la redevance par un impôt lié aux revenus</i>	<i>20 -</i>
1.3.2. <i>Une réforme bien accueillie</i>	<i>21 -</i>
1.3.3. <i>Des débats et des critiques mais pas de réforme actuellement en cours-</i>	<i>22 -</i>
1.4. Suède	22 -
1.4.2. <i>Un audiovisuel public puissant.....</i>	<i>24 -</i>
1.4.3. <i>Une réforme profonde du financement de l'audiovisuel public intervenue en 2018 : suppression de la redevance remplacée par un impôt fonction du revenu.....</i>	<i>27 -</i>
1.4.4. <i>Une réforme bien accueillie.....</i>	<i>29 -</i>
1.4.5. <i>...mais des débats qui se poursuivent</i>	<i>30 -</i>
1.5. Danemark.....	31 -
1.5.1. <i>Un audiovisuel public particulièrement important et diversifié.....</i>	<i>31 -</i>
1.5.2. <i>Une réforme importante des objectifs et du financement de l'audiovisuel public introduite progressivement à partir de 2018.....</i>	<i>33 -</i>
1.5.3. <i>Une réforme qui s'est traduite par une baisse des subventions publiques programmée dans le temps et un recentrage des activités sur service public</i>	<i>37 -</i>
1.6. Norvège	39 -
1.6.2. <i>La Norvège dispose d'un audiovisuel public important.....</i>	<i>39 -</i>
1.6.3. <i>Une budgétisation du financement de l'audiovisuel public décidée en 2020-</i>	<i>41 -</i>
1.6.4. <i>Des garanties de financement pluriannuel.....</i>	<i>42 -</i>

1.7. Royaume Uni.....	- 43 -
1.7.1. UN AUDIOVISUEL PUBLIC REGROUPÉ SOUS LA BANNIÈRE DE LA BBC ..	- 43 -
1.7.2. <i>Un financement assuré par une redevance qui couvre tous les modes de réception depuis 2005, une subvention d'État pour BBC World services et des recettes commerciales importantes.....</i>	<i>- 45 -</i>
1.7.3. <i>Des réflexions sont en cours pour une révision profonde du financement public de la BBC et donc sa pérennité.....</i>	<i>- 48 -</i>
1.8. Italie.....	- 49 -
1.8.1. <i>Un audiovisuel public italien qui repose sur la RAI.....</i>	<i>- 49 -</i>
1.8.2. <i>Une indépendance de la RAI recherchée.....</i>	<i>- 51 -</i>
1.8.3. <i>Un financement de l'audiovisuel public réformé en 2016 pour l'adosser à la facture d'électricité.....</i>	<i>- 52 -</i>
1.8.4. <i>Une réforme du financement qui a permis de stabiliser les ressources de la Rai tout en baissant les montants unitaires.....</i>	<i>- 56 -</i>
1.8.5. <i>De nouvelles perspectives de réforme car la contribution ne pourra plus figurer sur les factures d'électricité.....</i>	<i>- 57 -</i>
1.9. Pays-Bas.....	- 58 -
1.9.1. <i>Un audiovisuel public qui repose sur des structures très liées à des courants idéologiques ou sociétaux.....</i>	<i>- 58 -</i>
1.9.2. <i>Un audiovisuel public qui est un acteur majeur et sur une tendance positive au sein de l'offre audiovisuelle.....</i>	<i>- 61 -</i>
1.9.3. <i>Une indépendance garantie par la loi.....</i>	<i>- 64 -</i>
1.9.4. <i>Un financement budgétaire depuis 2000 qui a permis une stabilité de la dotation en euros courants depuis 2013.....</i>	<i>- 64 -</i>
1.9.5. <i>Des débats en cours notamment sur la place de la publicité dans l'audiovisuel public.....</i>	<i>- 66 -</i>
1.10. Espagne.....	- 67 -
1.10.1. <i>Un audiovisuel public moins développé que dans les pays du Nord et de l'Ouest de l'Europe.....</i>	<i>- 67 -</i>
1.10.2. <i>Un financement qui repose aujourd'hui sur des dotations budgétaires et l'affectation de différentes taxes pour remplacer la suppression de la publicité.....</i>	<i>- 78 -</i>
1.10.3. <i>Un financement de l'audiovisuel public toujours très critiqué car il ne donne pas de visibilité suffisante à ses responsables.....</i>	<i>- 80 -</i>
1.10.4. <i>Des débats qui restent vifs.....</i>	<i>- 83 -</i>
2. UNE IMAGE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EUROPÉEN SUR LA BASE DES ÉTUDES DE L'UNION EUROPÉENNE DE RADIODIFFUSION.....	- 86 -
3. UN REGARD INTÉRESSANT DES UNIVERSITAIRES AMÉRICAINS SUR LE PAYSAGE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EUROPÉEN.....	- 88 -
4. UN AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR OÙ DE NOUVEAUX ACTEURS MONTENT EN PUISSANCE ALORS QUE LES MOYENS DES OPÉRATEURS FRANÇAIS STAGNENT..	- 89 -
4.1. RT en Russie.....	- 90 -
4.2. CGTN et CRI en Chine.....	- 90 -
4.3. Anadolu Anjansi et TRT en Turquie.....	- 91 -
4.4. Al-Jazeera au Qatar.....	- 92 -
4.3. Partenaires européens.....	- 93 -
4.3.1. <i>BBC au Royaume-Uni.....</i>	<i>- 93 -</i>
4.3.2. <i>Deutsche Welle en Allemagne.....</i>	<i>- 93 -</i>

Annexe V

Pour effectuer la revue de la situation internationale demandée par les commanditaires, la mission s'est appuyée sur différentes sources. Tout d'abord, elle a lancé une enquête comparative internationale auprès des services du Trésor dans notre réseau diplomatique en Europe. Les services culturels ont également contribué à cette enquête. Elle a d'abord interrogé huit postes (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Royaume-Uni, Suède, Suisse) puis deux postes supplémentaires (Norvège et Pays-Bas) à la suite de la réorientation de la mission sur la budgétisation. Les contributions reçues ont été très précieuses et constituent le cœur de cette annexe. Les résultats de ces contributions sont présentés de manière synthétique à la fin de cette annexe au tableau 30.

La mission a également largement utilisé les travaux de l'Union européenne de radiodiffusion (UER) et d'universitaires qui permettent de disposer de comparaisons entre pays européens sur des bases harmonisées et de bénéficier d'un regard extérieur sur le fonctionnement de l'audiovisuel public français.

Enfin, la mission a également utilisé la contribution du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui synthétise les contributions de nos postes diplomatiques (Russie, Chine, Turquie, Qatar, Royaume-Uni, Allemagne) au sujet de l'audiovisuel extérieur.

1. Résultats de l'enquête comparative internationale

1.1. Suisse

1.1.1. Un audiovisuel public important qui reflète la nature confédérale du pays et sa diversité linguistique et culturelle

Organisation et missions de l'audiovisuel public suisse

Le groupe audiovisuel public de la Suisse est la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG - SSR). À but non lucratif, il s'agit formellement d'une association. Siégeant à Berne, la SSR fournit un service public audiovisuel sur mandat de la Confédération.

La SSR est la plus grande entreprise média de Suisse ; elle emploie 6 900 personnes et son chiffre d'affaires s'établit à 1,45 Md CHF. Elle est financée à 81 % par la redevance de réception et à 19 % par des recettes commerciales (publicité, sponsoring et revenus des ventes de ses émissions à d'autres diffuseurs).

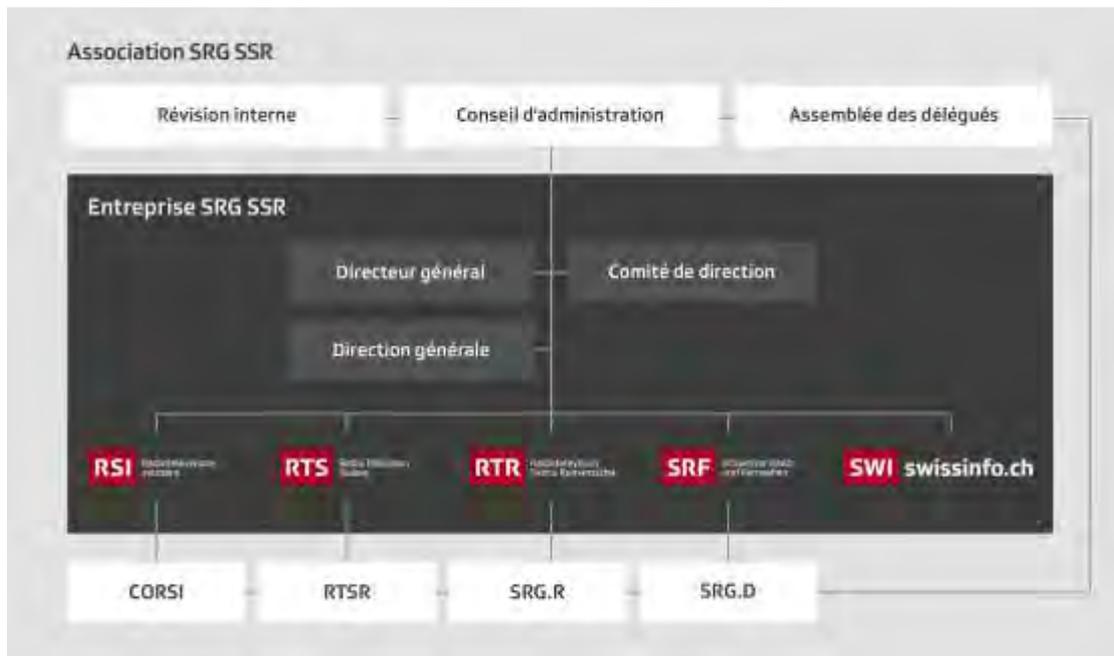
Organisée comme une holding nationale, la SSR est dotée de quatre sociétés régionales : SRG.D (*SRG Deutschschweiz*) ; RTSR (Radio Télévision suisse romande) ; CORSI (*Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana*) ; SRG. R (*SRG SSR Svizra Rumantscha*).

L'organisation opérationnelle de la SSR compte quant à elle cinq unités d'entreprise (RTS – Radio Télévision Suisse ; SRF – *Schweizer Radio und Fernsehen* ; RSI – *Radiotelevisione svizzera* ; RTR – *Radiotelevisione Svizra Rumantscha* ; et SWI – *swissinfo.ch*, qui s'adresse à un public suisse à l'étranger). Celles-ci produisent et diffusent les programmes radio/TV et l'offre internet SRG SSR.

Ces cinq unités d'entreprises englobent sept chaînes de télévision et dix-sept stations de radio dans les quatre langues nationales suisses.

Annexe V

Graphique 1 : Organisation de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)



Source : Ambassade de France en Suisse

Graphique 2 : chaînes et stations de la SSR



Source : Ambassade de France en Suisse.

Annexe V

Le service public audiovisuel suisse est actif dans les domaines de l'information, de la formation, mais aussi du divertissement et de la culture. **Son rôle est perçu comme central dans le contexte suisse de démocratie directe et de forte diversité linguistique et culturelle.**

Dès sa création en 1931 par l'entremise du Conseil fédéral, la SSR est tenue de mettre en place, dans ses programmes, « un service public national qui répond à l'intérêt public » et **informe de manière neutre**. Cette obligation de neutralité permet de créer un contrepoids à une presse alors majoritairement partisane. Contrairement à la presse, la SSR doit fournir un service public équilibré, destiné à toutes les couches de la population et à toutes les régions linguistiques. Elle est véritablement conçue comme un **outil de cohésion nationale**.

Ressources de l'audiovisuel public suisse

Les ressources de l'audiovisuel public suisse ont diminué de 10% entre 2016 et 2020. En 2020, les ressources publiques de l'audiovisuel public suisse représentent 133 € par habitant et 0,20 % du PIB.

Tableau 1 : Ressources de l'audiovisuel public en 2016 et 2020 en Suisse

	2016	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	451 CHF	365 CHF
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	1 600 M CHF	1454 M CHF
Dont ressources publiques	77%	81%
Dont ressources propres	23%	19%
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,18 %	0,20 %

Source : Ambassade de France en Suisse.

Réformes récentes

Une réforme validée par référendum en 2015 a remplacé la redevance liée à la détention d'une radio ou d'un téléviseur par une redevance payée par tous les foyers.

L'ancienne redevance de réception devait être payée par les ménages et les entreprises qui possédaient un appareil de radio ou de télévision. Cette réglementation était cependant datée, créée à une époque où Internet n'existait pas. En parallèle d'un accès Internet de plus en plus large au sein de la population, le Conseil fédéral a estimé nécessaire d'adapter le système de perception de la redevance, en instaurant une redevance générale (mesure validée par référendum le 14 juin 2015). Par cette réforme, le financement de l'audiovisuel public est aujourd'hui assis sur une base élargie ; le montant de la redevance de réception a donc été progressivement réduit. Dans le même temps, la Confédération a mandaté l'entreprise Serafe AG pour l'encaissement de la redevance, remplaçant Billag, la filiale suisse de Swisscom dont le mandat arrivait à échéance fin 2018.

Place de l'audiovisuel public suisse par rapport au secteur privé

L'audiovisuel suisse occupe une position dominante. En Suisse, la concurrence à la SSR est longtemps restée très faible. Jusqu'à la fin des années 1970, le public avait uniquement le choix entre les programmes de la SSR et ceux des diffuseurs publics des pays voisins dont il partageait la langue.

La situation a progressivement évolué, tout d'abord dans le domaine de la radio, les radios locales privées étant autorisées par le Conseil fédéral depuis 1982. Ces dernières se sont rapidement établies en tant qu'offres complémentaires à la SSR. Une partie d'entre elles possèdent d'ailleurs une concession assortie d'un mandat de prestations, laquelle donne droit à des privilèges de diffusion et à une quote-part de la redevance de réception. Dans le domaine de la télévision régionale, une douzaine de chaînes privées ont pu s'établir grâce à une quote-part de la redevance. Hormis les programmes des 62 diffuseurs radio/TV titulaires d'une concession, l'Office fédéral de la communication recense 154 télévisions privées et 72 radios privées en Suisse.

Cadre de l'indépendance de l'audiovisuel public suisse

L'indépendance de l'audiovisuel suisse est garantie par la Constitution.

L'audiovisuel public suisse est réglementé par la Constitution et la loi. La Constitution comprend une règle de compétence et des conditions générales, mais elle ne détermine pas dans quelle mesure l'État doit réglementer le marché, et quels diffuseurs doivent remplir le mandat de prestations. La SSR n'est donc pas mentionnée expressément dans le texte de la Constitution, mais au niveau de la loi (Loi fédérale sur la radio et la télévision - LRTV).

Selon la loi, la Confédération doit non seulement formuler les exigences déterminantes vis-à-vis des diffuseurs et vérifier qu'elles soient remplies, mais aussi assurer le financement du mandat de prestations constitutionnel. La SSR ainsi que les diffuseurs locaux et régionaux titulaires d'une concession sont désignés pour contribuer à l'exécution du mandat constitutionnel. Alors que le mandat de prestations de la SSR s'oriente principalement sur les régions linguistiques, les diffuseurs privés titulaires d'une concession ont pour mandat de concevoir une offre consacrée aux événements locaux et régionaux.

La norme constitutionnelle quant à elle, se réfère aux droits fondamentaux pour garantir l'autonomie des programmes et l'indépendance vis-à-vis de l'État. À des fins de protection du public et des diffuseurs, les plaintes relatives aux programmes sont soumises à une autorité indépendante.

Taux d'équipement en téléviseurs en Suisse

Un taux d'équipement en téléviseurs élevé, mais qui augmente avec l'âge. En 2020, 92% des foyers suisse possèdent au moins un téléviseur (Source : Sondage auprès du public Médias électroniques 2020, *Institut für angewandte Kommunikationsforschung*). Le taux d'équipement est plus faible chez les jeunes (88%) et plus élevé dans la catégorie la plus âgée (96%). 70% des foyers possèdent un poste de radio, l'écart entre les plus jeunes (54%) et les plus âgés (85%) étant plus marqué. Inversement, 97% des personnes interrogées dans les catégories d'âge « jeunes » disposent d'un ordinateur, contre 88% chez les plus âgés. Le taux d'équipement en smartphone est de 99% chez les plus jeunes et de 80% chez les plus âgés. 40% consultent quotidiennement les offres de la SSR, soit une augmentation de trois points entre 2019 et 2020. Le taux d'utilisation de médias étrangers est de 29%.

Dans son rapport de juin 2016, le Conseil fédéral souligne que le service public de l'audiovisuel suisse est confronté à d'importants défis qui découlent de la numérisation et du changement structurel dans la branche des médias. La numérisation a entraîné une augmentation du nombre d'offres disponibles et, par conséquent, de la diversité des médias.

1.1.2. Un financement de l'audiovisuel public qui reste élevé, même si la réforme de 2015 a permis une baisse de la redevance de 20%

La redevance télévisuelle a fait l'objet d'une modification au 1^{er} janvier 2019 suite à l'acceptation de la loi sur la Radio et la Télévision (LRTV ; RS 784.40) en juin 2015, qui a rendu la redevance indépendante de la possession d'un appareil de réception (sous réserve de quelques exceptions, cf. infra). **L'objectif principal de cette réforme était de simplifier la collecte de la redevance et de s'adapter aux nouveaux moyens de diffusion de l'audiovisuel** (notamment via Internet). Suite à cette loi une initiative populaire fédérale visant à la suppression des redevances radio et télévision (Initiative « No Billag ») a été déposée le 11 décembre 2015. Elle a été rejetée le 4 mars 2018 à 71,6% des votants et par l'intégralité des cantons.

Depuis janvier 2019, la redevance de radio-télévision est due indépendamment de la possession d'un appareil. Il existe néanmoins une possibilité limitée d'exonération. Pour les particuliers habitant dans leur propre logement (ménages privés), la contribution est due par foyer fiscal, son montant annuel est unique et identique sur l'ensemble du territoire suisse.

Pour les ménages privés, le montant de la redevance est fixé à CHF 335 depuis le 1^{er} janvier 2021 : **la réforme de 2015 a ainsi permis de réduire le montant de la redevance de 20%**. Elle était fixée auparavant selon le montant suivant décrit au tableau 2.

Tableau 2 : montant de la redevance suisse (CHF)

Période	Montant annuel
01/01/2019 – 31/12/2020	CHF 365
01/04/2015 – 31/12/2018	CHF 451 (CHF 165 pour la radio + CHF 286 pour la TV)
01/01/2009 – 31/03/2015	CHF 462 (CHF 169 pour la radio + CHF 293 pour la TV)

Source : Ambassade de France en Suisse.

Des exonérations de paiement limitées existent, principalement pour des motifs sociaux, et concernent 8,48% des ménages sans compensation par le budget de l'État

Différentes catégories d'exonérations existent pour les particuliers :

- ◆ justification liée à la transition d'une redevance basée sur la possession d'un appareil à redevance inconditionnelle (opting-out) :
 - seuls les ménages n'ayant aucun moyen de regarder la télévision ni d'écouter la radio (définition extensive : ni autoradio, ni ordinateur avec accès internet, ni radio, ni téléviseur, ni smartphone, ni tablette – sans que la consommation effective de contenus audiovisuels n'entre en ligne de compte) peuvent demander à être exonérés de la redevance ;
 - cette possibilité, basée sur une démarche déclarative à réception de la facture, doit être renouvelée tous les ans, et est limitée à 5 ans pour un même ménage.
- ◆ justification sociale, sur demande des ménages concernés :
 - les ménages dont l'un des membres au moins perçoit le minimum vieillesse ou invalidité ;
 - les personnes sourdes et aveugles, à condition qu'aucune autre personne assujettie ne compose le ménage.
- ◆ justification au titre des usages internationaux, accordée de manière automatique.

Annexe V

L'exonération concernait 334 213 ménages fin 2020, répartis comme suit :

- ◆ 324 746 bénéficiaires des minimum vieillesse ou invalidité ;
- ◆ 4 725 en opting-out ;
- ◆ 4 659 diplomates ;
- ◆ 83 sourds-aveugles.

En comparaison, il y avait 3 606 588 ménages taxables :

- ◆ 3 601 364 ménages privés ;
- ◆ 5 224 ménages collectifs.

Les professionnels contribuent significativement au financement de l'audiovisuel public :

- ◆ soit en qualité de ménage collectif (paiement de l'équivalent de deux redevances de ménages privés soit CHF 670 au 1^{er} janvier 2021 par les institutions telles que les maisons de retraites, institutions pour jeunes ou personnes handicapées, etc... pour le compte de leurs pensionnaires) ;
- ◆ soit en tant qu'entreprises, lorsque leur chiffre d'affaires annuel est supérieur à 500 000 CHF (ce qui représente environ 25 % des entreprises suisses), selon le barème décrit au tableau 3.

Tableau 3 : Barème de la redevance des professionnels en Suisse

Tranche de CA (en CHF)	Redevance 2021	Redevance 2020
500 000 - 749 999	160	365
750 000 - 999 999	235	365
1 000 000 - 1 199 999	235	910
1 200 000 - 1 699 999	325	910
1 700 000 - 2 499 999	460	910
2 500 000 - 3 599 999	645	910
3 600 000 - 4 999 999	905	910
5 000 000 - 5 099 999	905	2280
5 100 000 - 7 299 999	1270	2280
7 300 000 - 10 399 999	1785	2280
10 400 000 - 14 999 999	2505	2280
15 000 000 - 19 999 999	3315	2280
20 000 000 - 22 999 999	3315	5750
23 000 000 - 32 999 999	4935	5750
33 000 000 - 49 999 999	6925	5750
50 000 000 - 89 999 999	9725	5750
90 000 000 - 99 999 999	13 665	5750
100 000 000 - 179 999 999	13 665	14 240
180 000 000 - 399 999 999	19 170	14 240
400 000 000 - 699 999 999	26 915	14 240
700 000 000 - 999 999 999	37 790	14 240
> 1 000 000 000	49 925	35 590

Source : Ambassade de France en Suisse.

La collecte de la redevance dépend pour les ménages collectifs de la SERAFE. Pour les entreprises, c'est l'Administration Fédérale des Contributions (AFC, équivalent suisse de la DGFIP) qui a la charge de cette mission.

1.1.3. Des réformes récentes qui ont permis de stabiliser les ressources de l'audiovisuel public et de d'améliorer sa légitimité au terme de larges débats et de deux référendum

Le montant des ressources publiques allouées à l'audiovisuel public est resté stable (recettes redevance en millions de CHF, cf. tableau 4).

Tableau 4 : Évolution des ressources publiques de l'audiovisuel public suisse depuis 2014 (millions de CHF)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 210,4	1 195,5	1 217,9	1 218,5	1 206,4	1 180,7	1 183,1

Source : Ambassade de France en Suisse.

Le Rapport du Conseil fédéral en 2016 montre que la SSR fournit une offre très appréciée du public et que cette offre se distingue par la diversité des formes journalistiques et des formats d'émission. Les prestations d'information des radios et télévisions privées seraient moins complètes, contiendraient moins de contexte et de mises en perspective que les médias de la SSR. Les offres radio/TV privées sans mandat de prestation ni quote-part de la redevance sont principalement axées sur le divertissement et accordent une importance secondaire aux informations politiques générales ainsi qu'aux émissions culturelles et de formation.

Déposée fin 2015, l'initiative « Oui à la suppression des redevances radio et télévision » prévoyait d'interdire à la confédération de prélever la redevance de réception mais aussi de subventionner une chaîne de radio ou de TV. Elle mettait ainsi en péril la SSR ainsi que les radios locales et télévisions régionales privées qui gravitent autour de ce dispositif.

Le 4 mars 2018, 71,6% des électeurs ont dit non à la privatisation des médias publics dite « No Billag » du nom de la structure en charge de la collecte de la redevance. Le courant porté par les partisans de « No Billag » illustre un rejet croissant à l'égard du financement obligatoire de l'audiovisuel en Suisse. Une réelle aversion de la « télévision d'État » s'est exprimée durant la campagne, et le « oui » a longtemps été donné gagnant. Mais la campagne a finalement mis en avant de nombreux arguments en faveur de la l'audiovisuel public, menant la population à rejeter massivement cette initiative.

Les principaux arguments avancés en faveur de l'audiovisuel public étaient :

- ◆ le modèle de démocratie directe de la Suisse nécessite une grande exigence de proximité informationnelle ;
- ◆ le contexte plurilingue du pays : l'audiovisuel public est jugé d'autant plus nécessaire qu'il contribue à la cohésion nationale ;
- ◆ la suppression de la redevance aurait conduit à un démantèlement de la SSR, dont les chaînes principales s'adjugent plus de 50 % des parts de marchés aux heures de grande écoute. Cela aurait donc laissé un grand vide dans l'espace médiatique suisse ;
- ◆ enfin, durant la campagne de votation, plusieurs mesures ont été concédées pour désamorcer les oppositions :
 - le président de la SSR de l'époque, Jean-Michel Cina, avait annoncé un plan pour réaliser d'importantes économies (au moins 80 millions de CHF à court terme) ; argument qui était alors parvenu à contre-carrer les accusations d'un audiovisuel public trop coûteux ;
 - il était prévu que le montant de la redevance passerait de 451 CHF à 365 CHF par an à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

Annexe V

- le nouveau projet de concession de la SSR (2019-2020), mis en consultation fin 2017, limitait l'offre publicitaire (proscrite sur les radios et dans les offres en ligne) pour se démarquer davantage des offres commerciales ;
- la SSR prévoyait de développer ses coopérations avec les médias privés et de lancer une plateforme digitale pour s'adapter à l'évolution des usages et des modes de consommation des médias.

Les coûts de gestion de la redevance sont inférieurs à 2% et ont baissé de près de moitié par rapport à avant la réforme (données en millions de CHF).

Les coûts de gestion de l'ancien opérateur Billag représentaient environ 45 MCHF/an, soit +/- 3,5 % du produit avant réforme et faisaient l'objet de critiques récurrentes, ayant conduit à l'initiative populaire « No Billag » mentionnée supra. Par ailleurs, la réduction des frais administratifs de perception était l'une des motivations principales de la réforme du système de redevance (en limitant les cas d'exonération qui seront désormais les seuls foyers à être contrôlés).

Avec la réforme, les coûts de gestion sont passés de 30,3 M€ en 2019 à 25,8 M€ en 2022, soit 1,88% du produit de la taxe qui était de 1 370,3 MCHF en 2019.

1.1.4. Des débats toujours en cours sur ce sujet

Le Conseil fédéral et le Parlement ont récemment élaboré un « train de mesures » en faveur des médias visant à renforcer les journaux suisses, les radios locales, les télévisions régionales ainsi que les médias en ligne. Mais le 13 février 2022, la population suisse a rejeté le projet. Sur le plan légal, il n'y a donc pas de changement.

Ce train de mesure avait été envisagé car « *une part plus importante des dépenses publicitaires va aux grandes plateformes internet internationales du type Google ou Facebook* » selon le Conseil fédéral. La loi prévoyait une aide aux médias en ligne et un soutien à la distribution des journaux. Selon les autorités, plus de 70 journaux ont disparu depuis 2003.

En 2020, un nouveau « Pacte de l'audiovisuel » a été signé entre la SSR et les partenaires de la branche du film suisse. La somme d'investissement de la SSR dans la production audiovisuelle suisse a alors augmenté de 5 millions de CHF par an (s'élevant désormais à 32,5 millions). Ce pacte pour la période 2020-2023 confirme des investissements en faveur du cinéma suisse et participe à la transformation numérique de la SSR. Le contrat définit notamment les conditions des coproductions réalisées conjointement par la SSR et les producteurs indépendants. Il prend également en compte la transformation des médias, particulièrement le développement des plateformes VOD. Pour la première fois, des droits plus longs de diffusion en ligne des coproductions sont acquis par la SSR pour toutes les œuvres dans lesquelles la part de coproduction de la SSR est égale ou supérieure à 50%. Ce développement était alors important dans la perspective du lancement, à l'automne 2020, de la nouvelle plateforme VOD de la SSR (Play Suisse).

Si la redevance des ménages a baissé de plus de 25% depuis 2018, certaines voix défendent un nouvel abaissement de la redevance, à l'instar de Matthias Müller, le président des Jeunes PLR (parti libéral-radical) arguant ainsi : « *Nous les jeunes sommes contraints de payer une offre que nous ne connaissons et que nous ne consommons guère.* » Matthias Müller est membre du comité récemment formé en faveur du plafonnement de la redevance à 200 CHF par ménage et par an et de la suppression de la redevance due par les entreprises.

1.2. Allemagne

1.2.1. Un audiovisuel public important de la compétence des Länder qui reflète le caractère fédéral du pays

Conformément à la loi fondamentale de 1949, l'audiovisuel public relève de la compétence des Länder.

L'audiovisuel public allemand comprend les chaînes suivantes :

- ◆ la ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen – Deuxième télévision allemande*) est la deuxième chaîne de télévision allemande. C'est un établissement de droit public à but non lucratif. Il est réglementé par le traité sur les médias interétatiques (*Medienstaatsvertrag*), qui en remplacement du traité sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag*) est entré en vigueur en novembre 2020. Ce dernier contrôle les moyens financiers et les objectifs éditoriaux de la chaîne. **Les Länder ont un pouvoir de nomination et de réglementation dans les conseils d'administration et de télévision.** La redevance correspond pour près de 85% des revenus de la chaîne.
- ◆ **L'ARD** (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland – Groupe de travail des radiodiffuseurs publics de la République Fédérale d'Allemagne*) **est un groupement public de neuf radiodiffuseurs régionaux :**
 - la BR (Bayerischer Rundfunk – Land de Bavière) ;
 - la HR (Hessischer Rundfunk – Land de Hesse) ;
 - la MDR (Mitteldeutscher Rundfunk – Länder de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe) ;
 - la NDR (Norddeutscher Rundfunk, Länder de Basse-Saxe, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et Schleswig-Holstein) ;
 - Radio Bremen (Land de Brême) ;
 - la RBB (Rundfunk Berlin Brandenburg, Länder de Berlin et Brandebourg) ;
 - la SR (Saarländischer Rundfunk, Land de Sarre) ;
 - la SWR (Südwestrundfunk, Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat) ;
 - la WDR (Westdeutscher Rundfunk, Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

L'ARD propose également une programmation au niveau fédéral au sein de Das Erste (*La Première*), première chaîne nationale. L'ARD rend compte de la spécificité fédérale de l'Allemagne avec cette organisation.

La politique allemande de radiodiffusion étant sous compétence des Länder, ces derniers ont des représentants au sein des conseils d'administration et de radiodiffusion. Les moyens financiers, la coordination entre les radiodiffuseurs ainsi que l'organisation et le contenu des programmes sont règlementés par le traité sur les médias.

La DLR/DRadio (*Deutschlandradio*) est un groupement de trois réseaux radiophoniques publics : Deutschlandfunk Kultur, Deutschlandfunk, Deutschlandfunk Nova.

Comme la ZDF et l'ARD, Deutschland radio est réglementée par le traité sur les médias. Les obligations budgétaires et éditoriales qu'il met en place sont contrôlées par le conseil de la radio et le conseil d'administration composés respectivement de représentants des Länder et de représentants du gouvernement fédéral.

Annexe V

DW (Deutsche Welle) est un établissement de droit public de télévision et de radiodiffusion qui diffuse ses programmes à l'international dans près de 30 langues différentes pour la radio et quatre pour la télévision. Son fonctionnement est différent des entreprises citées précédemment dans le sens où ce dernier n'est pas financé par la redevance mais le budget fédéral (*Bundeshaushalt*). Ce budget est alloué par l'autorité du gouvernement fédéral chargé de la politique culturelle (*Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*). Son conseil d'administration composé de représentants du Bundestag, du Bundesrat et du gouvernement fédéral et a pour mission de gérer l'Intendance de la Deutsche Welle. Ses conditions budgétaires et objectifs éditoriaux sont encadrés par la loi Deutsche Welle (*Deutsche-Welle-Gesetz*).

Les objectifs assignés à l'audiovisuel public sont régis par le traité sur les médias interétatiques (cf. encadré 1). Ce texte met en place un certain nombre d'obligations. La mission de l'audiovisuel public comprend l'accès de tous à la réception des programmes, la garantie de standards en ce qui concerne les contenus et la garantie du pluralisme.

Encadré 1 : Extraits du traité allemand sur les médias interétatiques

Article 15 : Productions européennes, productions propres, productions de commande et coproductions

Les organismes de radiodiffusion télévisuelle contribuent à la sauvegarde des productions cinématographiques et télévisuelles allemandes et européennes en tant que bien culturel et élément du patrimoine audiovisuel.

Afin de présenter la diversité dans l'espace germanophone et européen et de promouvoir les productions cinématographiques et télévisuelles européennes, **les organismes de radiodiffusion télévisuelle doivent réserver à des œuvres européennes, conformément au droit européen, la majeure partie de leur temps d'antenne consacré globalement à des films, des fictions télévisées, des séries, des documentaires et des productions similaires.**

Les programmes de télévision généralistes doivent comporter une part substantielle de **productions propres** ainsi que de **productions de commande et de coproductions provenant de l'espace germanophone et européen**. Il en va de même pour les programmes de télévision spécialisés, dans la mesure où leurs contenus principaux le permettent.

Dans le cadre de sa mission de programmation et en tenant compte des principes de rentabilité et d'économie, le service public de radiodiffusion est autorisé, afin d'assurer la qualité et la quantité de ses acquisitions de programmes, à participer à des aides au cinéma, sans contrepartie directe. Il n'est pas dérogé à d'autres dispositions du droit national.

Extraits de l'article 26 : Missions

La mission des diffuseurs de service public est d'agir, par la production et la diffusion de leurs offres, comme média et facteur du processus de **formation d'une opinion libre, individuelle et publique**, et de répondre ainsi aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société. Dans leurs offres, ils doivent fournir un aperçu complet des événements internationaux, européens, nationaux et régionaux dans tous les domaines essentiels de la vie. Ils doivent ainsi promouvoir la compréhension internationale, l'intégration européenne et la cohésion sociale au niveau fédéral et régional.

Leurs offres doivent servir à **l'éducation, à l'information, au conseil et au divertissement**. Ils doivent notamment proposer des contributions à la culture. Le divertissement doit également correspondre à cette mission de service public.

Dans l'accomplissement de leur mission, les diffuseurs de service public doivent tenir compte des principes **d'objectivité et d'impartialité de la couverture médiatique, de la diversité des opinions et de l'équilibre de leurs offres.**

Extrait de l'article 33 : offre jeunesse

Annexe V

Afin de répondre aux besoins démocratiques, sociaux et culturels du groupe cible, l'offre destinée aux jeunes doit être conçue et diffusée de manière dynamique et ouverte au développement, tant sur le plan du contenu que sur le plan technique. Une communication interactive avec les utilisateurs, adaptée au groupe cible, ainsi que des possibilités permanentes de participation de ces derniers doivent également y contribuer.

Extrait de l'article 51 : Principes de programmation

Les programmes doivent **respecter la dignité de l'homme ainsi que les convictions morales, religieuses et idéologiques d'autrui**. Ils doivent promouvoir la cohésion au sein de l'Allemagne unie ainsi que la compréhension internationale et œuvrer à une coexistence non discriminatoire. Les prescriptions des lois générales et les dispositions légales relatives à la protection de l'honneur personnel doivent être respectées.

Les chaînes généralistes doivent contribuer à la représentation de la diversité dans l'espace germanophone et européen avec une part appropriée d'information, de culture et d'éducation.

1.2.2. Des financements stables et importants

En 2020, les ressources publiques de l'audiovisuel public allemand représentaient 98 % de son financement, 95 € par habitant en moyenne et 0,22 % du PIB allemand. Le financement de l'audiovisuel public en Allemagne est stable entre 2014 et 2020, autour de 8 Md €.

Tableau 5 : Ressources de l'audiovisuel public en 2014 et 2020 en Allemagne

	2014	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	215€	220€
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	≈ 8 200	8 110,73
Dont ressources publiques	≈8 000	7 900
Dont ressources propres	≈ 200	≈ 200
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,27%	0,22%

Source : Ambassade de France en Allemagne

La redevance mensuelle de 18,36 euros est redistribuée comme suit :

- ◆ l'ARD perçoit 12,78 euros. Ce montant est ensuite réparti entre la télévision, le multimédia, la GEMA/GVL (organisme de collecte de droits), la radio, les ensembles musicaux, la diffusion, la technique/l'informatique, l'administration, le marketing et les autres services ;
- ◆ la ZDF perçoit 4,69 euros ;
- ◆ *Deutschlandradio* perçoit 0,54 euros ;
- ◆ l'autorité régionale des médias (*Landesmedienanstalt*) perçoit 0,35 euros.

Le système actuel (de droit public et régional) de l'audiovisuel public est né après la guerre. Les radiodiffuseurs sont mis sous compétence des Länder en 1949 grâce à l'article 5 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*).

Un audiovisuel public dont la part d'audience est dominante depuis 2021

Au 7 décembre 2021, avec une part de marché de 14,8 % la ZDF était à nouveau la chaîne la plus performante sur le marché télévisuel allemand en 2021. Elle est suivie par ARD avec 12,1%, RTL avec 7,3% et SAT.1 avec 5,2%. Lorsqu'on étudie les résultats des groupes télévisuels, la ZDF est derrière l'ARD. Le groupe de la ZDF a atteint sa plus grande part de marché avec 21,4%. La « famille de chaînes » comprend le programme principal, ZDFneo et ZDFinfo. S'y ajoutent pour moitié les parts de marché des chaînes partenaires 3sat, Arte, Phoenix et KiKa. Le groupe ARD atteint quant à lui 29,5%, le groupe RTL 21,1% et PRO7/SAT1 Media 16,2%. La médiathèque de l'ARD a atteint en 2021 plus de 2 milliards de vidéos vues, soit une augmentation de 62 % par rapport à 2020. La SWR (Südwestrundfunk) a atteint en 2021 une audience en ligne record via ses offres numériques, avec 494,6 millions de visiteurs. Pour l'ARD Audiothek, 67 millions d'écoutes audio ont permis une augmentation de 24 % par rapport à 2020.

Avec une part de marché annuelle de 50,9% en 2021, les chaînes d'ARD et ZDF ont dépassé pour la première fois depuis près de 30 ans la barre des 50% et ont battu l'ensemble de la télévision privée.

Néanmoins, moins de la moitié des citoyens allemands approuvent les chaînes ARD et ZDF. C'est ce qui ressort d'un sondage INSA réalisé à l'initiative de Bild (8 août 2021). Selon ce sondage, **31% des personnes interrogées considèrent que les reportages des chaînes publiques sont partiels.**

En ce qui concerne les chiffres d'affaires, en 2020, l'ARD était à 6,978 milliards d'euros, suivi de RTL avec 6 milliards. SAT 1 a enregistré un chiffre d'affaires de 4,05 milliards et la ZDF 2,11 milliards d'euros.

L'audiovisuel public est en partie financé par la publicité dans une bien moindre proportion que par la redevance, les chaînes privées sont entièrement financées par la publicité.

L'indépendance de l'audiovisuel public est garantie par le traité sur les médias qui fixe son organisation et son système de gouvernance. La ZDF et l'ARD ont toutes deux un conseil d'administration et un conseil de télévision (de radiodiffusion dans le cadre de l'ARD) dans lesquels sont équitablement représentés des membres du gouvernement, des Länder, des responsables associatifs ou des membres de la société civile afin de refléter au mieux la diversité de la société. En plus du traité sur les médias, les compétences ou missions spécifiques à l'ARD et la ZDF sont régies par le traité d'État (*Staatsvertrag*) signé directement entre les Länder et les établissements.

Le taux d'équipement en téléviseurs en Allemagne est de 96,2% en 2021, en légère baisse depuis quelques années. En 2016, 97,9% des ménages allemands possédaient un téléviseur.

1.2.3. Des réformes importantes à partir de 2013 qui ont stabilisé les recettes à un niveau élevé

Après l'ouverture au privé en 1986, les Länder ont signé le traité interétatique sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag*) en 1987 resté inchangé jusqu'en 2020.

Fin 2006, l'ensemble des Länder allemands a entériné le principe d'une « redevance Internet » pour les entreprises et particuliers ne payant pas la redevance radio ou télévision. Ce dispositif est entré en vigueur le 1er janvier 2007. Cette extension à l'Internet et au téléphone 3G du prélèvement obligatoire a toutefois été alignée sur la redevance radio (5,52 euros par mois) et non sur la redevance télévision.

Annexe V

Avec cette nouvelle redevance, les Länder ont souhaité répondre à l'évolution des technologies, le haut débit permettant désormais d'écouter facilement la radio sur Internet ou sur un téléphone mobile 3G. Les critiques formulées à l'égard de ce nouveau prélèvement obligatoire ont ainsi conduit les parlementaires allemands à envisager un nouveau système de redevance.

Au système à trois niveaux, télévision, radio, Internet, se substituait fin 2007 une redevance unique par foyer.

En 2016, une mission est désignée pour réformer le *Rundfunkstaatsvertrag* et l'adapter aux nouveaux usages. Les missions, obligations et l'organisation des radiodiffuseurs sont alors redéfinies en novembre 2020 dans le traité sur les médias (*Medienstaatsvertrag*) qui inclut désormais les médias numériques. Cette réforme s'est faite en parallèle des discussions autour de la directive européenne SMA.

En 2013, le système a connu une modification radicale en passant d'une redevance basée sur la possession d'un appareil de radio-télévision à une redevance universelle, de manière à s'adapter aux nouveaux usages et moyens de diffusion. Il n'y a donc plus depuis cette date de distinction entre redevance de base (*Grundgebühr*) et redevance de télévision (*Fernsehgebühr*).

Cette redevance, déconnectée de tout fait générateur, est due pour l'ensemble des habitants d'un appartement (une seule redevance pour une co-location par exemple). Les résidences secondaires sont exonérées si le logement principal est déjà taxé.

Le montant de la redevance est voté par les parlements régionaux, sur proposition de la KEF (*Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten – Commission pour l'évaluation des besoins financiers des radiodiffuseurs*), fondée en 1975 et chargée d'élaborer les propositions de redevance et de contribution, préalablement à la décision des gouvernements et parlements des Länder sur le montant de la redevance.

La base juridique du KEF est le Traité interétatique (entre les 16 Länder) sur le financement de la radiodiffusion (*Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag – RFinStV*), qui régleme à la fois le montant de la contribution et la répartition des fonds.

Après que la Cour constitutionnelle fédérale eut déploré que la KEF ne soit pas une autorité administrative indépendante, comme le requiert la loi fondamentale allemande, la procédure suivie par la KEF a été modifiée en 1994 et se déroule depuis en trois étapes :

- ◆ notification des demandes de dotation des radiodiffuseurs de service public au KEF ;
- ◆ corroboration des données par le KEF ;
- ◆ détermination du montant ajusté de la redevance, pour vote par les parlements régionaux.

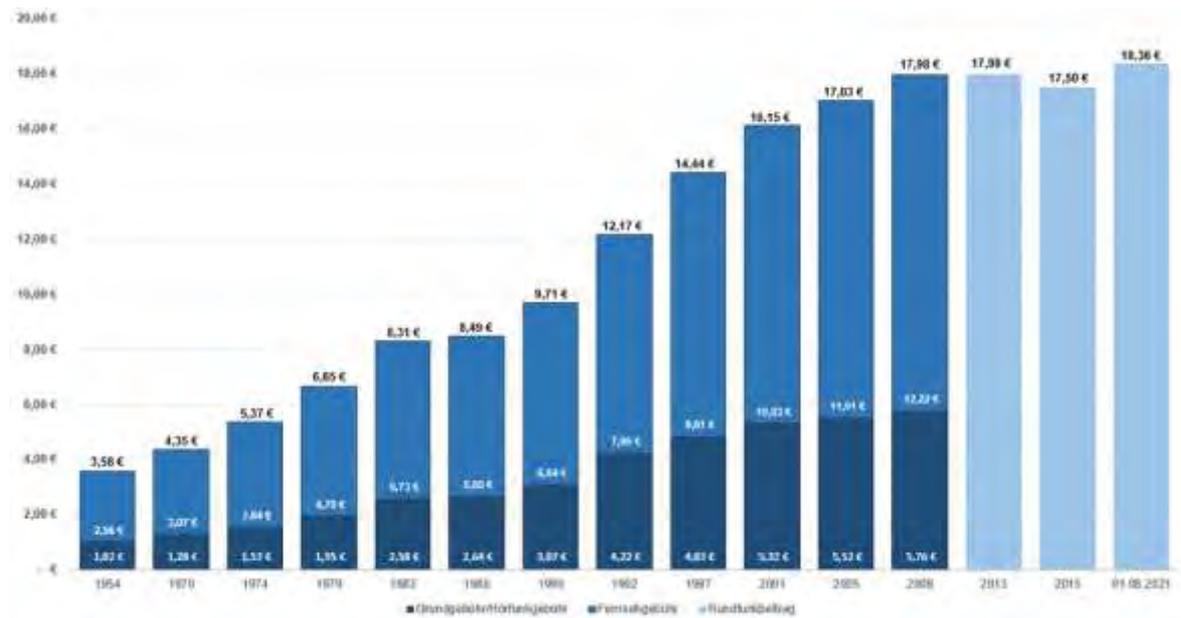
Lors de la réforme de 2013, le montant mensuel de la redevance a été fixé à la somme des deux anciennes composantes de la redevance, soit 17,98 €. Ce montant a été réduit à 17,50 € en 2015. Depuis le 1^{er} août 2021, faisant suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 20 juillet 2021, ce montant a été porté à 18,36€.

Cet arrêt fait suite à une plainte constitutionnelle déposée par les sociétés ARD, ZDF et Deutschlandradio, suite à l'annulation du vote d'un des parlements régionaux sur la proposition de la KEF de décembre 2020 d'augmenter le montant de la redevance mensuelle à 18,36 €.

Dans sa session du 18 février 2022, la KEF a décidé de proposer le maintien du montant mensuel de la redevance à 18,36 € jusqu'à fin 2024.

Annexe V

Graphique 3 : Évolution du montant mensuel de la redevance en Allemagne depuis 1954



Source : Ambassade de France en Allemagne.

Des possibilités d'exonération limitées

Sur demande motivée, peuvent bénéficier :

- ◆ d'un taux réduit à un tiers du montant normal (redevance mensuelle de 6,12 €) les personnes détentrices d'une carte d'invalidité :
 - dont le taux d'invalidité permanent est d'au moins 80 % et qui sont définitivement incapables de participer à des événements publics en raison de leur handicap ;
 - dont le taux d'invalidité lié à leur déficience visuelle est supérieur à 60 % ;
 - les personnes malentendantes (sourdes ou dont le handicap ne permet pas de communiquer même en présence d'un appareillage auditif).
- ◆ d'une exonération de la redevance :
 - sur critères de handicap :
 - les personnes sourdes-aveugles ;
 - les bénéficiaires de l'aide aux aveugles ;
 - les personnes ayant droit à une protection sociale spéciale.
 - sur critères sociaux :
 - les bénéficiaires des allocations suivantes : certains types d'allocations chômage ou prestations sociales ; aide à la subsistance ; minima vieillesse ou invalidité ; bénéficiaires de l'allocation de formation professionnelle ne vivant pas avec leurs parents ; prestations versées aux demandeurs d'asile ; allocations régionales de soins ; certaines aides aux soins.
 - les personnes résidant dans certains établissements hospitaliers

Peuvent également demander à bénéficier d'une exonération de la redevance :

- ◆ les personnes dont les revenus mensuels dépassent le seuil d'éligibilité aux prestations exonérant du paiement de la redevance, dès lors que le montant du dépassement est inférieur à cette dernière ;
- ◆ les personnes renonçant à une des prestations exonérant du paiement de la redevance ; certains étudiants exclus de l'exonération au titre de la loi BAföG.

En application des usages internationaux, les diplomates sont également exonérés.

En 2020, 2 630 389 personnes étaient exonérées (soit 2,3 % de moins qu'en 2019), aux deux-tiers en raison de la perception d'allocations chômages (Arbeitslosengeld II) et 436 228 personnes bénéficiaient d'un taux réduit (soit 2,2 % de moins qu'en 2019).

S'agissant des résidences secondaires exonérées, elles étaient au nombre de 185 890.

Au total, le service de la redevance recensait 45 938 729 redevables (personnes physiques et morales confondues)

Le manque à gagner n'est pas compensé par l'État, le mode de fixation de la redevance par la KEF prenant en compte les ménages exonérés.

En 2020, les recettes de la redevance ont augmenté d'environ 0,5 % par rapport à 2019, pour atteindre 8,11 milliards d'euros, répartis comme suit :

- ◆ 7,958 milliards d'euros reversés à ARD, ZDF et Deutschlandradio ;
- ◆ 153 millions d'euros aux *Landesmedienanstalten* (autorités régionales des médias).

Annexe V

Les entreprises sont soumises à la redevance, dont le calcul se fait de la manière suivante :

- ◆ Une première composante est le nombre de personnes employées : ce nombre s'apprécie au regard de la moyenne de l'année civile précédente et se calcule par établissement stable de l'entreprise. Deux méthodes peuvent être retenues, soit :
 - le nombre réel de personnes employées (méthode A) ;
 - le nombre d'ETP (méthode B) avec les clés suivantes :

Quotité de travail hebdomadaire	ETP à retenir
< 20 h	0,5
≥ 20 et < 30 h	0,75
≥ 30 h	1

Le barème de la redevance pour chaque établissement stable est le suivant :

Nombre d'ETP de l'établissement stable	Base	Montant mensuel de la redevance en €
0 à 8	1/3	6,12
9 à 19	1	18,36
20 à 49	2	36,72
50 à 249	5	91,80
250 à 499	10	183,60
500 à 999	20	367,20
1 000 à 4 999	40	734,40
5 000 à 9 999	80	1.468,80
10 000 à 19 999	120	2.203,20
Plus de 20 000	180	3.304,80

- ◆ une deuxième composante est le nombre de véhicules à moteurs (VM) de l'entreprise : un VM est exonéré par établissement assujetti et les suivants sont taxés au taux réduit (soit 6,12 € par véhicule et par mois). Le nombre de véhicules exonérés s'apprécie pour l'ensemble des établissements.

Certains secteurs font l'objet de règles particulières :

- ◆ Chambres d'hôtel et d'hôtes ou appartements de vacances :

Le premier logement (chambre) de chaque site est exonéré. Chaque logement (chambre) supplémentaire est taxé au taux réduit (soit 6,12 € par logement et par mois).

Des exemptions existent, notamment pour les chambres louées par les organisateurs de formations ou lorsqu'il existe une relation juridique étroite entre le locataire et le bailleur (logement des salariés, de membres d'une association professionnelle ou d'un parti politique), à condition que ces chambres ne soient pas accessibles à un public tiers.

- ◆ Entreprises saisonnières :

Les entreprises suspendant temporairement leur activité pendant au moins trois mois civils complets consécutifs, peuvent être exonérées de la redevance sur cette période, sur demande formulée à l'avance.

- ◆ Indépendants et professions libérales travaillant à domicile :

Les personnes travaillant à domicile en tant qu'indépendants ou professions libérales ne doivent pas régler de contribution complémentaire pour leur logement. En revanche, si leur véhicule personnel est également utilisé à des fins commerciales, elles doivent le déclarer et elles seront assujetties à la redevance au taux réduit (soit 6,12 € par véhicule et par mois).

- ◆ Institutions à But Non Lucratif :

Ces structures sont taxées au taux réduit (soit 6,12 € par établissement et par mois).

Annexe V

Sont inclus dans cette catégorie :

- les institutions pour :
 - les personnes handicapées (foyers, centres de formation, ateliers) ;
 - la jeunesse ;
 - les soins aux personnes âgées ;
 - pour les toxicomanes et pour les non-sédentaires.
- les associations et fondations à but non lucratif enregistrées ;
- les écoles publiques (générales ou professionnelles) ;
- les écoles de substitution ou les écoles complémentaires agréées ou reconnues par l'État, à condition que leur fonctionnement soit à but non lucratif ;
- les établissements d'enseignement supérieur ;
- les organes de protection civile.

L'administration fiscale n'est pas en charge des contrôles. C'est le service de la redevance (*Beitragservice*, entité privée) qui procède au rapprochement entre le fichier des habitants et les personnes physiques. En 2020, il a envoyé environ 3,8 millions de demandes de renseignement par courrier à plus de 2,4 millions d'adresses privées, afin de déterminer si la redevance était due. Sur ces 2,4 millions d'adresses :

- ◆ 1 million ont pu être inscrites automatiquement ;
- ◆ 1,4 million ont donné lieu à une procédure complémentaire :
 - environ 500 000 personnes ont finalement répondu avec les informations requises permettant d'enregistrer les redevables ;
 - un peu moins de 600 000 personnes n'ont pas répondu, ou de manière insuffisante à la lettre de notification et ont été inscrits sur la base des informations fournies par les autorités
 - près de 400 000 personnes ont répondu avec des dates ne correspondant pas à celles fournies par les autorités, et ont été inscrites sur la base de la date fournie par les autorités.

S'agissant des échanges automatisés de données avec les autorités (environ 12,5 millions pour les particuliers). Dans 8,4 millions de cas, les données obtenues ont pu être supprimées, car correspondant à des foyers taxables déjà connus. Pour 4,1 millions de dossiers, cela a en revanche donné lieu à une mise à jour des dossiers des redevables. Concernant la partie contentieuse, au 31 décembre 2020, **3 284 216 comptes présentaient des restes à recouvrer**, répartis comme suit :

Stade de la procédure	Nombre de comptes
Lettre de relance (Zahlungserinnerung)	258 832
Mise en demeure (Festsetzungsbescheid)	1 294 238
Commandement de payer (Mahnung)	563 508
Total contentieux	2 116 578
Recouvrement forcé (Vollstreckung)	1 167 638
Total	3 284 216

Les coûts de gestion sont stables autour de 2%.

Aucun projet de réforme n'est actuellement en cours sur le sujet.

1.3. Finlande

1.3.1. Un audiovisuel public qui repose sur une société détenue par l'État Yle

Yleisradio Oy (Rundradion Ab en suédois, Yle en abrégé) est une société nationale de médias détenue par l'État finlandais. Yleisradio est une société anonyme qui appartient à 99,98 % à l'État. Elle a été créée en 1926 et est régie par une loi spécifique à cette entreprise qui date de 1993.

La mission de l'entreprise est de mettre à la disposition de tous les citoyens, dans des conditions d'égalité, des programmes de télévision et de radio de service public diversifiés et complets. Ces services et d'autres services de contenu de service public doivent être fournis sur les réseaux de communication publics à l'échelle nationale et régionale.

En particulier, la programmation de service public devrait :

- ◆ **soutenir la démocratie et les opportunités pour chacun de participer au débat public** en fournissant diverses informations, opinions et discussions, ainsi que des opportunités d'interaction ;
- ◆ produire, créer, développer et préserver la culture nationale, l'art et les divertissements;
- ◆ prendre en compte les aspects d'éducation et d'égalité dans les programmes, offrir des opportunités d'apprentissage et de développement personnel, mettre l'accent sur les programmes pour les enfants et les jeunes et proposer des programmes religieux ;
- ◆ **traiter la population finnophone et suédophone sur un pied d'égalité dans les programmes, fournir des services en langue sâme, en romani et en langues des signes et, le cas échéant, dans les langues d'autres groupes linguistiques du pays ;**
- ◆ soutenir la préservation du patrimoine culturel finlandais, la tolérance, l'égalité, l'égalité et la diversité culturelle, et veiller à la fourniture de programmes également pour les groupes minoritaires et spécifiques ;
- ◆ promouvoir l'interaction des cultures et maintenir l'offre de programmes destinée à l'étranger ;
- ◆ transmettre des informations officielles plus détaillées et préparer la gestion des informations et communications de télévision et de radio dans des circonstances exceptionnelles.

En 2020, les ressources de l'audiovisuel public finlandais s'établissaient à près de 500 M€ soit 89 € par habitant, quasiment exclusivement composées de ressources publiques (cf. tableau 6), lesquelles représentaient 0,2 % du PIB.

Tableau 6 : Ressources de l'audiovisuel public en 2014 et 2020 en Finlande

	2014	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	0 - 143€ pour les personnes de 18 ans et plus 140 - 3 000€ pour les entreprises, coopératives, associations et fondations qui exercent une activité commerciale ou agricole	0 - 163€ pour les personnes de 18 ans et plus 140 - 3 000€ pour les entreprises, coopératives, associations et fondations qui exercent une activité commerciale ou agricole
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	475,5 M€	490,3 M€
Dont ressources publiques	461,8 M€	483,7 M€
Dont ressources propres	13,8 M€	6,6 M€
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,22 %	0,20 %

Source : Ambassade de France en Finlande

La loi sur Yleisradio est entrée en vigueur en 1994, après que les deux chaînes publiques et la chaîne privée ont eu des canaux séparés. Avec la numérisation, Yle a créé plusieurs nouvelles chaînes de télévision et de radio à partir de la fin des années 1990. En 2005, la distribution par satellite des chaînes de télévision de Yle a commencé. Comme d'autres médias grand public, YLE a ouvert son site Web au milieu des années 1990 mais la véritable exportation de contenu vers le Web a commencé au 21^{ème} siècle. Le site de VOD Yle Areena a ouvert ses portes à l'été 2007. Toutes les chaînes de télévision de TV, TV1, TV2, Teema et Fem, sont disponibles en direct sur Yle Areena depuis le 22 avril 2013.

En 2021, la loi sur Yleisradio a été modifiée obligeant Yle à ne diffuser sur son site internet que des informations accompagnées de vidéo ou de son afin de ne pas faire une concurrence déloyale aux sites des journaux en ligne.

Un audiovisuel public largement dominant

La part d'audimat des trois chaînes publiques de Yle est de 43,4%. La part d'audimat des neuf radios de Yle est de 50%. Son chiffre d'affaires est de 479 millions d'euros (en 2019). Le chiffre d'affaires du premier groupe privé de télévision en Finlandais (MTV) est de 171 M€. **La société publique Yleisradio n'est pas financée par la publicité.**

L'indépendance de Yle est garantie par la loi spécifique qui la régit. Son conseil d'administration est nommé directement par le Parlement.

Le taux d'équipement en téléviseurs a beaucoup augmenté jusqu'au début des années 2000. Il atteignait 1,6 téléviseur par foyer en 2001. Depuis lors, l'augmentation s'est poursuivie mais à un rythme moindre (passant de 4,1 millions de téléviseurs en 2010 à 4,6 millions en 2014 par exemple) d'autant plus que la télévision est regardée de plus en plus sur des terminaux mobiles (téléphones et tablettes). C'est aussi pour cette raison qu'il a été mis fin à la redevance (payée par les propriétaires de téléviseurs) pour la remplacer par un impôt (payé par toutes les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu. Selon Finnpanel, qui mesure l'écoute de la télévision et de la radio, on compte environ 3,8 millions de téléviseurs à la maison et environ 800 000 téléviseurs dans les chalets/habitations secondaires, soit un total d'environ 4,6 millions de téléviseurs en Finlande et **94 % des foyers finlandais étaient équipés d'un téléviseur fin 2020.**

1.3.2. Une réforme du financement de l'audiovisuel public en 2013 avec le remplacement de la redevance par un impôt lié aux revenus

De la redevance à la taxe Yle en 2013

Jusqu'au 31.12.2012 il y avait une obligation de notification de possession de téléviseur et une redevance annuelle (252,25€/ménage en 2012). Depuis 1.1.2013 la redevance est supprimée et le financement du service public d'Yle repose sur la taxe Yle. L'objectif de la taxe (et suppression de la redevance) a été d'apporter à Yle les revenus permettant d'équilibrer les dépenses. La redevance ne correspondait plus à l'utilisation moderne des médias. La taxe est également plus rentable que la redevance et les coûts de gestion sont moindres car aucune facture ni visite de contrôle à domicile ne sont nécessaires.

Allègement de la taxe pour les faibles revenus en 2018

Jusqu'au 31.12.2017 la taxe était due par les personnes dont les revenus nets imposables étaient supérieurs à 11 200€. A partir du 1.1.2018 la taxe est due par les personnes dont les revenus nets imposables sont supérieurs à 14 000€.

Parallèlement, le 1er janvier 2018, la taxe maximale est passée de 143€ à 163€ pour les personnes gagnant plus de 14 000.

L'objectif de la réforme était d'alléger l'imposition des personnes à faible revenu et qu'un plus grand nombre de personnes à faible revenu soient exonérées de la taxe. Dans le cadre de la réforme environ 390 000 personnes à faible revenu ont été exonérées de la taxe.

Le financement repose sur la taxe Yle qui est due par les individus de plus de 18 ans en fonction de leurs revenus (y compris les retraites) et par les entreprises et entités exerçant une activité commerciale en fonction de leurs revenus.

Personnes privées

Une taxe de 2,5% est prélevée sur les revenus nets imposables supérieurs à 14 000/an mais le montant maximal est fixe (163€ en 2021). Ainsi la taxe est de 163 € si le revenu net imposable est égal ou supérieur à 20 520 €.

Entreprises, coopératives, associations et fondations qui exercent une activité commerciale ou agricole

Une entité dont le revenu net imposable est d'au moins 50 000 € doit payer une taxe Yle de 140 € majorée de 0,35 % sur le revenu imposable supérieur à 50 000 €. Le montant maximal de la taxe est fixe (3 000 € en 2021). Ainsi l'impôt est de 3 000 € si le revenu imposable pour l'année d'imposition est égal ou supérieur à 867 142 €.

Fonds d'État pour la télévision et la radio :

Le financement d'Yle est déterminé sur la base de la loi sur le Fonds d'État pour la télévision et la radio (un fonds hors cadre budgétaire de l'État) et n'est pas lié aux recettes de la taxe Yle de l'année en cours mais est révisé annuellement selon un indice distinct.

La taxe Yle est techniquement créditée au budget de l'État, les recettes correspondantes sont dirigées vers le Fonds d'État pour la télévision et la radio (auquel Yle verse une TVA de 10%). La vocation première du Fond d'État pour la télévision et la radio est d'organiser le financement du service public d'Yle.

Le montant (décidé par le parlement) prévu par la loi sur le Fonds d'État pour la télévision et la radio est transféré chaque année à Yle. Le fonds et ses excédents sont gérés par l'Agence finlandaise des transports et des communications (Traficom) en coopération avec le Trésor public.

Annexe V

En 2013, le niveau de financement d'YLE a été de 500 M€ TTC. Depuis 2014 le niveau de financement est revu annuellement en fonction de l'augmentation annuelle du niveau des coûts de vie (indemnité de vie chère). L'indice se compose d'un indice général du coût de la vie avec une pondération d'un tiers et d'un indice du niveau des revenus avec une pondération de deux tiers.

Selon les prévisions (janvier 2022), le budget d'Yle passera à près de 600 M€ en 2025 et à plus de 610 M€ l'année suivante en raison des augmentations indiciaires. Selon le ministère des Finances, les recettes de taxe Yle perçues sur la période 2013-2020 ont été supérieures de plus de 73 M€ aux crédits versés à Yle. Maintenant, la tendance change. Selon les prévisions du ministère, le budget d'Yle pour 2022-2026 serait supérieur de près de 36 M€ aux recettes de la taxe Yle. Ainsi une augmentation de la taxe pourrait être nécessaire si l'évolution est conforme aux prévisions et se poursuivra à partir de 2026.

La taxe n'est pas due par personnes qui ont des revenus nets imposables inférieurs à 14 000 €. Avec la réforme qui avait comme l'objectif d'alléger la taxe pour les faibles revenus et de permettre un plus grand nombre de personnes à faible revenu d'être exonérées d'impôt (entrée en vigueur le 1.1.2018) environ 390 000 personnes à faible revenu ont été exonérées de la taxe.

La taxe n'est pas non plus due par les entreprises ou entités qui ont des revenus nets imposables inférieurs à 50 000€ par an.

L'État, les municipalités, les paroisses et les copropriétés ne paient pas la taxe Yle.

1.3.2. Une réforme bien accueillie

L'introduction de la taxe Yle a permis de réduire les frais de gestion en adossant le dispositif à l'impôt sur le revenu.

Les citoyens et dirigeants finlandais semblent satisfaits de la qualité de leur audiovisuel public. La redevance puis l'impôt sur l'audiovisuel public ne suscitent pas de critiques. De par sa part d'audience (près de la moitié) et la confiance des Finlandais dans les médias en général et les médias publics en particulier, force est de constater que Yleisradio jouit d'un soutien massif. Par ailleurs Yleisradio a réussi à produire un site de VOD de qualité et gratuit qui concurrence les plateformes privées comme Netflix et constitue un motif de fierté pour les Finlandais.

Yleisradio est en position de force par rapport aux opérateurs privés finlandais (mais pas par rapport aux plateformes internationales (Netflix, Disney, Amazon...)). Cela a par exemple conduit certaines chaînes privées (Nelonen, chaîne du puissant groupe Sanoma, qui ne diffuse plus que des programmes de divertissement) à arrêter de diffuser des informations (ne pouvant concurrencer celles des chaînes publiques).

L'impôt prélevé pour Yle est bien accepté par les citoyens (mais critiqué surtout par les chaînes et groupes de médias privés qui y voient une distorsion de la concurrence – à quoi Yleisradio répond qu'il ne recourt pas à la publicité et ne concurrence donc pas le privé pour la récolte de ce type de recettes commerciales).

Par rapport à la redevance, la réforme introduisant un impôt sur l'audiovisuel public a été négative pour ceux qui n'ont pas de téléviseur (ou qui fraudaient) et en étaient donc précédemment dispensées, ainsi que pour les entreprises qui y sont actuellement assujetties. Elle a été positive pour les personnes à faible revenu car elle a un caractère légèrement progressif et le seuil pour en être dispensé a été plusieurs fois relevé (permettant à des centaines de milliers de personnes d'en être dispensées en 2014 et 2016).

1.3.3. Des débats et des critiques mais pas de réforme actuellement en cours

La radiotélédiffusion publique étant sous la tutelle du Parlement (qui nomme le Conseil d'administration de Yle), des débats sur l'indépendance et la représentativité du personnel et des informations sont réguliers. Les rédactions de Yleisradio sont considérées comme plus à gauche et plus libérales que l'ensemble de l'opinion publique (critiques récurrente venant du parti du Centre, représentant la ruralité, et surtout du parti des Vrais Finlandais d'extrême-droite). Ainsi, **le parti des Vrais Finlandais estime clairement qu'il faudrait mettre fin à l'impôt sur l'audiovisuel public car ce dernier n'est pas assez représentatif des idées politiques de l'ensemble des citoyens.**

L'intervention de dirigeants publics sur des journalistes d'Yleisradio a aussi été sujette à critique (le Premier ministre avait ainsi demandé et obtenu la suspension d'un programme le critiquant durant la précédente législature).

Il n'y a toutefois pas de débat réel sur l'indépendance de Yleisradio, la tutelle du parlement assurant en Finlande qu'en réalité tous les partis politiques (y compris l'opposition) aient leur mot à dire.

Le pouvoir et la puissance de la radiotélédiffusion publique sont surtout critiqués par les médias privés qui considèrent que Yleisradio profite de sa situation pour avoir une influence au-delà de ses chaînes de télévision et radio, son site d'information étant par exemple l'un des plus consultés et faisant concurrence aux sites des médias privés.

Dans ce contexte, aucune réforme n'est en vue actuellement.

1.4. Suède

L'audiovisuel public occupe une place majeure dans l'audiovisuel suédois, avec un fort taux d'audience : plus de 70% pour la radio et 35% pour la télévision (en France: environ 33% pour la radio, et 32% pour la télévision). Trois entreprises le composent : Radio Suède (SR), Télévision Suède (SVT) et la Société suédoise de radiodiffusion éducative (UR). Leur financement s'appuie presque intégralement sur les ressources publiques perçues, s'établissant à 96% des ressources totales (en France: 89%), la publicité leur étant interdite. En 2020, ces ressources publiques affectées à l'audiovisuel public s'élevaient à un total de 812 M€ (8 565 M SEK), soit 0,18% du PIB (cf. tableau 7, pour rappel en France : 3 711 M€, soit 0,16% du PIB).

Annexe V

Tableau 7 : Ressources de l'audiovisuel public en 2018 et 2020 en Suède

	2018	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	Redevance s'élevant à 227€ (2 400 SEK) par foyer déclarant détenir un téléviseur.	Taxe s'élevant à 1% du revenu professionnel avec un montant plafond de 126€ (1 329 SEK) par personne
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	778 M€ (8 210 M SEK), dont: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 277 M€ (2 928 M SEK) pour SR, ▪ 459 M€ (4 839 M SEK) pour SVT, ▪ 42 M€ (443 M SEK) pour UR. 	766 M€ (8 086 M SEK), 74€/hab dont: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 275 M€ (2 903 M SEK) pour SR ; ▪ 453 M€ (4 779 M SEK) pour SVT ; ▪ 38 M€ (404 M SEK) pour UR.
Dont ressources publiques	779 M€ (8 221 M SEK), dont: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 280 M€ (2 958 M SEK) à SR – soit environ 35% ; ▪ 458 M€ (4 835 M SEK) à SVT – soit environ 60% ; ▪ 41 M€ (428 M SEK) à UR – soit environ 5%. 	812 M€ (8 565 M SEK), 79€/hab dont : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 292 M€ (3 077 M SEK) à SR – soit environ 35% ; ▪ 478 M€ (5 041 M SEK) à SVT – soit environ 60% ; ▪ 42 M€ (445 M SEK) à UR – soit environ 5%.
Dont ressources propres	37 M€ (383 M SEK), dont: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 M€ (70 M SEK) à SR ; ▪ 30 M€ (312 M SEK) à SVT ; ▪ 0,09 M€ (0,9 M SEK) à UR. 	27 M€ (288 M SEK), soit 3% dont: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 M€ (34 M SEK) à SR ; ▪ 24 M€ (250 M SEK) à SVT ; ▪ 0,4 M€ (4 M SEK) à UR.
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,16% du PIB (PIB de 2018 : 483 Mds €)	0,18% du PIB (PIB de 2020 : 459 Mds €)

Source : Ambassade de France en Suède

Le financement de l'audiovisuel public a été profondément réformé en 2018. Depuis les années 1950, le financement de l'audiovisuel public reposait sur une redevance dont devait s'acquitter chaque foyer possédant un téléviseur, s'élevant à 227€ (2 400 SEK) par foyer et par an en 2018, dernière année où elle a été collectée. En effet, la loi sur le financement à long terme et l'indépendance accrue du service public (2018:1893) adoptée en novembre 2018, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, remplace cette redevance par **un impôt *ad hoc* déconnecté de tout fait générateur lié à la détention ou l'usage d'équipements, ou la consommation de contenus audiovisuels. Ses recettes sont intégralement reversées à l'audiovisuel public.** Cette nouvelle « taxe du service public » est payée annuellement par tout individu âgé de plus de 18 ans, et disposant d'un revenu professionnel imposable. En 2020, elle s'élevait à 1% de ce revenu annuel, avec un montant plafond de 126€ (1 329 SEK) par personne.

Cette réforme a fait l'objet d'un fort consensus politique et d'une opinion publique favorable, grâce un constat partagé des enjeux contemporains auxquels fait face l'audiovisuel public. Elle poursuivait trois objectifs majeurs : (i) assurer un financement durable de l'audiovisuel public dans un contexte de diminution du taux d'équipement des foyers en téléviseur, et qui préserve son indépendance, (ii) améliorer l'efficacité du recouvrement alors que le système de redevance donnait lieu à des fraudes des foyers ne déclarant pas détenir de téléviseur, (iii) garantir l'égalité face au service public de l'audiovisuel, dont les contenus sont de plus en plus consommés sur d'autres plateformes que les téléviseurs.

Annexe V

La nature très récente de cette réforme ne permet pour l'instant qu'une évaluation limitée, essentiellement qualitative. Il apparaît que celle-ci a eu une légère incidence à la hausse sur le montant des ressources publiques allouées à l'audiovisuel public (+4% entre 2018 et 2020), sans impact significatif sur sa qualité. La réforme aurait été généralement bien accueillie par le contribuable. Elle aurait simplifié et amélioré le prélèvement et le recouvrement de l'impôt, la nouvelle « taxe du service public » étant perçue à la suite de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu des ménages. Il convient de noter toutefois que l'audiovisuel public continue de faire fréquemment l'objet de débats politiques, portant sur trois sujets principaux : (i) le champ d'application de la mission de service public de l'audiovisuel dans une perspective de réduction de son coût, (ii) le renforcement de l'indépendance de l'audiovisuel public, (iii) le respect des obligations d'impartialité et d'objectivité par les trois entreprises.

1.4.2. Un audiovisuel public puissant

L'audiovisuel public en Suède se compose de trois entreprises : Radio Suède (*Sveriges Radio AB*, SR), Télévision Suède (*Sveriges Television AB*, SVT), et la Société suédoise de radiodiffusion éducative (*Sveriges Utbildningsradio AB*, UR) – cette dernière diffusant des contenus proches de ceux d'Arte. Elles sont détenues par la Fondation de gestion de Radio Suède, Télévision Suède et de la Société suédoise de radiodiffusion éducative (*Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB*) depuis les années 1990. Celle-ci a pour mission de garantir l'indépendance de l'audiovisuel public vis-à-vis de l'État, notamment en détenant et en gérant les parts de ces entreprises. La Fondation n'a en revanche aucune influence sur leurs programmes de diffusion.

L'État exerce néanmoins un contrôle indirect sur l'audiovisuel public suédois :

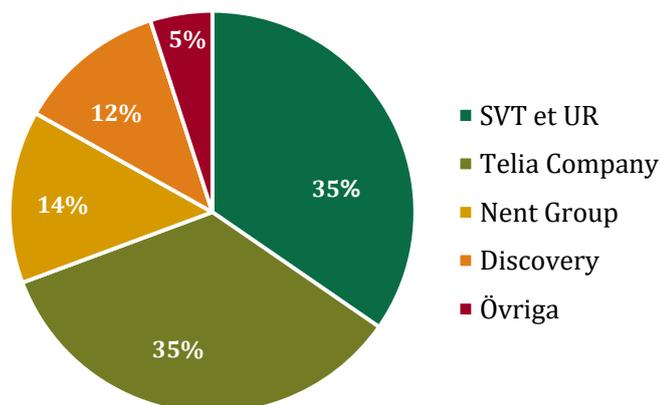
- ◆ **Le gouvernement nomme officiellement les 13 membres du conseil d'administration de la Fondation**, sur proposition des partis politiques siégeant au Parlement. Dans l'année qui suit une élection parlementaire, le président et six membres sont nommés, pour des mandats respectifs de quatre et huit ans. Aucun membre actif du Parlement ne peut siéger à ce conseil d'administration.
- ◆ **Le gouvernement et le Parlement définissent le cadre réglementaire de l'audiovisuel public**. Ce cadre repose principalement sur deux lois : la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991:1469) qui garantit la liberté d'expression des contenus audiovisuels et prohibe toute censure par une autorité publique ; et la loi sur la radio et la télévision (2010:696) qui régit la radiodiffusion, par exemple s'agissant de la publicité, ou de l'accès aux contenus audiovisuels par les personnes handicapées. De plus, les entreprises SR, SVT et UR bénéficient chacune **d'une licence de radiodiffusion délivrée par le gouvernement** et qui régleme leurs activités, par exemple en matière d'impartialité et d'objectivité des contenus, et autorise la transmission de leurs programmes. Les licences actuelles sont en vigueur pour la période 2020-2025.

- ◆ **L'État exerce également un contrôle sur les activités de l'audiovisuel public suédois par le biais de la Commission suédoise de la radiodiffusion**, organe décisionnel indépendant au sein de l'Autorité suédoise de la presse, de la radio et de la télévision (*Mydigheten för press, radio och tv*, MPRT), autorité administrative sous l'égide du ministère de la Culture. Cette commission est chargée de vérifier la conformité des programmes des entreprises d'audiovisuel public avec leurs licences de radiodiffusion, et produit chaque année une évaluation de l'accomplissement des missions de service public ; communiquée au gouvernement. Tout individu peut signaler ou déposer une plainte auprès de la Commission et la Commission peut également lancer ses propres enquêtes. En cas de violation des règles relatives à la proéminence indue, au parrainage ou à la publicité, la Commission peut, en saisissant le tribunal administratif de Stockholm, demander que le radiodiffuseur paie une amende.
- ◆ Le Parlement vote le montant de la « taxe du service public » qui finance exclusivement l'audiovisuel public. Il décide également de l'allocation des recettes de cette taxe entre les trois entreprises (voir Q2).

Les objectifs assignés à l'audiovisuel public figurent dans les licences de radiodiffusion délivrées à chaque entreprise. À titre d'exemple, la licence de SR mentionne des objectifs en matière de représentation de la diversité ; d'offre de programme tant à destination des « groupes majoritaires et minoritaires » du pays ; de rayonnement de la culture, de la musique et de la langue suédoises ; de production de contenus pour les enfants, les jeunes, dans la langue des minorités et des populations immigrées, et accessibles aux personnes handicapées ; et en matière de décentralisation de la production de programmes audiovisuels. **La publicité est interdite sur les chaînes publiques.**

Les deux chaînes de télévision SVT et UR représentent à elles deux 35% de l'audimat suédois (voir graphique 4), **plaçant l'audiovisuel public à égalité avec la première chaîne de télévision privée, Telia Company**. Le chiffre d'affaires total de SVT et UR (491 M€) place la télévision publique en troisième position derrière les entreprises privées Nent Group (1 137 M€) et Telia Company (621 M€), et devant Discovery Network Sweden (105 M€)

Graphique 4 : Taux d'audience des principales chaînes de télévision en Suède en 2020



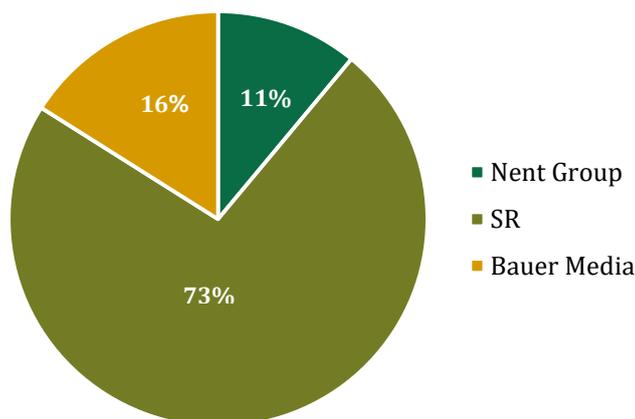
Source : Ambassade de France en Suède.

Annexe V

SR occupe une place dominante par rapport aux radios concurrentes privées, avec une part d'audimat s'élevant à 73% en 2020 (voir

graphique 5). La même année, le chiffre d'affaires de l'entreprise (275 M€) est ainsi plus de 5 fois supérieur à celui de ses deux principaux concurrents Nent Group (52 M€) et Bauer Media (52 M€) (Source : [Autorité suédoise de la presse, de la radio et de la télévision, SR](#)).

Graphique 5 : Taux d'audience des principales chaînes de radio en Suède en 2020



Source : Ambassade de France en Suède.

Le renforcement de l'indépendance de l'audiovisuel public est en Suède au cœur des préoccupations des autorités ces dernières années, des réformes récentes, ainsi que des débats actuels. Cette indépendance est assurée par un ensemble de mesures :

- ◆ La liberté d'expression de l'audiovisuel et l'interdiction de toute forme de censure par une autorité publique sont protégées sur le plan légal, et singulièrement par la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991:1469).
- ◆ Le fait que les licences de radiodiffusion de SR, SVT et UR portent sur une période de cinq ans (actuellement 2020-2025) et ne sont pas a priori modifiables lors de la période en cours contribue au renforcement de l'indépendance de l'audiovisuel public, en soustrayant les conditions de radiodiffusion de ces entreprises au débat politique de court terme.
- ◆ En matière de gouvernance, la détention et la gestion des parts de SR, SVT et UR par la Fondation de gestion de Radio Suède, Télévision Suède et de la Société suédoise de radiodiffusion éducative, et non pas par l'État, permet également de renforcer l'indépendance de l'audiovisuel public vis-à-vis des autorités publiques (voir Q1).
- ◆ Le financement de l'audiovisuel public, qui repose depuis 2018 sur la « taxe du service public », qui ne s'inscrit pas dans le budget général de l'État, et dont les recettes sont affectées à un compte dédié, assure également une plus grande indépendance de SR, SVT et UR. Ce système évite en effet que le financement de ces trois entreprises soit dépendant des négociations budgétaires annuelles (voir Q2).

- ◆ Le contrôle des activités de SR, SVT et UR est effectué par un organe décisionnel indépendant, la Commission suédoise de la radiodiffusion.

Selon le centre de recherche Nordicom basé à l'université de Göteborg, **94% des Suédois âgés entre 9 et 79 ans ont accès à un téléviseur en 2020. Ce taux est en diminution (98% en 2011)**, rendant ainsi le téléviseur le deuxième écran le plus répandu derrière le smartphone (96%) mais devant l'ordinateur portable (88%). Nordicom note par ailleurs que **l'accès à un smartphone est plus élevé que l'accès à un téléviseur dans toutes les catégories d'âge, à l'exception du groupe le plus âgé des 65-85 ans** : parmi eux, 82% possèdent un smartphone et 97% un téléviseur.

1.4.3. Une réforme profonde du financement de l'audiovisuel public intervenue en 2018 : suppression de la redevance remplacée par un impôt fonction du revenu

Le financement de l'audiovisuel public et l'étendue de la réglementation du secteur aux contenus sur internet sont les deux sujets principaux sujets de réforme ces dernières années. En effet, en 2017-2018, le rôle et l'avenir de l'audiovisuel public en Suède ont fait l'objet d'une évaluation par une commission parlementaire. Son premier constat a été que l'affectation actuelle des contenus entre les trois entreprises était adaptée à leur mission de service public, et devait pour l'essentiel se poursuivre. Toutefois, la commission parlementaire a également observé que le développement de nouveaux médias ces dernières années ont changé de manière structurelle les modes de consommation de l'information, y compris de l'audiovisuel public. En conséquence, la commission a recommandé (i) une réforme du financement de l'audiovisuel public afin d'assurer sa durabilité sur le long terme, et (ii) l'adaptation du cadre réglementaire afin que son champ d'application soit élargi aux contenus produits sur Internet, en suggérant notamment des amendements (de nature constitutionnelle) à la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991 :1469)

- ◆ S'agissant du financement de l'audiovisuel public, le Parlement suédois a voté en novembre 2018 la loi sur le financement à long terme et l'indépendance accrue du service public (2018:1893), réformant en profondeur le système de financement du secteur.
- ◆ S'agissant de l'adaptation du cadre réglementaire de l'audiovisuel public, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi pour une protection appropriée de la liberté de la presse et de la liberté d'expression (prop. 2021/22:59) le 3 novembre 2021. Il propose ainsi plusieurs amendements à la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991 :1469) afin, en particulier, de permettre un contrôle effectif des activités de programmation des entreprises d'audiovisuel public sur Internet, avec une entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2023. Par ailleurs, en 2021-2022, une nouvelle commission parlementaire a étudié de manière approfondie cette question de l'étendue de la réglementation de l'audiovisuel public aux contenus sur Internet, dans l'hypothèse où les amendements à la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991 :1469) proposés par le gouvernement étaient mis en œuvre, et sur les modalités de son contrôle. Elle a rendu ses résultats le 15 février dernier.

En novembre 2018, le Parlement suédois a voté la loi sur le financement à long terme et l'indépendance accrue du service public (2018:1893), réformant en profondeur le financement de l'audiovisuel public. Cette mesure a fait consensus au sein de la classe politique : elle a été votée par tous les partis, à l'exception seule du parti d'extrême-droite les Démocrates de Suède (*Sverigedemokratern*). Depuis le 1^{er} janvier 2019, date d'entrée en vigueur de la loi, le financement de l'audiovisuel public repose sur une « taxe du service public » s'élevant à 1% du revenu professionnel annuel de tout individu âgé de plus de 18 ans et plafonné à environ 123€ (1 300 SEK). Ce nouveau système a remplacé la redevance radio et télévision qui était en vigueur depuis les années 1950, et qui était payée par tous les ménages déclarant (sur l'honneur) posséder un téléviseur.

Cette réforme poursuivait trois objectifs principaux :

- ◆ le premier objectif était celui d'**assurer un financement durable, stable et indépendant de l'audiovisuel public**, dans un contexte de diminution du taux d'équipement des foyers en téléviseur et de réduction de l'assiette fiscale, et ce, alors même que de plus en plus de ménages consommaient des contenus issus de l'audiovisuel public sur d'autres plateformes telles que les smartphones, tablettes et ordinateurs. **En 2018, les autorités estimaient que le déficit de l'audiovisuel public s'élevait entre 19 et 28 M€ ;**
- ◆ le deuxième objectif de la réforme était d'**améliorer l'efficacité du recouvrement**, alors que le système de redevance donnait lieu à des fraudes de foyers ne déclarant pas détenir de téléviseur. Selon les estimations des autorités suédoises, si 10% des foyers ne payaient pas la redevance, ce nombre était bien supérieur à la proportion de foyers non équipés en téléviseur ;
- ◆ le troisième objectif était de **garantir l'égalité face au service public de l'audiovisuel**, dont les contenus étaient consommés de plus en plus sur d'autres plateformes que la télévision. Les autorités ont ainsi estimé plus juste que l'ensemble des contribuables contribuent à son financement.

Le financement de l'audiovisuel public repose sur une « taxe du service public » payée par tout individu de 18 ans ou plus, indépendamment de toute possession de téléviseur, et disposant d'un revenu professionnel imposable (ex : salaires, pensions, indemnités en cas d'arrêt maladie, allocations chômage), après déduction. La taxe s'élève à 1% de ce revenu annuel et est plafonné à environ 123€ (1 300 SEK) par personne et par an : un foyer avec deux adultes peut donc est redevable à hauteur d'environ 246€ (2 600SEK). Ce plafond est mis à jour chaque année en fonction de l'évolution du revenu de base. Les individus vivant à l'étranger et payant des impôts sur les revenus du travail en Suède sont également redevables de cette taxe. Les revenus du capital ne sont pas inclus dans la base d'imposition.

La « taxe du service public » est **perçue annuellement, à la suite de la déclaration d'impôt sur le revenu des ménages effectuée chaque printemps**. Son recouvrement est assuré par l'Agence des impôts (*Skatteverket*), qui le verse sur un compte spécifique de l'Agence de la dette (*Riksgäldskontoret*), distinct du budget de l'État, et dont la gestion revient à l'Agence des services juridiques, financiers et administratifs (*Kammarkollegiet*).

Annexe V

Les entreprises d'audiovisuel public sont principalement financées par les recettes générées par la « taxe du service public », ces **ressources publiques représentant environ 96% des ressources totales** de l'audiovisuel public en 2020. Si la **publicité est interdite** pour SR, SVT et UR, ces entreprises peuvent néanmoins percevoir des **ressources annexes dans un périmètre très restreint**. À titre d'exemple, ces ressources secondaires pour SVT comprennent des revenus issus de parrainages d'événements sportifs, de co-productions, de royalties de longs métrages où SVT est coproducteur ou pour les productions dans les pays étrangers, ou de droits d'exploitation avec la sous-licence de droits sportifs ou la revente d'acquisitions étrangères de droits de programmation. De même, l'essentiel des ressources propres de SR proviennent des concerts de l'orchestre symphonique de Radio Suède. A la différence de SVT, SR n'est en revanche pas autorisé à sponsoriser des événements.

Cette taxe n'est pas payée par les personnes ne disposant pas d'un revenu professionnel imposable, comme certains étudiants ou certaines personnes vivant strictement de l'aide sociale. Le manque à gagner correspondant ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation chiffrée.

Les personnes morales, telles que les entreprises, ne paient pas la « taxe du service public » et par conséquent, ne contribuent pas au financement de l'audiovisuel public.

Dans la mesure où la nouvelle « taxe du service public » est adossée à la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, elle ne fait pas l'objet d'un contrôle fiscal particulier.

1.4.4. Une réforme bien accueillie...

Si la nature très récente de la réforme du financement de l'audiovisuel public suédois ne permet qu'une analyse limitée de ses effets, il semble qu'elle ait induit une **légère hausse du montant des ressources publiques** allouées à SR, SVT et UR : entre 2018 et 2020, celles-ci ont augmenté en valeur nette de 779 M€ à 812 M€ (+4%), soit en pourcentage du PIB de l'année concernée de 0,16% à 0,18%.

Selon nos interlocuteurs, la réforme du financement de l'audiovisuel public suédois ne semble pas avoir eu d'influence significative sur sa qualité, son audience, sa taille, son image dans la société, et sa position relative par rapport aux opérateurs privés. Il n'existe cependant pas encore de données détaillées à ce sujet.

La réforme du financement de l'audiovisuel public en 2018 semble avoir bénéficié d'une opinion publique relativement favorable. Selon une enquête menée par l'entreprise Sifo pour SVT quelques jours après son vote au Parlement, 57% des personnes interrogées estimaient que le montant de la « taxe sur le service publique » à payer par l'ensemble des contribuables imposables était justifié au regard de l'offre de l'audiovisuel public. En outre, **34% des personnes interrogées considéraient que le montant de cette nouvelle taxe n'était pas justifié**, tandis que 9% des personnes se sont abstenues.

Aucune compensation pour les individus ne possédant pas de téléviseur mais désormais redevables de la « taxe sur le service public » n'a été prévue par la réforme.

La réforme a fait l'objet de consultations auprès de la justice suédoise (dont les cours administratives de Sundsvall, Luleå et Uppsala, le Chancelier de la Justice et l'Administration des tribunaux suédois), de **plusieurs administrations dans le domaine économique et financier** (dont l'Agence de la dette, l'Autorité suédoise de gestion financière, l'Agence des impôts, l'Agence des services juridiques, financiers et administratifs et l'Agence nationale des statistiques, l'Autorité suédoise de la concurrence, l'Agence de la presse, de la radio et de la télévision), et auprès d'**universités** (dont les universités de Lund, Stockholm et Göteborg). Les **entreprises de l'audiovisuel public (SR, SVT, UR) et leurs concurrentes dans le secteur privé** (notamment Bauer Media Group, Discovery Networks Sweden et Telia Sverige AB) ont également pu partager leurs commentaires sur la réforme. Enfin, plusieurs **associations professionnelles** (dont l'Association suédoise des journalistes et la Confédération des entreprises suédoises) ont apporté des observations lors du processus législatif. De manière générale, les parties consultées ont partagé le constat portant sur la nécessité de revoir l'ancien système de financement de l'audiovisuel public fondé sur la collecte de la redevance, et ont soutenu dans l'ensemble cette réforme. Certains points précis ont tout de même été remis en question par SR, SVT et UR, comme par exemple le fait que les entreprises, et plus largement les personnes morales, ne contribuent pas à cette « taxe du service public » malgré le fait qu'elles bénéficient de l'audiovisuel public.

La réforme de 2018 semble avoir simplifié la gestion des impôts pour les citoyens ainsi que pour les services de l'État dans la mesure où ces premiers sont désormais dispensés de l'obligation de déclarer la possession d'un téléviseur, et ces seconds de contrôler les foyers ne déclarant pas en détenir.

La « taxe du service public » est prélevée en même temps que les autres impôts sur le revenu. Elle est incluse dans le barème d'imposition utilisé par les employeurs pour déterminer le montant exact de l'impôt à la source à verser à l'Agence des impôts (*Skatteverket*).

1.4.5. ...mais des débats qui se poursuivent

L'audiovisuel public et son financement sont souvent l'objet de débats politiques et de société :

- ◆ Le premier enjeu majeur est le **champ d'application de la mission de service public de l'audiovisuel, et son coût**. Les partis d'opposition des Modérés (*Moderaterna*) et des Chrétiens-démocrates (*Kristdemokraterna*) se prononcent régulièrement en faveur d'une réduction des ressources allouées à SR, SVT et UR, ainsi que d'un contrôle financier plus strict de ces entreprises. Certaines voix de l'opposition suggèrent même jusqu'à la suppression d'UR dans une perspective de réduction des coûts de l'audiovisuel public. Par ailleurs, l'opposition propose également une réduction du champ d'application de la mission de service public de l'audiovisuel à des sujets sociaux majeurs, et l'exclusion d'autres contenus jugés moins importants, par exemple relatifs au sport et au divertissement.
- ◆ Le deuxième débat principal porte sur le **renforcement de l'indépendance de l'audiovisuel public**, et en particulier au sein de la Fondation de gestion de Radio Suède, Télévision Suède et de la Société suédoise de radiodiffusion éducative, et de la Commission suédoise de radiodiffusion. Par exemple, si des réformes récentes ont rendu illégal le fait que des parlementaires en exercice, des ministres ou des employés du gouvernement soient membres du conseil d'administration de la Fondation, le parti des Libéraux (*Liberalerna*) souhaiterait de surplus que le poste d'administrateur à la Fondation soit interdit aux employés des partis siégeant au Parlement suédois ou européen, et qu'un délai de un an soit imposé pour qu'une personne ayant démissionné de son poste de parlementaire, de conseiller d'État, ou d'un poste politique, soit éligible au conseil d'administration de la Fondation.

Annexe V

- ◆ Le troisième enjeu majeur concernant l'audiovisuel public est le **respect des obligations d'impartialité et d'objectivité par ces trois entreprises**, qui fait également régulièrement l'objet de critiques de la part de l'opposition. En 2018, la réforme sur le financement de l'audiovisuel public avait été soutenue par tous les partis politiques siégeant au Parlement, à l'exception du parti d'extrême-droite des Démocrates de Suède (*Sverigedemokraterna*), au motif que celle-ci n'était pas précédée de mesures pour renforcer l'impartialité de l'audiovisuel public. En octobre 2019, lorsque les licences de radiodiffusion pour 2020-2025 ont été octroyées par le Parlement suédois, les trois partis d'opposition des Modérés (*Moderaterna*), des Chrétiens-démocrates (*Kristdemokraterna*) et des Démocrates de Suède (*Sverigedemokraterna*) ont écrit une réserve commune exigeant un nouveau système de régulation de l'« éthique » de ces entreprises. En février 2020, les Démocrates de Suède (*Sverigedemokraterna*) ont été le premier parti politique à demander à la Commission parlementaire de la culture de convoquer les dirigeants de SR et SVT pour discuter de certains contenus jugés comme manquant d'impartialité et d'objectivité. Leur requête a été rejetée.
- ◆ Il convient de noter que **ces débats politiques sont à relativiser à la lumière du haut degré de confiance que les Suédois placent dans l'audiovisuel public** : selon l'Institut SOM de l'université de Göteborg, 74% et 72% des personnes interrogées déclarent avoir confiance dans SR et SVT.

Le 12 mai 2021, le gouvernement a transmis un mémorandum au Parlement proposant d'introduire un ensemble de nouvelles dispositions dans la loi sur la radio et la télévision (2010 :696). Parmi celles-ci, le gouvernement suggère en particulier de synchroniser les périodes de licence de la télévision publique avec celles de la télévision privée, ainsi que de modifier les dispositions relatives au retrait des licences en cas d'infraction aux règles en matière de parrainage ou de publicité. Ce mémorandum prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022.

En outre, le 3 novembre 2021, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi (prop. 2021/22:59) visant à amender la loi fondamentale sur la liberté d'expression (1991 :1469). L'un des objectifs principaux est, de permettre un contrôle effectif des activités de programmation des entreprises d'audiovisuel public sur internet. L'entrée en vigueur de ce projet de loi est prévue pour le 1^{er} janvier 2023.

1.5. Danemark

1.5.1. Un audiovisuel public particulièrement important et diversifié

L'audiovisuel public danois (*public service*) se compose de trois entités : DR, TV 2 Danmark A/S (TV 2) et les sociétés régionales de TV 2.

DR est une institution publique indépendante assurant un large éventail de programmes télévisés, radiophoniques et numériques. Ses activités sont principalement régies par la loi danoise sur la radiodiffusion (*Radio-og fjernsynsloven*) et l'ordonnance sur le statut de DR. Le groupe est le principal fournisseur de services publics sur le marché danois des médias. DR est dirigé par un conseil d'administration composé de 11 membres, désignés par le ministre de la Culture (3 membres dont le président), le Parlement (6 membres dont le vice-président) et les employés permanents de DR (2 membres ainsi que 2 suppléants).

TV 2 est depuis 2003 **une société anonyme détenue à 100% par l'État, menant des activités médiatiques sur une base commerciale**. Outre le droit général des sociétés, les activités du groupe sont régies par un décret spécifique. En vertu d'une autorisation délivrée par le ministère de la Culture, TV 2 est tenue de diffuser des programmes de service public sur sa chaîne principale. Le groupe dispose en outre d'un certain nombre de chaînes spécialisées non soumises aux exigences de service public, accessibles par abonnement – de 49 DKK (6,5 €) à 199 DKK (26,5 €) par mois selon les offres.

Les sociétés régionales de TV 2 constituent un ensemble de huit fournisseurs de service public télévisé (TV2 / Lorry, TV2 / Bornholm, TV EAST, TV2 / FYN, TV SYD, TV MIDWEST, TV2 / ØSTJYLLAND et TV2 / NORD). Anciennement rattachées à TV 2, elles sont depuis 2003 des institutions éditorialement et financièrement indépendantes, bien qu'elles continuent de coopérer étroitement avec celle-ci, notamment en diffusant des programmes d'information régionaux sur la chaîne principale de TV 2. Les activités des huit sociétés sont principalement régies par la loi sur la radiodiffusion et l'ordonnance sur les statuts des sociétés régionales de TV 2. La gestion globale de chaque société régionale de TV 2 est assurée par un conseil d'administration composé de 5 à 7 membres représentatifs de la vie culturelle et sociale locale.

Au-delà du cadre législatif et réglementaire, la politique audiovisuelle danoise est conduite via des accords politiques pluriannuels conclus entre le gouvernement et un ou plusieurs partis du Parlement (*Folketing*). Ceux-ci fixent les grandes orientations à suivre et arrêtent le cadre financier pour les trois à cinq années à venir. Le dernier accord en date a été signé le 29 juin 2018 entre la coalition alors au pouvoir (Parti libéral, Alliance libérale et Parti populaire conservateur) et le Parti populaire danois, et s'applique pour la période 2019-2023.

Chacune de trois entités susmentionnées est de plus individuellement liée à l'État par l'intermédiaire d'un contrat de service public pluriannuel, signé avec le ministère de la Culture, fixant plus spécifiquement les moyens alloués, les objectifs à atteindre, les exigences de contenu et les modalités de diffusion sur la période couverte. Les sociétés sont tenues de rédiger un rapport annuel sur l'exécution du contrat de service public. Le Conseil de la radiodiffusion (*Radio- og tv-nævnet*) émet des avis sur l'exécution des contrats de service public et des licences des radiodiffuseurs.

Le paysage radiophonique danois comporte en outre depuis peu deux stations privées financées par l'État et soumises à des obligations de service public : Radio FM4 A/S (diffusée depuis le 1^{er} novembre 2019) et Radio Loud (1^{er} avril 2020).

Aux termes de la loi sur la radiodiffusion, l'audiovisuel public danois est tenu d'offrir un large éventail de programmes et de services couvrant l'actualité, le sport, l'information, les arts, la culture et le divertissement, par le biais de la télévision, de la radio et de l'internet. L'offre vise la qualité, la polyvalence et la diversité. La radiodiffusion doit assurer l'accès du public aux informations et débats essentiels de manière objective et impartiale, en tenant compte de la liberté d'information et d'expression. La programmation doit refléter l'étendue et la pluralité de la production artistique et accorder une attention particulière à la langue danoise. Les sociétés de l'audiovisuel public doivent prendre l'initiative de diffuser la culture et l'héritage culturel danois dans leurs programmes. Elles doivent offrir une large couverture du Danemark, reflétant la diversité sociale, des perspectives et des conditions de vie dans les différentes régions du pays.

En 2020, le montant des ressources de l'audiovisuel public danois s'élevait à un peu plus d'1 Md €, en croissance de 10 % par rapport à 2014 et représentant 177€ par habitant. Elles étaient composées à 68 % de ressources publiques (cf. tableau 8).

Annexe V

Tableau 8 : Ressources de l'audiovisuel public en 2014 et 2022 au Danemark

	2014	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	330 € (2 460 DKK)	181 € (1 353 DKK)
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	932 M€ (6,950 Mds DKK)	1,028 Md€ (7,669 Mds DKK)
Dont ressources publiques	587 M€ (4,380 Mds DKK)	595 M€ (4,440 Mds DKK)
Dont ressources propres [TV 2]	345 M€ (2,570 Mds DKK) 37%	433 M€ (3,229 Mds DKK)
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,22%	0,19%

Source : Ambassade de France au Danemark

En 2003, la loi TV 2 DANMARK A/S a transformé la partie nationale de TV 2 en société anonyme détenue à 100% par l'État et conféré une indépendance éditoriale et financière aux sociétés régionales de TV 2, auparavant intégrées à celle-ci.

En 2010, la coalition de centre-droit au pouvoir a décidé d'introduire un concurrent à DR dans le domaine radiophonique afin d'offrir une alternative aux auditeurs danois. L'appel d'offre pour la quatrième station nationale a été remporté par Radio24syv, qui a été mise en ligne le 1^{er} novembre 2011 et diffusée jusqu'au 31 octobre 2019, date à laquelle sa licence a été reprise par Radio FM4.

1.5.2. Une réforme importante des objectifs et du financement de l'audiovisuel public introduite progressivement à partir de 2018

Conclu en juin 2018, l'accord politique sur les médias pour 2019-2023 a introduit sous la pression du Parti populaire danois un certain nombre de mesures fortes visant à recentrer l'audiovisuel public vers la production de contenus nationaux spécifiques, dans l'objectif de faciliter le développement parallèle d'acteurs privés plus compétitifs en mesure de contenir la montée en puissance des plateformes numériques internationales. Le texte prévoit notamment les éléments suivants :

- ◆ transformation de DR en « un service public plus fondamental », produisant et diffusant uniquement des programmes absents des chaînes commerciales :
 - réduction du budget de 20% en 4 ans, soit près de 650 M DKK (87 M€) de coupes ;
 - réduction du nombre de chaînes de télévision en flux de 6 à 4 maximum ;
 - réduction du nombre de stations de radio de 8 à 5 maximum ;
 - utilisation accrue du numérique pour la distribution du contenu ;
 - licenciement de 375 à 400 salariés ;
- ◆ report de l'examen de la question de la privatisation partielle de TV 2 ;
- ◆ diversification de l'offre télévisuelle : lancement d'une nouvelle chaîne de télévision à contenu culturel et d'éducation publique, bénéficiant d'une subvention annuelle publique de 500 M DKK (67 M€) et d'un accès aux recettes publicitaires ; pour l'heure non attribuée ;

Annexe V

- ◆ diversification de l'offre radiophonique : lancement d'une nouvelle radio numérique pour la diffusion de la culture (notamment la musique classique), bénéficiant d'une subvention publique annuelle de 30 M DKK (4 M€) et d'un accès aux recettes publicitaires ; la station a été attribuée à Radio Loud ;
- ◆ élargissement progressif de la réserve de service public (à disposition des producteurs de contenu hors DR pour le développement, la production et la distribution de nouveaux contenus audiovisuels en langue danoise) de 35,0 M DKK (4,7 M€) en 2018 à 100,6 M DKK (13,5 M€) en 2023 ;
- ◆ remplacement de l'obligation pour DR et TV 2 de fournir un soutien culturel au cinéma national par celle de s'engager aux conditions de marché dans un nombre identique de films danois. En parallèle, augmentation annuelle des aides au cinéma de 120 M DKK (16 M€), dont 35 M DKK (4,7 M€) pour les fonds régionaux en dehors de la capitale.

Comme prévu dans l'accord politique 2019-2023, trois chaînes télévisées du groupe DR (DR K, DR3 et DR Ultra) ont cessé d'émettre en flux le 2 janvier 2020 – la première étant fusionnée à DR 2 et les deux autres converties en offre de contenu purement numérique sur DRTV –, de même que la station radiophonique P7 MIX. Radio Loud a de son côté été mise en ligne le 1^{er} avril 2020.

À la suite de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement social-démocrate, la loi de finances pour 2021 a toutefois temporisé le mouvement de réduction imposé au service public audiovisuel en reportant plus de 900 M DKK (121 M€) d'économies prévues jusqu'en 2025 par le gouvernement précédent, permettant notamment aux stations P6 et P8 du groupe DR de continuer d'émettre.

Alors que les fournisseurs de services de streaming sont tenus de réinjecter 2% de leur chiffre d'affaires réalisé au Danemark (au-dessus du seuil de 375 000 DKK, soit 50 270€) sous la forme d'investissements directs dans de nouveaux contenus en langue danoise, la ministre de la Culture a présenté début février 2022 un projet visant à porter cette contribution culturelle à 5% du CA.

Le nouvel accord politique pluriannuel sur les médias devrait être finalisé en 2022.

Les radiodiffuseurs publics danois présentent une part d'audience élevée en comparaison de leurs homologues européens, d'après les chiffres publiés par le ministère de la Culture.

S'agissant de la télévision, les chaînes de TV 2 ont affiché le chiffre record de 47% du temps d'écoute en 2020 (26,9% pour la seule chaîne principale), contre 33% pour les antennes de DR (25,9% pour DR 1), soit un total de **80% pour l'audiovisuel public**. La part des canaux privés s'est élevée à 19% (10% pour NENT, 5% pour Discovery Network et 4% pour le reste).

Concernant la radio, la part d'écoute des stations de service public a poursuivi sa hausse pour atteindre **78% en 2020**. Les radios commerciales ont représenté 22% de l'audience nationale.

En 2020, les chiffres d'affaires de DR et de TV2 se sont respectivement élevés à 1,9 Md DKK (249 M€) et 2,3 Mds DKK (308 M€), d'après les données transmises par le ministère de la Culture. À titre de comparaison, le chiffre d'affaires total des entreprises danoises de télévision et de streaming représentait 13,6 Mds DKK (1,8 Md€) en 2019.

En 2019, le chiffre d'affaires total des entreprises danoises de radio et de podcast s'élevait à 494 M DKK (66 M€), dont 113 M DKK (15 M€) pour les sociétés de radio non commerciale (hors activités radiophoniques de DR).

Aucune publicité ne peut être incluse dans les programmes télévisés et radiophoniques de DR. Les sociétés régionales de TV 2 ne peuvent pas non plus recevoir de revenus publicitaires de leurs activités de diffusion et de service public sur Internet. La publicité est en revanche autorisée dans les activités de diffusion de TV 2 et des services de médias audiovisuels associés, conformément aux règles prévues dans la loi sur la radiodiffusion et les règlements émis en vertu de celle-ci. Les recettes publicitaires, y compris celles provenant de la diffusion de la publicité liée aux programmes régionaux sur la plateforme TV 2, contribuent ainsi au financement de TV 2 et des services de médias audiovisuels associés. En 2020, elles s'élevaient à 1,425 Md DKK (191 M€), soit 44% des recettes totales du groupe. L'accord politique sur les médias 2019-2023 ambitionne d'offrir aux chaînes de télévision une plus grande liberté dans le choix des plages publicitaires, tout en précisant que l'interdiction des interruptions de programme et des placements de produits doit être maintenue.

L'indépendance de l'audiovisuel public danois a pu faire l'objet de certains débats, notamment du fait de la composition du conseil d'administration du groupe DR – un président et deux membres directement nommés par le ministre de la Culture et six membres désignés par le Parlement, contre deux membres élus par le personnel de DR. Le nouveau projet d'accord sur les médias porté par le gouvernement en place appelle à ce propos à mettre un terme aux nominations politiques, dans l'idée de bâtir « un conseil d'administration fort et indépendant ».

La suppression récente de la redevance (licence médias) au profit d'un financement par le budget de l'État a également soulevé quelques inquiétudes quant à la garantie des ressources, mais celles-ci n'ont pas véritablement rencontré d'écho notable.

Dans les faits, l'adoption par le Parlement d'accords pluriannuels contraignants, précisant pour une durée de trois à cinq ans les ressources affectées à chaque entité, offre à l'audiovisuel public danois un cadre stable et prévisible, lui permettant d'exercer ses missions de manière relativement indépendante. Comme le précisent les modalités du texte pour 2019-2023, « Les parties contractantes s'engagent à respecter le contenu de l'accord pendant toute la durée de celui-ci, et chacune d'elles dispose d'un droit de veto sur les modifications apportées à celui-ci. Les parties à l'accord sont donc, en règle générale, liées par le cadre de financement public de DR défini dans l'accord et ne peuvent donc pas contribuer à fournir à DR un financement supplémentaire pendant la période de l'accord, par exemple sous la forme d'une réduction générale de la réduction convenue du cadre de DR ou d'un nouveau financement pour augmenter le nombre de chaînes de radio et de télévision mentionné dans l'accord. Toutefois, une majorité des partis au Parlement peut décider, dans le cadre de l'accord, d'accorder un soutien supplémentaire à DR pour des projets concrets et précisément définis. »

De 2019 à 2020, la proportion de ménages danois sans télévision connectée a grimpé de 15% à 22% (contre seulement 3% en 2010). Si la frange la plus jeune de la population est la principale concernée (55% des 20-29 ans n'étaient pas équipés en 2020), la tendance touche désormais l'ensemble des classes d'âge. Les taux d'équipement en smartphones (90%), ordinateurs portables (88%) et tablettes (61%) poursuivent dans le même temps leur croissance.

L'accord sur les médias pour 2019-2023 a acté la suppression progressive de la redevance spéciale affectée à l'audiovisuel public depuis 1952 (licence média), et son remplacement par une taxe au 1^{er} janvier 2022. À cette date, le financement du service public sera ainsi totalement intégré au budget de l'État, et donc débattu chaque année.

Annexe V

Depuis sa dernière réforme en 2007, la licence médias était payée (mensuellement ou semestriellement) par tous les Danois de plus de 18 ans disposant d'un accès à la télévision, à la radio ou à internet via un ordinateur, une tablette ou un smartphone, indépendamment de leur consommation de contenu. La phase transitoire ouverte à la suite du vote de l'accord avait vu la réduction progressive de son montant, passé de 2 527 DKK (339€) par an en 2018 à 619 DKK (83€) en 2021, par le biais d'une diminution parallèle de l'allocation personnelle (*personfradrag*) – un abattement d'impôt fixe d'un montant annuel de 46 700 DKK (6 260 €) dont bénéficient tous les Danois de plus de 18 ans. La suppression de la licence médias est également en grande partie financée par la réduction de 20% du budget attribué à DR sur la période 2019-2023.

Cette réforme du financement de l'audiovisuel public a été mise en place dans l'objectif de contourner les deux principales limites de la licence médias, à savoir :

- ◆ **son aspect considéré comme socialement injuste.** Si le système prévoyait un paiement unique par foyer familial (parents ou conjoints), il demeurerait individualisé pour toute autre situation (colocation, etc.), de sorte que trois étudiants cohabitant dans un appartement étaient tenus de payer trois fois plus qu'une famille entière résidant dans une maison ;
- ◆ **ses difficultés de recouvrement.** DR chiffrait aux alentours de 45 M DKK (6 M€) le manque à gagner annuel, dû aux 300 000 « abonnés clandestins » (*sortseere*) omettant (délibérément ou non) de régler le montant de la redevance.

La réforme vise plus largement à établir un financement de long terme technologiquement neutre pour les médias de service public.

Après une phase transitoire de trois ans (2019-2021) pendant laquelle des fonds en provenance de la licence médias ont continué d'être versés, le financement de l'audiovisuel public est depuis le 1^{er} janvier 2022 entièrement assuré par le budget de l'État.

Une fois l'enveloppe totale arrêtée en loi de finances, les sommes nécessaires sont désormais prélevées par le biais d'une réduction automatique de 1 101 DKK (148 €) de l'allocation personnelle, indépendamment du niveau de revenu, de la situation matrimoniale/familiale et de la détention d'un appareil de réception.

TV 2 ne bénéficie plus du produit de la licence médias depuis juin 2004. Le groupe est actuellement financé principalement par les abonnements – 1,750 Md DKK (235 M€) en 2020, soit 54% de ses recettes – et les revenus publicitaires – 1,425 Md DKK (191 M€) en 2020, soit 44% de ses recettes.

TV 2 peut toutefois se voir attribuer des subventions publiques pour la production de projets spécifiques, par exemple via la réserve de service public.

Le montant de la taxe médias prélevée sur l'allocation personnelle est arrêté en loi de finances, en fonction de l'enveloppe totale attribuée au financement de l'audiovisuel public. En 2022, première année de pleine mise en œuvre, la taxe médias s'est élevée à 1 101 DKK (148 €), un chiffre nettement inférieur à l'ancienne licence médias – 2 527 DKK (339€) en 2018.

Les préretraités et retraités ne percevant que la pension d'État ordinaire peuvent bénéficier d'un chèque médias, leur permettant d'amortir le coût de la taxe médias. En 2022, celui-ci s'élève à 988 DKK (132 €). Il est versé automatiquement aux 483 000 ayants-droits à la fin du mois de janvier sur leur NemKonto – un compte bancaire dont disposent tous les citoyens et entreprises enregistrés au Danemark, utilisé pour les paiements en provenance d'institutions publiques. Le chèque médias est imposable mais est exclu des revenus servant de base pour le calcul de l'allocation logement.

Annexe V

Bien que bénéficiant également de l'allocation personnelle – à hauteur de 36 900 DKK (4 946 €) par an –, les Danois âgés de moins de 18 ans ne sont pas frappés par la taxe médias.

La nouvelle taxe médias danoise ne touche que les personnes physiques, et **ne concerne donc pas les personnes morales**.

Les fournisseurs de services de streaming sont en théorie tenus d'investir 2% de leur chiffre d'affaires réalisé au Danemark sous la forme d'investissements directs dans de nouveaux contenus en langue danoise. L'obligation est supposée s'appliquer à tous les services de streaming présents sur le marché danois, y compris les entreprises étrangères, réalisant au moins 375 000 DKK (50 268 €) de CA. Dans les faits, la règle n'est toutefois pas mise en œuvre.

Afin de remédier à cette situation, la ministre danoise de la Culture a présenté début février 2022 un projet visant à porter le taux de taxation à 5%, dans l'objectif de financer davantage les productions cinématographiques et télévisuelles locales.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer pleinement l'efficacité du fonctionnement de la nouvelle taxe médias, le mécanisme de prélèvement automatique sur l'allocation personnelle devrait conduire à une nette augmentation du taux de recouvrement, tout en réduisant les contrôles rendus nécessaire par le caractère déclaratif de l'ancienne licence médias.

1.5.3. Une réforme qui s'est traduite par une baisse des subventions publiques programmée dans le temps et un recentrage des activités sur service public

Le passage de la redevance à la taxe médias s'est accompagné d'une réduction progressive de 20% des financements attribués à DR entre 2019 et 2023, sur fond de stratégie de recentrage des activités du service public. Le premier groupe audiovisuel danois a reçu 3,262 Mds DKK (437 M€) de financements publics en 2022, contre 3,768 Mds DKK (505 M€) en 2018, et devrait voir son enveloppe à nouveau réduite à 3,123 Mds DKK (419 M€) en 2023. L'évolution du cadre financier de DR est retracée dans le tableau 9.

Tableau 9 : Évolution du financement de la société DR depuis 2018

Millions DKK (Millions €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019- 2023
Financement public total	3 767,5 (505)	3 627,7 (486)	3 493,7 (468)	3 381,2 (453)	3 262,0 (437)	3 123,4 (419)	16 888,0 (2 264)
dont loi de finances	-	907,0 (121)	1 746,9 (234)	2 535,9 (340)	3 262,0 (437)	3 123,4 (419)	11 575,2 (1 552)
dont licence médias	3 767,5 (505)	2 720,7 (365)	1 746,8 (234)	845,3 (113)	-	-	5 312,8 (712)

Source : Ambassade de France au Danemark.

La subvention de fonctionnement de Radio FM4 a également enregistré une légère baisse sur la période, s'établissant à 86,7 M DKK (11,6 M€) en 2022, contre 95,3 M DKK (12,8 M€) en 2018.

Les montants sont en revanche demeurés stables pour les autres radiodiffuseurs danois bénéficiant de financements publics, avec 526,1 M DKK (70,5 M€) reversés chaque année à l'ensemble des sociétés régionales de TV 2 entre 2018 et 2023, et une subvention de fonctionnement de 30 M DKK (4 M€) par an à Radio Loud sur la période 2020-2023.

Enfin, les montants attribués au financement public de la production audiovisuelle ont pour leur part connu une nette augmentation aux termes de l'accord sur les médias pour 2019-2023. Le dispositif de soutien au cinéma a été porté de 25 M DKK (3,4 M€) en 2018 à 145 M DKK (19,4 M€) par an entre 2019 et 2023, tandis que les fonds du pool de services publics devraient progressivement atteindre 100,6 M DKK (13,5 M€) en 2023, contre 35 M DKK (4,7 M€) en 2018.

Les coupes budgétaires imposées à DR procèdent d'une volonté politique assumée d'en réduire le périmètre d'activité, principalement dans le but de faciliter le développement des opérateurs privés, jugés davantage en mesure de contenir la montée en puissance des plateformes numériques étrangères. Les parties à l'accord sur les médias pour 2019-2023 ont ainsi invité DR à se concentrer sur « le service public de base » (actualité, information, culture et éducation), notamment en imposant la fermeture de plusieurs de ses canaux de diffusion en flux, tout en offrant dans le même temps aux acteurs commerciaux la possibilité de contribuer davantage à l'offre de contenu danois par l'intermédiaire d'une augmentation de la réserve de services publics.

Pour l'heure largement majoritaire (80% de parts d'audience télévisée en 2021), la position des radiodiffuseurs publics pourrait en conséquence être amenée à se réduire dans les années à venir.

La généralisation et l'individualisation de la taxe médias – de même que la baisse de 20% du budget attribué à DR entre 2019 et 2023 – ont permis une réduction du montant annuel prélevé à chaque contribuable danois pour le financement de l'audiovisuel public. Alors que la licence s'élevait à 2 527 DKK (339 €) en 2018, la taxe médias ne représente plus qu'un coût de 1 101 DKK (148 €) par personne en 2022. À l'exception des 300 000 individus qui échappaient jusqu'alors au paiement de la licence, toutes les franges de la population ont donc bénéficié de la réforme, y compris les couples d'actifs ($339 - 148 \times 2 = 43$ € de gain annuel).

La réforme du financement de l'audiovisuel public danois a suscité quelques réserves, certains observateurs estimant notamment que le passage d'une licence spécialement affectée à un financement par le budget de l'État pourrait être de nature à altérer l'indépendance des radiodiffuseurs concernés, sans que celles-ci ne s'imposent véritablement dans le débat public.

La réforme a globalement engendré un allègement des procédures et des coûts de gestion, aussi bien pour les citoyens, les services de l'État et DR (qui assurait auparavant la collecte de la licence ainsi que les nombreux contrôles afférents), la nouvelle taxe médias étant techniquement prélevée par le jeu d'une moindre déduction d'impôt.

Le passage d'une licence spécialement affectée à un financement par le budget de l'État ne devrait pas modifier l'indépendance fondamentale des entités de l'audiovisuel public danois. Le cadre politique et financier de leurs activités continuera en effet d'être établi au travers d'accords pluriannuels visant l'ensemble du secteur des médias, ainsi que de contrats de service public détaillant leurs conditions d'exercice spécifiques.

Interrogé sur la question, le ministère danois de la Culture indique ne disposer d'aucun élément permettant d'étayer la thèse d'un manque d'indépendance. Selon ses termes, « DR et TV 2 sont des institutions médiatiques indépendantes qui sont libres de diffuser ce qu'elles souhaitent tant que le contenu est conforme au contrat signé entre le ministère et le réseau. »

Le gouvernement mène actuellement des négociations devant conduire à l'adoption d'un nouveau règlement sur les médias. Les principaux sujets de discussion portent sur l'imposition d'une contribution financière aux services de streaming ainsi que le renforcement des médias locaux. Un nouvel accord politique pluriannuel sur les médias devrait intervenir en 2022.

1.6. Norvège

La Norvège a conduit une réforme du financement de son audiovisuel public en 2020 qui présente des similitudes avec celle adoptée précédemment par le Danemark. La redevance fondée sur la détention d'un poste de télévision a été supprimée et remplacée par un financement budgétaire. Les nouvelles recettes fiscales nécessaires proviennent d'une diminution de l'abattement personnel forfaitaire pour l'impôt sur le revenu. Pour éviter que les détenteurs d'une pension minimale ne soient affectés, la déduction fiscale pour les retraités a été augmentée concomitamment.

1.6.2. La Norvège dispose d'un audiovisuel public important

Il y a deux entreprises d'audiovisuel public en Norvège : NRK et TV2.

NRK (*Norsk rikskringkasting AS*) est une société anonyme détenue entièrement par l'État. Le ministère de la Culture en est propriétaire. Le cadre est défini par la loi sur l'audiovisuel du 4 avril 1992 (n° 127), par les statuts de NRK, par le budget annuel proposé par le gouvernement et adopté par le Storting, et par les lettres d'attribution de l'Autorité norvégienne des médias.

En plus de l'audiovisuel public, NRK peut avoir des activités commerciales, mais les subventions de l'État ne peuvent pas leur être attribuées et les bénéfices de ces activités doivent entièrement revenir au service d'audiovisuel public. La diffusion de service public ne doit pas contenir de publicité. Enfin, des objectifs larges sont assignés à NRK (cf. réponse suivante).

L'Autorité norvégienne des médias (*Medietilsynet*) publie chaque année un rapport sur l'audiovisuel public, examiné par le ministère de la Culture afin de vérifier l'accomplissement de la mission de service public.

Le financement public de NRK est budgétaire depuis 2020, par réduction de l'abattement personnel d'impôt (suppression de la redevance audiovisuelle-cf. réponse suivante).

TV2 est une société anonyme, filiale du groupe danois Egmont. Elle a conclu un accord avec l'État pour la diffusion commerciale d'audiovisuel public de 2019 à 2023. TV2 reçoit une aide financière de l'État en échange de la diffusion d'un programme de service public, en respectant des demandes particulières (cf. réponse suivante). Cet accord impose également des contraintes sur la partie du programme qui ne relève pas du service public. La rédaction principale doit être située à plus de 100 km d'Oslo ; c'est la raison pour laquelle les principales équipes de TV2 sont à Bergen. L'aide financière peut s'élever jusqu'à 135 MNOK (13,5 M€) et dépend de la manière dont les objectifs sont atteints. Elle ne peut être utilisée que pour le programme de service public.

Les objectifs assignés à NRK et à TV2 sont différents :

- ◆ ceux de **NRK** sont définis par les « affiches NRK » :
 - la diffusion de service public a un rôle **démocratique** d'accès de l'ensemble de la population à l'information (notamment les personnes handicapées), afin de favoriser la participation active au processus démocratique. NRK doit avoir à cet égard une ligne éditoriale indépendante et équilibrée ;
 - l'entreprise a également un rôle **culturel** : renforcer l'identité norvégienne et sami (minorité présente au nord de la Norvège) tout en préservant la diversité culturelle. Une attention particulière est portée aux aspects artistiques et linguistiques de la programmation ;

Annexe V

- enfin des objectifs **sociaux** sont également assignés à NRK: offre locale ; attention portée à l'accès des enfants à l'information; accès de la population aux informations d'urgence.
- ◆ **TV2** doit produire un programme d'audiovisuel public comprenant de l'information, du contenu en langue norvégienne pour les enfants et les jeunes, et les premières projections de films et séries norvégiennes. D'autres contraintes s'appliquent pour le reste du programme, notamment l'utilisation de la langue norvégienne (plus de 50% du temps de diffusion).

Seule NRK est prise en compte, puisque TV2 n'est pas détenue par l'État et qu'en 2018, les ressources publiques (0.1 Mds NOK – 10 M€) ne représentaient que 3% de ses ressources totales (4.8 Mds NOK – 480 M€). De plus, les ressources publiques allouées à TV2 sont négligeables devant l'ensemble des ressources publiques allouées à l'audiovisuel public.

On prend en compte dans le tableau ci-dessous le PIB total (et non le PIB 'mainland' ou continental, qui exclut les recettes du pétrole et du gaz – dites recettes « offshore »). En 2020, les ressources de l'audiovisuel public norvégiens s'établissaient à 590 M€ soit 0,17 % du PIB dont 98% de ressources publiques. Les ressources publiques correspondaient en moyenne à 108 € par habitant (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Ressources de l'audiovisuel public norvégien en 2014 et 2020

	2014	2020
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	5.5 Mds NOK (NRK) (550 M€)	5.9 Mds NOK (NRK) (590 M€)
Dont ressources publiques	5.3 Mds NOK (NRK) (530 M€)	5.8 Mds NOK (NRK) (580 M€)
Dont ressources propres	0.2 Mds NOK (NRK) (20 M€)	0.1 Mds NOK (NRK) (10 M€)
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0.17%	0.17%

Source : Ambassade de France en Norvège

Il n'y a pas de publicité sur NRK, contrairement aux chaînes privées. NRK a enregistré 5.9 Mds NOK (590 M€) de chiffre d'affaires en 2020 (presque exclusivement grâce aux subventions budgétaires), contre 6.9 Mds NOK (690 M€) pour l'audiovisuel privé (dont 4.8 Mds NOK pour TV2). **La part d'audience en 2020 est de 43% pour NRK et 17% pour TV2, soit 60% pour la télévision publique.**

Le statut légal de **NRK** est fixé par la loi sur l'audiovisuel du 4 avril 1992 (n° 127) (modifiée en 1996) : NRK est une société anonyme entièrement détenue par l'État. L'assemblée générale est ainsi représentée par le ministère de la Culture, qui nomme le conseil d'administration et adopte les statuts. Ces derniers définissent les grandes orientations de NRK.

Plusieurs organes de contrôle sont compétents. L'Autorité norvégienne des médias (*Medietilsynet*) publie chaque année un rapport sur l'audiovisuel public, examiné par le ministère de la Culture afin de vérifier l'accomplissement de la mission de service public. L'Autorité norvégienne des médias est un organe gouvernemental indépendant, subordonné au ministère de la Culture ; il met en œuvre les décisions du Storting et du gouvernement. En outre, **un conseil de l'audiovisuel, nommé aux trois-quarts par le Storting et pour un quart par le Roi, commente et discute les programmes de NRK.**

L'indépendance éditoriale est garantie au paragraphe 29 des statuts. Il n'y a **pas d'indépendance financière puisque, depuis 2020, NRK est financée par des subventions gouvernementales, votées tous les ans dans la cadre du vote du budget.**

Annexe V

La mission de service public de **TV2** est définie dans l'accord avec l'État du 26 septembre 2018. Les ressources sont attribuées dans le cadre d'un contrat sur 5 ans pour TV2 (2019-2023). Elles couvrent le coût net de l'activité couverte par la mission de service public et un bénéfice de 10% sur cette activité, avec un plafond de 135 MNOK. L'Autorité norvégienne des médias fixe le montant de cette compensation, et se réserve le droit d'en diminuer le montant si les obligations du contrat ne sont pas respectées par TV2.

1.6.3. Une budgétisation du financement de l'audiovisuel public décidée en 2020

Jusqu'en 2020, NRK était financé par une contribution à l'audiovisuel public, complétée si besoin par des subventions gouvernementales. Tous les foyers possédant une télévision devaient payer en deux versements semestriels une redevance annuelle fixée par le Storting (le parlement norvégien) ; **elle s'élevait à environ 3000 NOK (300€) pour l'année 2019**. NRK possédait son propre service des licences ; les Norvégiens devaient donc signaler l'utilisation d'un téléviseur directement à NRK. Une agence de recouvrement de l'État (*Statens innkrevingsentral*) assurait la collecte pour le compte de NRK. Cette contribution représentait 95% des ressources de NRK en 2017.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, NRK est financé par le budget de l'État. Pour augmenter en conséquence les recettes fiscales, l'abattement personnel pour l'impôt sur le revenu a été diminué. Cet abattement forfaitaire s'élevait à 56550 NOK (5655€) en 2019 et à 51300 NOK (5130€) en 2020. Dans le même temps, la déduction fiscale pour les retraités a été augmentée, ceci afin d'éviter que les bénéficiaires d'une pension minimale ne soient affectés.

Tableau 11 : Impact de la réforme du financement de NRK sur les ménages (en NOK, 10 NOK = 1€)

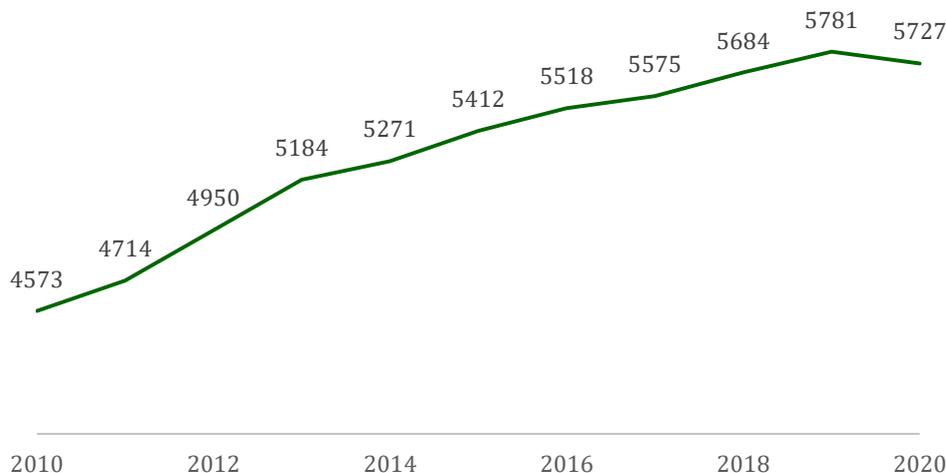
Type de ménage	Suppression de la redevance (NOK)	Augmentation des impôts (NOK)	Bilan arrondi aux 100 NOK les plus proches
Célibataire salarié ou bénéficiaire de la sécurité sociale	-3121	1583	-1500
Famille avec deux adultes et deux enfants	-3121	3166	0
Parent seul avec deux enfants	-3121	1583	-1500
Retraités avec pension minimale	-3121	0	-3100
Retraité célibataire	-3121	1583	-1500
Couple de retraités	-3121	3166	0

Source : Ministère des finances de Norvège, octobre 2019

Il y a deux principales raisons à ce changement. D'abord la diversification des moyens d'accès à l'audiovisuel, qui ne permet plus de définir comme fait générateur la possession d'un téléviseur. Et d'autre part la conception de l'audiovisuel public comme un bien commun, qui mérite d'avoir la même place dans le budget de l'État que d'autres biens communs.

La principale réaction chez certains observateurs a été la crainte que NRK ne perde son indépendance à partir du moment où elle serait entièrement financée par le budget de l'État. Ces craintes se sont atténuées progressivement depuis la mise en œuvre de la réforme.

Graphique 6 : Évolution des recettes publiques de NRK (millions de NOK - centaines de milliers d'€)



Source : NRK

On observe une légère diminution des recettes publiques de NRK suite à la budgétisation (le tableau ci-dessus est hors TVA).

Le revenu représenté par la contribution à l'audiovisuel public (système de redevance créé en 1924 et appliqué à l'audiovisuel depuis 1958) n'avait cessé d'augmenter depuis plusieurs décennies. Depuis la réforme de 2020, le budget de l'État prévoit pour NRK (les chiffres suivants incluent la TVA) : 6.41 Mds (641 M€) NOK en 2020 (*dont 0,686 Mds NOK de TVA, ce qui correspond à un montant hors TVA de 5727 Mds NOK- cf graphique de la question précédente*), 6.35 Mds NOK (635 M€) en 2021, et 6.72 Mds (672 M€) NOK en 2022, soit une plus grande volatilité –qui reste néanmoins relative - que pendant la période antérieure, avec une variation de -1% en 2021 et de +6% en 2022. Ces chiffres – issus des documents budgétaires de la loi de finances – diffèrent légèrement de ceux du tableau ci-dessus (issus des comptes annuels de NRK) car ils incluent la TVA (cette origine de l'écart nous a été indiquée le 19 avril par le directeur financier de NRK).

TV2 a reçu 129 MNOK (12,9 M€) pour 2019 (6MNOK d'amende pour non-respect des obligations) et 69MNOK (6,9 M€) pour 2020 (aucune amende).

NRK peut financer ses activités d'audiovisuel public par des recettes issues de ses activités commerciales (pas de publicité, mais sponsoring, programmes payants, location de capacité de production, vente d'archives, etc.). Mais ces dernières (de l'ordre de 200 MNOK soit 20 M€) sont très inférieures aux ressources publiques (de l'ordre de 5 Mds NOK soit 500 M€).

TV2 est une société commerciale qui peut donc utiliser ses ressources comme elle le souhaite, tant qu'elle distingue bien dans sa comptabilité les activités de service public et les activités commerciales, afin que l'indemnisation par l'État des premières (plafonnée à 135 MNOK soit 13,5 M€) ne finance pas les secondes.

1.6.4. Des garanties de financement pluriannuel

La loi sur le soutien financier aux médias (18 décembre 2020, n° 153) prévoit que **le gouvernement fixe un cadre aux subventions budgétaires de NRK pour une durée de quatre ans**. Cette gestion quadriennale est proposée dans la loi du budget l'année suivant l'élection du Storting (parlement norvégien).

Il y a une garantie jusqu'en 2023 pour **TV2**, dans le cadre du contrat sur cinq ans.

Il n'y a pas de garantie en matière d'exonération de régulation infra-annuelle pour NRK ; en revanche le contrat avec TV2 ne prévoit aucune possibilité pour le ministère de suspendre l'indemnisation, sauf manquement de TV2 à ses obligations ou cas de force majeure.

Ici aussi, le contrat avec TV2 est très clair : indemnisation du coût de la mission de service public et de 10% de bénéfice sur ces activités, dans la limite de 135 MNOK. Rien n'est précisé pour NRK, seul le vote du budget par le Storting fixe le niveau d'attribution des ressources.

Le statut de NRK comme société anonyme avec pour unique actionnaire l'État, qui détermine donc son mode de gouvernance, est défini dans la loi sur l'audiovisuel du 4 avril 1992 (n° 127).

La gouvernance de TV2 est celle d'une SA ordinaire, sans aucun lien avec l'État.

L'audiovisuel public ne bénéficie d'aucun statut supra-légal. L'indépendance éditoriale de manière générale est abordée dans la loi sur l'indépendance éditoriale et la responsabilité des médias du 29 mai 2020. Le cas précis de la NRK est précisé dans ses statuts (paragraphe 28).

Elles ont été mises en places avant ; les statuts datent de 1996 (bien qu'ils aient pu être modifiés ensuite par l'assemblée générale).

1.7. Royaume Uni

1.7.1. Un audiovisuel public regroupé sous la bannière de la BBC

La BBC (British Broadcasting Corporation) est le groupe qui rassemble l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public au Royaume-Uni : **9 chaînes de télévision, plusieurs chaînes en ligne, 10 radios nationales, 40 radios locales, un service international (BBC World service), des filiales commerciales ainsi que plusieurs outils tels que l'accès aux archives et des ressources didactiques.**

Le service public de l'audiovisuel britannique comprend également l'opérateur Channel 4, dont le capital est détenu par l'État et qui se finance intégralement par la publicité. Par ailleurs, Channel 3 (ITV) et Channel 5 sont des opérateurs commerciaux mais se voient imposer certaines obligations de service public, notamment en termes de couverture et de diffusion de contenus.

Les performances de BBC World Service sont présentées une fois par an par le Président du Conseil (*Chair of the Board*) et le Ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*) en fonction des objectifs et priorités définis dans la clause 33 de l'Accord.

Les relations entre l'État et la BBC sont encadrées par la Charte royale (Royal Charter), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et applicable jusqu'au 31 décembre 2027, complétée par un Accord cadre (Agreement). La Charte fixe les obligations de service public mises à la charge du groupe, consacre le principe de son indépendance éditoriale et expose les grands principes de ses relations avec le Gouvernement et le public. Les enjeux prioritaires de la charte ont été présentés au parlement britannique le 16 septembre 2016 par Karen Bradley, alors ministre de la Culture, des médias et des sports au Royaume-Uni : « *Renforcer le caractère distinctif du contenu de la BBC, refléter davantage la diversité des nations et des régions du Royaume-Uni, être le plus ouvert et transparent possible quant aux questions financières, de gouvernance, et sur la nomination du conseil d'administration et du président, travailler en étroite collaboration avec les autres chaînes et partager ses connaissances, ses recherches, et son expertise* ».

D'après l'article 6 de la Charte royale, la BBC est en charge de fournir des nouvelles et des informations impartiales pour aider les gens à comprendre et à s'engager dans le monde qui les entoure ; soutenir l'apprentissage des personnes de tous âges, présenter les productions et les services les plus créatifs, les plus qualitatifs et les plus distinctifs ; refléter, représenter et servir les diverses communautés de toutes les nations et régions du Royaume-Uni et, ce faisant, soutenir l'économie créative à travers le Royaume-Uni ; refléter le Royaume-Uni, sa culture et ses valeurs dans le monde.

Tableau 12 : Ressources de l'audiovisuel public en 2014 et 2020

	2014	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	145,50 £	159 £ 191€
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros)	5,066 Md £	5,064 Md £ 75£/hab ou 90€
Dont ressources publiques	3,726 Md £ soit 74%	3,750 Md £ soit 74% 56£/hab ou 67€
Dont ressources propres	1,340 Md £ soit 26%	1,314 Md £ soit 26%
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,198%	0,161%

Source : Ambassade de France au Royaume-Uni

La régulation de la BBC est transférée à l'OFCOM depuis le 3 avril 2017. La nouvelle charte met fin au système d'auto-régulation de la BBC, qui était exercé par la BBC Trust, et octroie pour la première fois des pouvoirs de régulation à l'OFCOM (autorité indépendante, en charge de la régulation des communications du Royaume-Uni). Un nouveau système de gestion unique des plaintes donne la priorité à la BBC (règle du « broadcaster first ») alors que l'OFCOM fait office de juridiction d'appel. L'OFCOM traitera des plaintes relatives au fonctionnement et aux contenus de la BBC. Le National Audit Office (NAO), un organe d'évaluation des politiques publiques indépendant du gouvernement, sera l'auditeur financier de la BBC.

La nouvelle Charte royale institue une nouvelle gouvernance de la BBC, avec la création d'un Conseil d'Administration unique en 2017 (le Board). La BBC a connu de nombreux soubresauts dans son mode de gouvernance, avec 3 modes différents ces 10 dernières années. La Charte Royale supprime le *Trust* (Conseil de surveillance indépendant) et l'*Executive committee* (Organe de direction opérationnel), et institue une seule instance de direction, le *Board*, en charge de la stratégie et des actions dans l'intérêt du public. Le Board est composé de 14 membres, dont :

- ◆ le Président non-exécutif (*Chair*), nommé par le gouvernement ;
- ◆ 4 représentants des nations (*nation members*), non-exécutifs, nommés par le Gouvernement : Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord ;
- ◆ le Directeur général exécutif (*chief executive officer*), nommé par les autres membres du *Board*, assure la responsabilité éditoriale du groupe ;
- ◆ 3 dirigeants opérationnels de la BBC, nommés par les autres membres du *Board* ;
- ◆ 5 personnes qualifiées, non-exécutives, nommées par le gouvernement (*non-executive members of the Board*).

La BBC occupe une place importante dans les champs médiatiques britanniques et mondiaux. La BBC touche plus de 400 millions de personnes dans le monde par semaine. 90% des adultes britanniques utilisent au moins une fois par semaine un service de la BBC.

La part d'audience de la BBC a légèrement diminué entre 2007 et 2020, passant de 34% à 32%, celle d'ITV de 23% à 22%. Le constat est le même pour Channel 4, troisième diffuseur du pays derrière les deux cités ci-dessus. Il ne s'agit peut-être donc pas un affaiblissement de l'intérêt pour les diffuseurs publics mais d'une diversification des chaînes regardées.

Channel 3, Channel 4 et Channel 5 peuvent diffuser des publicités et en tirer des revenus contrairement aux autres chaînes de la BBC.

L'article 3 de la Charte royale consacre l'indépendance éditoriale de la BBC. Ainsi, elle précise que la BBC doit être indépendante dans tous les champs d'accomplissement de sa mission et dans la défense de l'intérêt public, notamment au regard de ses décisions éditoriales et créatives, du temps et de la façon dont sa production est offerte et dans la gestion de ses affaires.

D'après l'article 20, le directoire de la BBC est chargé de faire respecter et de protéger l'indépendance de la BBC et de prendre des décisions en faveur de l'intérêt commun. Cela comprend les activités de services publics ainsi que les opérations commerciales, au Royaume-Uni et dans le monde entier. Deux publications annuelles permettent de démontrer cette indépendance : le plan annuel et le Rapport annuel et ses comptes. Le directoire délègue une partie de ses fonctions à un certains nombres de comités.

Les missions, priorités et objectifs de BBC World Service sont décidés d'un commun accord entre la BBC et le FCDO, Ministère des Affaires étrangères, tout en préservant l'indépendance éditoriale et managériale du groupe. Les dépenses pour certaines activités de BBC World Service peuvent être classifiées par le gouvernement britannique comme faisant partie de l'aide publique au développement.

95 % des ménages britanniques possèdent au moins un téléviseur au début de l'année 2020. Au premier trimestre 2020, environ 95 % de tous les ménages britanniques possédaient un téléviseur, alors qu'en 1956, seuls 36 % des ménages possédaient un téléviseur. Depuis 2000, le nombre de foyers télévisés a également augmenté de 24 à 27 M.

TV Licencing, organisme indépendant responsable de la collecte et du suivi de la « TV License », équivalent de notre contribution à l'audiovisuel public, ne réalise pas de suivi, ni de projections du nombre de foyers équipés de téléviseurs dès lors que le champ d'application de la contribution à l'audiovisuel public concerne aussi bien les téléviseurs que les autres supports qui permettent de regarder la télévision : téléphones portables, tablettes, ordinateurs, consoles de jeux, etc...

1.7.2. Un financement assuré par une redevance qui couvre tous les modes de réception depuis 2005, une subvention d'État pour BBC World services et des recettes commerciales importantes

Au 31 mars 2021, le budget de la BBC s'élève à 5,064 milliards de livres, soit plus de 6,1 Mds€ dont 3,75 milliards provenant des recettes de la redevance (74%) et 1,314 milliard (26%) provenant des aides gouvernementales et des activités commerciales de 3 filiales :

- ◆ BBC Studios, issue de la fusion en avril 2018 entre BBC Worldwide (Vente internationale de contenus) et BBC Studios (production) pour former une seule société avec un rôle moteur dans la production et l'exportation de contenu britannique.
- ◆ BBC Global News Ltd, qui exploite BBC World news et BBC.com, financés en partie par la publicité mais qui n'impacte pas les téléspectateurs résidant au Royaume-Uni.
- ◆ BBC Studioworks, qui fournit des installations de studios de TV, du matériel, des équipes et des services de post-production

La contribution à l'audiovisuel appelée « TV Licence ». Est redevable de cette contribution :

- ◆ Toute personne qui regarde ou enregistre des contenus en direct depuis une télévision, un ordinateur et ordinateur portable, une tablette, un téléphone portable et tout autre appareil permettant de regarder la télévision.
- ◆ Toute personne qui télécharge ou regarde les programmes de la BBC sur l'application iPlayer (site internet de replay des chaînes BBC),

Cette contribution coûte 159£ par an (à peu près 190€) pour les personnes physiques comme morales. Ne sont pas redevables les personnes qui regardent du contenu en ligne qui ne soit pas un programme BBC, des vidéos et dvd, des vidéo-clips comme sur YouTube et ceux qui effectuent de la vidéosurveillance.

Le versement de cette contribution est déconnecté de tout autre prélèvement obligatoire. Le paiement peut être réalisé en ligne, par voie postale ou transfert bancaire. Le paiement peut être effectué de façon annuelle, mensuelle ou hebdomadaire. Lorsque le contributeur choisit le paiement mensuel, la première redevance est répartie sur les premiers mois. Par la suite, le douzième du montant de la redevance annuelle est payé chaque mois.

Une aide spécifique pour BBC Media Action provient du Département pour le développement International (DFID). En septembre 2020, le FCO et le DFID ont fusionné pour donner naissance au Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO).

La BBC reçoit 1 314 M £ des revenus commerciaux, représentant presque 30% de son revenu total pour 2020-2021 mais la BBC ne peut y accéder qu'à travers des dividendes pour des programmes d'investissement. Il s'agit notamment des ventes de contenu et de format pour 358 M£, revenu de la production pour 432 M£ et revenu publicitaire 215 M£.

Le soutien financier de l'État provient de la subvention du Ministère des Affaires étrangères (Foreign and Commonwealth Office – FCO) au bénéfice de BBC World Service, pour un montant de 289 M £, réparti entre 2016 et 2020. L'accord 2016-2020 entre la BBC et le FCDO établit le financement gouvernemental de 291 M £ répartis entre 2016 et 2021, en échange de l'expansion des services de la BBC dans des zones décrites comme souffrant d'un déficit démocratique, et/ou bénéficiant d'une croissance rapide des services d'information internationaux rivaux. Le Gouvernement décide des grands choix de développement de la chaîne, comme les langues utilisées, mais la BBC conserve son indépendance éditoriale. Les choix linguistiques suivent les évolutions de la géopolitique mondiale et les intérêts diplomatiques de Londres. L'investissement du Gouvernement porte particulièrement sur la transformation numérique, la diffusion et la production de contenus dans 12 nouvelles langues (extraits rapport annuel BBC 2017 / 2018) et, les services de radio de la BBC dans le monde étant en déclin, sur la création de nouveaux services TV, mobiles et en ligne.

La contribution à l'audiovisuel s'élève actuellement à 159£ soit 191 € en tarif plein. Elle n'a cessé d'augmenter depuis sa création, dépassant le seuil des 100£ en 1999. En légère augmentation depuis 2017, de +1,5£ à +4£ par an. Son prix n'a pas évolué entre 2010 et 2016, gelé à 145,50£.

Le montant de cette contribution est actuellement gelé jusqu'en 2024, suite à une négociation de plus de six mois entre la Ministre de la Culture Nadine Dorries et la BBC, l'objectif étant de protéger le pouvoir d'achat des ménages dans un contexte de forte inflation.

Le montant de cette contribution relève d'une négociation suivie d'une décision politique. Ses paramètres et leur évolution n'obéissent à aucune règle précise.

Depuis novembre 2000, et jusqu'à août 2020, les personnes âgées de plus de 75 ans étaient exonérées de la contribution. L'exonération est maintenue pour les allocataires du dispositif de *Pension Credit*. Avant cette modification de 2020, le manque à gagner était estimé à 215 M £ pour l'année 2019-2020. Le recentrage de cette exonération a permis de collecter 186 M£ de recettes supplémentaires.

Les personnes aveugles bénéficient d'une réduction de 50% sur le montant de de cette contribution. Les personnes possédant un téléviseur en noir et blanc sont redevables d'une contribution annuelle de 49£. Ce montant n'a pas évolué depuis 2010. Les résidents de maison de soins bénéficient d'une réduction de 7,5£ sur le montant de leur redevance. Pour 2019-2020, l'ensemble de ces réductions (hors personnes âgées) représentait un manque à gagner de 45 M £.

D'après l'article 52 de l'Accord, les exonérations totales de contribution étaient compensées sur le budget du gouvernement avant avril 2020. Désormais, le manque à gagner associé aux réductions et exonérations est compensé par la BBC sur son propre budget.

La contribution à l'audiovisuel public frappe les personnes physiques et morales. Ainsi les organisations doivent s'acquitter de la « TV Licence » si le personnel, les clients ou les visiteurs :

- ◆ regardent ou enregistrent des programmes pendant qu'ils sont diffusés à la télévision, sur n'importe quelle chaîne
- ◆ regardent ou diffusent des programmes en direct sur un service de télévision en ligne (tel que ITV Hub, All 4, YouTube, Amazon Prime Video, Now TV, Sky Go, etc.)
- ◆ téléchargent ou regardent des programmes de la BBC sur BBC iPlayer.

Comme pour les personnes physiques, cela s'applique à tout appareil, notamment au téléviseur, ordinateur de bureau, ordinateur portable, téléphone mobile, tablette, console de jeux, boîtier numérique ou enregistreur DVD/VHS.

Lorsque le nombre d'appareils de diffusion excède le seuil de 15 unités, l'entreprise doit s'acquitter de 159 £ supplémentaire par tranche de 5 appareils supplémentaires. Cela s'applique notamment pour les hôtels ou les hôpitaux.

Les entreprises peuvent également être redevables de la contribution si le personnel, les clients ou les visiteurs utilisent leurs propres appareils qui sont branchés sur le secteur, ou s'ils utilisent leurs propres appareils non branchés sur le secteur et ne sont pas couverts par une licence à leur domicile.

TV Licensing est responsable de l'identification et des poursuites judiciaires contre les personnes en situation de fraude. Son objectif est de maximiser les recettes de la redevance en la collectant de la manière la plus efficace possible. La détection de la fraude peut être réalisée grâce à la collecte et comparaison de données, et des visites de contrôle sur place sont réalisées. Il existe également une flotte de fourgons aménagés d'un détecteur de télévision.

En 2020, 55 061 poursuites ont été engagées et 52 477 condamnations pour fraude à la redevance TV ont été prononcées. Le nombre de poursuites et de condamnations a fortement diminué en 2020 par rapport à l'année précédente en raison de la pandémie de Covid-19 et de la réduction de l'activité des tribunaux après le premier confinement en mars 2020. Avant 2020, le nombre de poursuites et de condamnations avait diminué.

Il semblerait que la fraude à la contribution à l'audiovisuel soit en augmentation sur les 20 dernières années : la différence entre le nombre de foyers équipé d'un appareil de diffusion et le nombre de foyers s'étant acquittés de la contribution aurait augmenté de 2% depuis 2000-2001. La BBC estime que le taux d'évasion est compris entre 6,57 % et 7,25 %. La fraude à cette contribution est passée de 5,20 % en 2010/11 à 7,25 % en 2019/20. En raison de la pandémie, les chiffres ne sont pas disponibles pour 2020-2021.

Annexe V

Les données suggèrent que la TV License a été perçue de manière plus positive parmi la population en 2015-2016 par rapport à 2010-2011. Les retardataires et les contrevenants avaient toutefois une attitude plus négative en 2015-2016 que six ans auparavant. En 2010-2011, TV Licensing a développé un indice de suivi des attitudes envers la contribution à l'audiovisuel. Ces estimations ont été produites à partir d'enquêtes menées auprès de la population générale et de ceux qui font en sorte de ne pas s'acquitter de la redevance.

Le nombre de plaintes en pourcentage de contributions en vigueur a diminué de plus de la moitié, passant de 0,1% en 2010-2011 à 0,04% en 2019-2020. Le nombre de plaintes déposées auprès de TV Licensing peut donner une indication sur la satisfaction et les attitudes générales à l'égard des licences TV.

La réforme concernant l'exonération des personnes de plus de 75 ans fait suite à une période de consultation menée par la BBC, de novembre 2018 à février 2019.

Les coûts de collecte ont évolué irrégulièrement depuis 2010-2011, oscillant entre 2,6% des revenus collectés en 2016-2017 et 3,6% en 2020-2021.

1.7.3. Des réflexions sont en cours pour une révision profonde du financement public de la BBC et donc sa pérennité

Le montant et l'existence même de la contribution à l'audiovisuel est actuellement en débat au Royaume-Uni. Après plus de 6 mois de négociations, la Ministre de la Culture, Nadine Dorries a annoncé en janvier 2022 le gel du montant de la contribution pour deux ans afin de protéger le pouvoir d'achat des ménages. Le dirigeant de la BBC, Richard Sharp (*BBC Chair*) alerte sur les conséquences associées et tente d'influencer en faveur d'un contrat plus généreux pour la seconde moitié de la période de règlement. Il estime que le gel annoncé par N. Dorries équivaut à une perte de revenu de 8% en termes réels. La Ministre de la Culture annonçait également que la BBC ne serait plus financée à travers cette contribution qui allait disparaître dans les prochaines années. Les autres membres du Gouvernement n'ont aucunement confirmé cette dernière affirmation et estiment que cette décision est toujours en cours d'arbitrage. La question de l'existence de la contribution à l'audiovisuel n'est pas récente au Royaume-Uni. L'annonce de Nadine Dorries a eu lieu dans un contexte politique particulier et n'a pas été suivie de propositions concrètes et détaillées sur un éventuel nouveau mode de financement de l'audiovisuel public – les membres de l'opposition et les professionnels du secteur ont rappelé que tout changement aurait un impact considérable sur l'ensemble de l'écosystème du secteur audiovisuel au Royaume-Uni.

La dépenalisation du non-paiement de la contribution à l'audiovisuel est débattue depuis plusieurs années. Depuis 2015 Michael Gove alors secrétaire à la Justice appelle à la décriminalisation du non-paiement, notamment pour désencombrer les tribunaux. En 2018, 129 446 personnes ont été poursuivies pour non-paiement de la contribution résultant en 131 203 condamnations. David Perry, Conseiller de la Reine pour les affaires culturelles a produit un rapport sur ce sujet et s'oppose à la décriminalisation, principalement pour des raisons financières. L'actuel secrétaire à la culture chargé des médias et des données, John Whittingdale craint également que cela augmente le non-paiement. Des parlementaires proposent l'interdiction de regarder la BBC comme sanction. Une consultation a été réalisée sur ce sujet en 2020.

Certains contributeurs à la consultation de 2020 ont fait valoir que la BBC devrait évoluer vers un financement par abonnement.

1.8. Italie

1.8.1. Un audiovisuel public italien qui repose sur la RAI

En Italie, le service public radiophonique, télévisuel et multimédia a été concédé à une société par actions, qui exerce ses missions sur la base d'un contrat de service national conclu avec le ministre du développement économique (décret-loi 177/2005).

La société RAI - Radiotelevisione italiana S.p.a.- est l'unique concessionnaire du service public audiovisuel. Elle est contrôlée à 99,56 % par l'État (ministère de l'économie / Trésor) et à 0,44 % par la Société italienne des auteurs et éditeurs (*Società Italiana degli Autori ed Editori - SIAE*). Le service audiovisuel public a été attribué dans le cadre d'une **concession de dix ans**, après une consultation publique sur les obligations du service, et est entré en vigueur le 3 avril 2017. La concession est assurée sur la base d'un **contrat de service national** de cinq ans (2018-2022), établi entre la Rai et le ministre du développement économique (MISE). A ce contrat national, s'ajoutent des contrats de services régionaux et provinciaux pour les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

Le contrat de service national identifie un **ensemble d'objectifs concernant l'offre TV, radio et multimédia** destinée au grand public et à un public cible (enfants, jeunes, personnes handicapées et minorités linguistiques), des lignes directrices opérationnelles (promotion du développement technique et industriel du Pays) et des paramètres de qualité (suivi de la qualité de l'offre dans le respect également des objectifs de cohésion sociale, de dignité de la personne, de parité de genre).

Tableau 13 : Ressources de l'audiovisuel public en 2015 et 2020 en Italie

	2015	2020
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	113,50	90
Ressources totales de l'audiovisuel public (millions d'euros) ¹	2 493,1	2 508,7 +1% 42€/hab
Dont ressources publiques	2 000,3 80%	2 137 85% +7% 36€/hab
Dont ressources propres	492,8 20%	371,7 15% -25%
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,15%	0,15%

Source : Ambassade de France en Italie

La réforme de 2015 (loi 220/2015), dernière grande réforme de l'audiovisuel, a modifié la gouvernance de la Rai, désormais structurée autour d'un conseil d'administration réduit, dirigé par un administrateur délégué.

¹ Ressources du groupe RAI, bilan consolidé

Annexe V

Le nombre des membres du conseil d'administration a été porté de 9 à 7. La désignation de ses membres, dont la durée du mandat est de trois ans, respecte les principes d'honorabilité, de parité de genre, d'absence de conflit d'intérêt et prévoit des incompatibilités. La compétence de la commission parlementaire de surveillance des services radiotélévisés (composé de 20 députés et 20 sénateurs) a été réduite, bien qu'elle garde de vastes pouvoirs d'avis et un large droit à l'information (cette dernière adopte des résolutions générales sur l'accomplissement des missions du service public audiovisuel et le respect du pluralisme et de l'équité entre les formations politiques, notamment lors des campagnes électorales). Elle ne dispose plus du pouvoir d'avis sur la nomination du président du conseil d'administration. En contrepartie, la commission reçoit semestriellement un bilan des activités comprenant notamment la liste de tous les invités dans les émissions de la Rai.

La loi de 2015 a également prévu qu'aux membres des organes de direction et de contrôle, ainsi qu'aux salariés, collaborateurs ou consultants, s'applique un "plafond" salarial annuel de 240 000 € (à l'exception de l'administrateur délégué). Elle précise que le conseil d'administration approuve le plan industriel, le plan éditorial, le budget et le plan de transparence et de communication (voir annexe 1).

Selon les données Auditel, en 2020, sur une moyenne journalière de plus de 11 millions de téléspectateurs (+1,1 million par rapport à 2019), **le groupe Rai représente 35,2% de l'audience (-0,5 pp par rapport à 2019), face à une large offre privée dont Mediaset est au second rang, à 32,1% (+0,5 pp).**

Le tableau ci-après (extrait du bilan de la Rai) détaille les parts respectives d'audience (journée entière et première partie de soirée) de principales chaînes de télévision (publiques et privées) en 2020 et 2019 :

	Intera giornata (02:00-02:00)		Prima serata (20:30-22:30)	
	2020	2019	2020	2019
Rai 1	16,09%	16,27%	10,00%	10,19%
Rai 2	4,04%	3,87%	3,66%	3,71%
Rai 3	0,98%	0,78%	1,30%	0,74%
Rai Generalista	21,11%	20,92%	14,96%	14,64%
Rai 4	1,07%	1,20%	1,40%	1,36%
Rai Premium	1,41%	1,28%	1,66%	1,20%
Rai Movie	1,98%	1,9%	1,26%	1,26%
Rai 5	0,34%	0,4%	0,36%	0,44%
Rai Oltreoceano	0,29%	0,29%	0,36%	0,30%
Rai Storia	0,66%	0,54%	0,59%	0,28%
Rai Yoga	0,02%	1,10%	0,80%	0,79%
Rai Club	0,34%	0,29%	0,36%	0,29%
Rai Sport	0,39%	0,57%	0,26%	0,44%
Rai News 24	0,02%	0,64%	0,26%	0,21%
Rai Specializzate	6,96%	7,06%	6,04%	6,26%
Totale Rai	28,07%	27,98%	21,00%	20,90%
Canale 5	11,04%	10,42%	10,70%	11,07%
Italia 1	4,76%	4,64%	5,39%	5,39%
Foto 4	3,70%	3,92%	4,73%	4,63%
Mediaset Generalista	19,50%	19,0%	19,77%	19,0%
Mediaset Specializzate	3,57%	3,44%	3,54%	3,40%
Totale Mediaset	23,07%	22,44%	23,31%	22,40%
La7	3,20%	3,00%	3,70%	3,20%
Totale La7	3,20%	3,00%	3,70%	3,20%
Totale Sky	0,63%	0,63%	0,66%	0,66%
Totale Fox	0,77%	0,80%	0,80%	0,84%
Totale Discovery	2,71%	2,4%	2,24%	2,23%
Totale Viacom CBS	1,37%	1,60%	1,07%	1,38%
Altres	11,30%	11,37%	6,0%	6,46%
Totale Tv	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Selon Mediobanca, en 2021 l'audience (moyenne jour) du groupe Rai est de 36%, devant Mediaset (31,9%), Discovery (7,4%) Sky (6,2%), La 7 (3,7%) et ViacomCBS (1,9%). En revanche, dans le secteur de la radio, Mediaset se situe au 1^{er} rang : ses cinq chaînes radio occupent près d'un cinquième du marché (18,4% de l'audience dans un quart d'heure moyen), devant les groupes Gedi et Rai (les deux à 11,3%).

Chiffre d'affaires : Selon le *Report Media & Entertainment* de *Area Studi Mediobanca*, en 2020, le chiffre d'affaires du secteur télévision et radio, dont 80% est assuré par la Rai, Sky et Mediaset, s'élève à 8,1 Md€, en recul de 6,6% par rapport à 2019. La baisse concerne tous les segments : -22,7% pour la radio (à 0,5 Md€ en 2020), -7,2% pour la TV en clair (4,4 Md€) et -2,3 Md€ pour la TV payante (3,2 Md€). Les huit principaux opérateurs de l'audiovisuel enregistrent une contraction de 8,8% par rapport à 2019 à cause notamment du recul des recettes publicitaires (-13,5%). Les recettes des télévisions payantes, également en baisse, enregistrent une moindre flexion (-2%). En termes de chiffre d'affaires, Sky se situe au 1^{er} rang (2,8 Md€), suivi par Rai (2,5 Md€) et Mediaset (1,8 Md€). Tous les opérateurs sont en contraction, notamment Rai qui marque une diminution du CA de 5,4%. **Pour la télévision seule**, selon l'autorité garante des communications (AGCOM) le chiffre d'affaires a baissé en 2020 en moyenne de 8,7% par rapport à 2019. Sky et Mediaset ont enregistré un recul respectivement à 10% et 9,2%, la Rai à 5,4%. Concernant les trois principaux acteurs de la télévision italienne, entre 2010 et 2020 les revenus totaux ont chuté de 21,9 % (passant de 9,20 Md€ à 7,19 Md€) avec une baisse du chiffre d'affaires d'environ 2 Md€, dont 1,45 est attribuable à une baisse des recettes publicitaires (de 3,73 à 2,28 Md€) et environ 530 M€ (de 2,98 à 2,45 Md€) à la baisse des recettes de la télévision payante. Sur cette période, le chiffre d'affaires de Sky Italia est resté relativement stable, autour de 2,9 Md€, celui de la Rai est passé de 2,96 Md€ en 2010 à 2,50 Md€ en 2020, celui de Mediaset a chuté de 3,44 à 1,80 Md€.

Publicité : Les règles concernant l'interruption des émissions par les messages publicitaires, qui varient selon que les chaînes sont publiques, privées ou payantes, ont été modifiées en novembre 2021. Pour la Rai, le temps consacré à la publicité est fixé à 7% (il sera réduit à 6% à partir du 1^{er} janvier 2023). Tout dépassement, n'excédant pas 1 % au cours d'une heure, doit être récupéré dans l'heure précédente ou suivante. Le plafond s'applique à la tranche horaire de 6 heures à 24 heures. Pour les télévisions privées nationales, le plafond passe de 18% à 20% pour les tranches horaires entre 6 heures et 24 heures. Les télévisions payantes ont un plafond de 15%.

1.8.2. Une indépendance de la RAI recherchée

Cadre légal : Le principe d'indépendance de l'audiovisuel public a été imparfaitement mis en œuvre par la loi n.220/2015, le politique assurant la désignation de la quasi-totalité des membres du conseil d'administration. Deux membres sont élus par la Chambre des députés et deux par le Sénat, deux membres sont nommés en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'économie et des finances, tandis qu'un membre est élu par le personnel parmi les salariés en poste depuis au moins trois ans. La révocation du conseil d'administration est une prérogative de l'assemblée générale, mais la décision doit recueillir l'avis conforme de la commission parlementaire de surveillance. Il convient néanmoins de souligner que, pour assurer la transparence et la publicité de la procédure de nomination, les personnes désignées par les parlementaires sont choisies parmi celles qui ont présenté leur propre candidature, dans le cadre d'une procédure de sélection dont l'avis est publié sur les sites internet de la Chambre des députés et du Sénat et de la Rai au moins 30 jours avant la nomination, les CV étant rendus publics sur les divers sites internet précités.

Garantie de ressources : Les ressources du service public audiovisuel ne sont plus garanties explicitement pour couvrir les obligations. Une telle garantie a existé jusqu'en 2015, le décret-législatif 177/2005 (art.47) prévoyant que le ministre du développement économique fixait annuellement le montant de la redevance audiovisuelle, appelée *canone Rai*, de l'année suivante par décret, de manière à **permettre de couvrir les coûts soutenus pour remplir les obligations spécifiques du service public audiovisuel**. En effet, à partir de 2016, les ressources collectées au titre du *canone Rai* n'ont plus été reversées intégralement au concessionnaire (voir Q 2.1).

Selon l'enquête 2021 Auditel-Censis, 96,9% des foyers sont équipés d'au moins un téléviseur, soit 43,1 millions de postes (+441 380 par rapport à 2019). Plus précisément, 38,6% des foyers (9,2 millions de ménages) possèdent un seul TV, 39,2% (9,4 millions) deux TV, 14,6% (3,5 millions) trois TV, 4,6% (1,1 million) quatre TV ou plus. On dénombre un total de 119, 4 millions d'écrans (contre 112 millions en 2019), dont les smartphones (plus de 48 millions), les smart TV (plus de 15 millions), les pc connectés (20 millions) et les tablettes (7,7 millions). 90,2% des ménages (21,6 millions) sont connectés à internet, (+3,6% sur les deux dernières années).

1.8.3. Un financement de l'audiovisuel public réformé en 2016 pour l'adosser à la facture d'électricité

En complément de la suppression de la garantie de ressources, la principale nouveauté de la réforme de 2015 réside dans la réforme de la collecte de la redevance audiovisuelle.

L'Italie distingue deux redevances audiovisuelles : la **redevance pour usage privé** (due par tout foyer ou individu détenteur d'un abonnement à un compteur électrique) et la **redevance audiovisuelle « spéciale » à usage d'activités économiques publiques, de locaux ouverts au public, en dehors du contexte familial** (due notamment par les hôtels, banques, hôpitaux, cinémas, cinémas-théâtres...).

Le décret-loi 246/1938 (art. 1 de la loi 88/1938) a imposé l'obligation de paiement de la redevance audiovisuelle aux possesseurs d'un ou de plusieurs appareils aptes ou adaptables à la réception d'émissions radio télévisées. Jusqu'à 2016, la redevance TV (*canone Rai*) dont l'avis était envoyé par le service d'abonnement TV de la Rai, pouvait être payée par virement postal. Elle pouvait être également payée en espèces dans les bureaux de tabacs ou par carte par téléphone auprès de l'administration fiscale.

Depuis 2016, le montant de la redevance audiovisuelle pour usage privé est fixé par le législateur (Loi 208/2015 art.1, par. 152 et s.), ce qui a conduit à une **réduction progressive de son montant**, tandis que la redevance spéciale est restée figée aux montants prévus par le décret de 2014. Si la loi (488/1999) prévoyait que la redevance audiovisuelle pour usage privé devait être attribué en totalité au concessionnaire (à l'exception de 1% du montant dévolu à l'académie de Sainte-Cécile), depuis 2014, le législateur a réduit la somme versée (bien que prévoyant, en 2019, la réaffectation à la RAI d'« *une partie du surplus recouvré par rapport au montant inscrit en loi de finances* »). L'État a également apporté des contributions complémentaires « *pour la réalisation des obligations prévues dans le contrat de services, et le développement de la programmation numérique* » (40 M€ en 2019, puis en 2020). La loi de finances pour 2021 a prévu un nouveau mécanisme : les ressources provenant du versement au titre de la redevance audiovisuelle reviennent à la Rai, à l'exception des sommes dont le législateur a fixé une destination spécifique (notamment 110 M€ annuels affectés au fonds pour le pluralisme et l'innovation de l'information, et d'autres montants à des finalités précises).

En outre, depuis 2016, le recouvrement du *canone Rai* est adossé à la facture d'électricité et se paie avec la facture d'électricité. Cette modification a été introduite pour lutter contre l'évasion fiscale estimée à 36% avant 2016. La redevance est établie dès lors qu'un contribuable dispose d'un compteur électrique à usage privé résidentiel, indépendamment de la présence réelle ou non d'un téléviseur dans le foyer.

Le financement de l'audiovisuel public repose principalement sur le *canone Rai*, qui suppose la détention d'au moins appareil. La redevance est complétée pour environ 38% par d'autres financements (publicité et autres ressources propres). La redevance est due à la fois par les particuliers, mais aussi les professionnels. Jusqu'en 2015, les montants des redevances pour usage privé et à titre spécial étaient fixés par décret ministériel.

Depuis 2016, le montant de la redevance à usage privé est fixé par voie législative (loi 208/2015 – gouvernement Renzi). **Le fait générateur du paiement de la redevance TV est le contrat d'abonnement à l'électricité.** La redevance est due si au 1er janvier de l'année d'imposition, le foyer (ou l'individu) dispose d'au moins un appareil de télévision ou d'un dispositif assimilé à un récepteur de télévision. Le montant de la redevance pour usage privé est de 90 euros, acquittés en 10 mensualités de 9 euros chacune. Sa perception est liée à la facture d'électricité. Les personnes dont le réseau de distribution n'est pas interconnecté au réseau électrique national (certaines petites îles italiennes) s'acquittent de la redevance directement auprès de l'administration fiscale. Les retraités, dont la retraite annuelle ne dépasse pas 18 000 euros, peuvent demander que la *canone Rai* soit prélevé sur leur retraite.

Le *canone Rai* s'applique aux seuls détenteurs d'au moins un téléviseur. Il ne concerne pas les détenteurs d'ordinateurs, de smartphones ou de tablettes qui permettent de regarder la télévision en streaming. La redevance est appliquée via les contrats d'électricité (pour tous les fournisseurs) pour la seule résidence principale. Les données personnelles collectées pour la fourniture d'électricité sont utilisées pour identifier le titulaire de la redevance d'abonnement TV. Les clients résidents sont automatiquement considérés comme détenteurs d'un téléviseur à domicile. **Le montant du *canone Rai* est indiqué de manière distincte par rapport aux autres postes de coût qui composent la facture d'électricité. Il n'est pas assujéti à la TVA.** La loi de finances pour 2019 a fixé le *canone Rai* à usage privé à 90 € par ménage, acquitté en 10 mensualités (de janvier à octobre). Chaque année avant le 31 mars, le fournisseur d'énergie communique à l'administration fiscale la redevance facturée, celle encaissée et celle impayée. L'administration fiscale vérifie les motifs de non-paiement et récupère directement les sommes dues.

La redevance Rai n'est pas adossée à la facture d'électricité pour certaines usagers : (i) les habitants de certaines îles (Alicudi, Capri, Favignana, Giglio, Lipari, Ponza...) compte tenu du fait que leur électricité est fournie par un réseau non interconnecté au réseau national ; (ii) les locataires n'ayant pas un contrat d'électricité à leur nom ; (iii) les usagers qui possèdent un compteur d'une puissance supérieure à 3 kW (par exemple 4,5 kW ou 6 kW) ; (iv) le concierge qui habite la maison affectée par la copropriété comme logement de service. Ces catégories de clients sont tenues à payer le *canone Rai* à travers un formulaire de paiement des impôts (formulaire F24).

Il n'existe pas de réduction du montant de la redevance, mais seulement des exonérations dont la liste des bénéficiaires est limitative. L'administration fiscale est responsable de la gestion des données personnelles communiquées aux fins de l'exonération du *canone TV*.

La redevance spéciale acquittée par les professionnels représentent plus tiers des recettes de la redevance. Le montant dû par les structures d'hébergement, activités commerciales et locaux ouverts au public va, selon le type d'activité et nombres de téléviseurs détenus, de 195,87 euros à 6 528,27 euros ; et pour les lieux de culture (cinéma, théâtres et autres lieux similaires) de 243,51 à 315,97 euros, auquel il faut ajouter, pour ces derniers, une redevance supplémentaire sur la base du chiffre d'affaires (cf. ci-après la grille tarifaire des professionnels, annexe 3 et 4 du décret du ministre du développement économique du 29 décembre 2014).

Annexe V

Tableau 14 : Redevance d'abonnement spécial pour la détention d'un appareil hors milieu familial

Catégories	Montant annuel en euros
a) Hôtels 5 étoiles ou 5 étoiles de luxe avec au moins 100 chambres	6 528,27€
b) Hôtels 5 étoiles ou 5 étoiles de luxe de 26 à 99 chambres ; résidences touristiques hôtelières de 4 étoiles ; villages de tourisme et camping de 4 étoiles ; établissements publics de luxe et navires de luxe	1 958,49€
c) Hôtels 5 étoiles ou 5 étoiles de luxe jusqu'à 25 chambres ; hôtels de 4 et 3 étoiles et pensions de 3 étoiles avec un nombre de téléviseurs supérieur à 10 ; résidences touristiques hôtelières de 3 étoiles ; villages de tourisme et camping de 3 étoiles ; établissements de première et deuxième catégorie ; établissements bancaires	979,23 €
d) hôtels de 4 et 3 étoiles et pensions de 3 étoiles avec un nombre de téléviseurs inférieur ou égal à 10 ; hôtels, pensions, et établissements de 2 et 1 étoile ; résidences touristiques hôtelières de 2 étoiles et camping de 2 et 1 étoile ; location de chambre ; établissements publics de 3ème et de 4ème catégorie ; autres navires aéronautiques en service public ; hôpitaux, cliniques et maisons de soin ; bureaux	391,68€
e) Structures d'hébergement dont celles en a), b), c) et d) dont le nombre de téléviseurs n'est pas supérieur à 1 ; cirques ; associations, sièges des partis politiques ; instituts religieux ; études ; boutiques ; magasins et assimilés ; cantines d'entreprises ; écoles et instituts d'éducation non exemptés par la loi n. 157 du 8 décembre 1951, modifiée par la loi n.421 du 28 décembre 1989	195,87€

Source : Ambassade de France en Italie

Tableau 15 : Droit d'abonnement spécial à la radiodiffusion et télévision pour la détention d'appareil dans les cinémas, dans les cinémas-théâtres dans des locaux assimilés à ces derniers (hors taxe de concession et hors TVA)

	Droit de base télévision			Droit supplémentaire	
	Projection ou spectacle	En salle de projection ou spectacle	Majoration par place	En salle de projection ou spectacle	en paiement exclusivement de programmes TV
Cinémas, cinémas-théâtres, discothèques de catégorie supérieure	315,97 €	315,97 €	0,65€	6% des recettes nette des impôts et droits d'auteur	20% des recettes nette des impôts et droits d'auteur
Cinémas, cinémas-théâtres, discothèques de 1ere catégorie	315,97€	315,97€	0,49€	5%	20%
Cinémas, cinémas-théâtres, discothèques de 2ème catégorie	315,97€	315,97€	0,33€	4%	20%
Cinémas, cinémas-théâtres, discothèques de 3ème catégorie	315,97€	315,97€	0,16€	3%	20%
Cinémas, cinémas-théâtres, discothèques de 4 et 5ème catégorie, théâtres sous tente ; stades et places	243,51€	243,51€	0,08€	2%	20%

Source : Ambassade de France en Italie

Annexe V

La redevance audiovisuelle représente 68,8% du total des ressources, suivie par des recettes publicitaires (23%) et des recettes en provenance d'autres activités (8,2%) telles que la distribution cinématographique, la commercialisation de marques et brevets, la diffusion de signaux, etc.

Tableau 16 : Ressources du groupe RAI en 2020

Ricavi (milioni di Euro)	Esercizio 2020	Esercizio 2019	Variatione
Canoni	1.726,1	1.798,8	(72,7)
Pubblicità	577,9	623,7	(45,8)
Altri ricavi	204,7	233,0	(28,3)
Totale	2.508,7	2.655,5	(146,8)

Source : Ambassade de France en Italie

Depuis 2016, le montant du *canone Rai* pour usage privé a baissé progressivement, passant de 113,50 € en 2013 à 100 € en 2016, et 90 € depuis 2017. La redevance acquittée par les professionnels est inchangée depuis 2014.

Le législateur a prévu des exonérations assez limitées pour :

- ◆ les résidences secondaires (le *canone rai* s'impute sur la seule résidence principale) ;
- ◆ **les personnes âgées de 75 ans et plus, dont les revenus (personnels ou ajoutés à ceux du conjoint) ne dépassent pas 8 000 euros ;**
- ◆ les forces armées italiennes ;
- ◆ les militaires étrangers de l'OTAN ;
- ◆ le personnel diplomatique, dans le respect du principe de la réciprocité entre les pays ;
- ◆ les vendeurs de tv ;
- ◆ **les usagers ne possédant aucun appareil télévisé. Ces derniers doivent remplir un formulaire, mis à disposition par l'administration fiscale et adressé annuellement à elle, qui certifie l'absence d'un téléviseur dans le foyer.**

La taxe italienne sur les services numériques s'inspire de la proposition de la Commission COM(2018)148 de mars 2018. Introduite en 2018, elle a été refondue en 2019 (paragraphe 35 à 50 de la loi de L. 145/2018), pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2020. L'Italie a instauré une taxe égale à 3% des produits bruts tirés de trois catégories de services numériques : la publicité, la mise à disposition d'interfaces numériques auprès des utilisateurs, et la transmission de données concernant les utilisateurs. La taxe s'applique aux entreprises qui pendant l'année civile précédente ont généré un produit mondial de 750 M€ ou plus, dont 5,5 M€ ou plus sont tirés de la fourniture de services numériques, lorsque l'utilisateur (sur la base de son adresse IP) est localisé en Italie. Le produit attendu était en 2020 de 233 M€. Le premier versement de la taxe a été décalé à main 2021.

Annexe V

Le contrôle est effectué par l'administration fiscale italienne (*Agenzia delle Entrate*) qui peut demander les arriérés de la redevance Rai non payée jusqu'à 10 ans. Les contrôles sont effectués par croisement des données enregistrées dans différentes bases de données disponibles telles que propriété des logements, titulaires d'un contrat d'électricité (base de données de l'autorité de l'électricité, du gaz et de l'eau...) ou contrats Pay TV (ces derniers peuvent être tenus de divulguer des informations uniquement en présence d'une injonction de l'autorité judiciaire). La sanction pour ceux qui n'ont pas payé la redevance prévoit outre le recouvrement du *canone* une amende. Les contrôles peuvent être aléatoires ou ciblés en cas de déclaration douteuse. Il convient de noter que le croisement des données ne certifie pas la présence réelle de la télévision dans un foyer. Seule la *Guardia di Finanza* peut effectuer un contrôle sur place pour vérifier la possession d'un téléviseur au domicile. Son intervention est toutefois rare, elle ne peut avoir lieu que sous certaines conditions de garantie du contribuable et toujours avec l'autorisation du procureur. Le montant recouvré s'élève à 39,7 M€ en 2017, soit 2,3% des ressources de la redevance (niveau équivalent à celui de 2016 de 39,6 M€).

1.8.4. Une réforme du financement qui a permis de stabiliser les ressources de la Rai tout en baissant les montants unitaires

Les réformes récentes du financement de l'audiovisuel public ont permis d'augmenter les ressources de la Rai. La loi de finances pour 2021 qui a instauré un nouveau mécanisme de répartition, a réduit le montant destiné au Fonds pour le pluralisme et l'innovation (à 110 M€ annuels) au profit de la Rai. Ce fonds bénéficiait de 150 M€ en 2014 (loi 89/2014), 125 M€ en 2016 (loi 208/2015), et 110 M€ en 2020.

Depuis 2017 l'introduction de la nouvelle modalité de prélèvement de la redevance Rai directement sur la facture d'électricité a permis de **diminuer la fraude fiscale (passée de 36% avant la réforme à 10%)**, mais les ressources en provenance de la redevance audiovisuelle sont stables autour de 1,7 Md€.

Tableau 17 : chiffre d'affaires du groupe RAI depuis 2015

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CA du groupe Rai (en M€)	2 493,1	2 809,5	2 624,0	2 578,0	2 655,5	2 508,7
dont ressource en provenance du canone	1 637,5	1 909,7	1 776,6	1 758,0	1 798,8	1 726,1

Source : Ambassade de France en Italie

Annexe V

L'enquête Qualitel de la direction marketing Rai permet de suivre la satisfaction et la qualité de l'offre Rai sur la télé, la radio et le numérique, ainsi que l'appréciation de l'offre aux mineurs. Les évaluations du public concernant la qualité du service Rai sont résumées sur la base de deux indicateurs sur une échelle allant de 1 à 10. En 2020, l'indice de satisfaction globale de l'offre Rai TV et radio s'élève à 7,8 (cette note synthétise les appréciations exprimées par le public sur chaque programme diffusé sur les trois réseaux généralistes – rai 1, rai 2 et rai 3 et sur la programmation partielle de rai 4). Le score exprime donc une évaluation très positive des programmes, plus élevée par rapport à 2019 (7,1). L'offre des chaînes thématiques, mesurée à titre expérimental à partir du second semestre 2020, est également très appréciée (avec une note de 7,7 pour Rai Storia et de 7,6 pour Rai 5). L'appréciation des utilisateurs est également en hausse pour l'offre numérique (RaiPlay, RaiPlay Radio, Rai Sport, Rai News, Rai.it, Rai Cultura e Rai Scuola.) enregistrant un indice de 7,6 (+0,7 pp par rapport à 2019). L'indice de satisfaction globale pour l'offre dédiée aux mineurs s'élève à 7,7. Durant la période d'urgence sanitaire, l'information de la Rai a été considérée « *attentive, ponctuelle et fiable* »; les programmes de divertissement ont été reconnus ayant un « *style posé et cohérent avec le rôle institutionnel de la télévision publique* ». La production des fictions a été appréciée pour l'ample typologie des histoires racontées et la diversité des personnages représentés.

Selon l'Autorité garante de la communication, en septembre 2021 l'offre de la Rai télévision a enregistré une hausse d'audience en jour moyen de 0,9% par rapport à septembre 2020, alors que les opérateurs privés ont observé une baisse (-0,9 Discovery ; -0,7 % Mediaset ; -0,7% La7 ; 0,3 Sky).

En revanche, selon l'association des consommateurs et de l'environnement Codacons, le *canone Rai* est « *la taxe la plus détestée par les Italiens* », la décrivant comme « *un véritable harcèlement au détriment des usagers* ».

L'association de fournisseurs d'énergie (Assoelettrica) ainsi que l'autorité de l'Energie étaient opposées à la réforme qui a contribué à complexifier la facture d'électricité. Si elle génère un flux de trésorerie pour les fournisseurs (tenus de reverser les sommes collectées jusqu'à octobre de l'année N, en N+1 avant mars), la collecte pour l'État crée des contraintes.

Le fournisseur d'électricité ne peut pas procéder au débranchement du compteur si la redevance Rai n'est pas payée. Le paiement partiel de la facture d'énergie couvre d'abord la composante d'électricité et ensuite la redevance RAI. Si les frais de l'audiovisuel sont dus, l'administration fiscale (*Agenzia delle Entrate*), après les vérifications, demandera le recouvrement de la redevance. Le fournisseur d'électricité s'engage simplement à solliciter le paiement de l'intégralité de la facture.

1.8.5. De nouvelles perspectives de réforme car la contribution ne pourra plus figurer sur les factures d'électricité

Le groupe Rai enregistré en 2020 une dette financière nette de plus de 523 M€ et un besoin d'investissements d'environ 376 M€ pour s'adapter aux nouvelles technologies. Selon l'administrateur délégué de la Rai, C. Fuortes, la redevance TV, dont le coût unitaire (90 euros) est parmi les plus bas en Europe, n'est pas suffisante pour garantir un service de qualité et financer les obligations et les activités de la Rai. Il a proposé en octobre dernier, le paiement par les utilisateurs d'appareils autres que la télévision (par exemple les smartphones). Cette proposition a suscité de fortes réactions négatives du parti *Fratelli d'Italia* (extrême droite post-fasciste). Le groupe Rai ne reçoit que 86% du *canone*, l'État prélevant un pourcentage des recettes. C. Fuortes demandé également le reversement à la Rai des sommes versés au profit du Fonds pour l'édition (110 M€).

Annexe V

Le *canone Rai* devrait rester adossé à la facture de l'électricité jusqu'à la fin 2022. A compter de 2023, elle devra disparaître des factures d'électricité, les fournisseurs d'électricité ne pouvant plus percevoir des recettes non liées à leur secteur dans le cadre de la réforme qui doit libéraliser le marché de l'énergie. Dans les prochains mois, le gouvernement qui a inscrit la réforme dans son PNRR devra rechercher une modalité alternative de paiement du *canone*, tout en veillant à contenir l'évasion fiscale (en 2014, il pensait alternativement prévoir le paiement via l'impôt sur le revenu des personnes physiques) En effet, l'adossement de la taxe à la facture d'électricité a permis d'augmenter le nombre des contribuables (à 22 millions contre 15 millions) et baisser le taux d'évasion fiscale à 5% aujourd'hui.

Depuis des années, on cherche à règlementer le *streaming* car *RaiPlay* qui permet d'accéder aux services de la Rai en direct et à la demande. A ce stade, le gouvernement italien a supprimé tous les projets de loi proposés.

1.9. Pays-Bas

1.9.1. Un audiovisuel public qui repose sur des structures très liées à des courants idéologiques ou sociétaux

Le Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (OCW) est responsable du secteur des médias aux Pays-Bas. Il préserve un certain nombre d'intérêts publics : diversité et pluralisme des opinions, accessibilité, qualité des contenus et indépendance éditoriale.

L'entreprise publique NPO (*Nederlandse Publiek Omroep*) est chargée du service public de la radio et de la télévision et joue le rôle de plate-forme de coordination entre les associations de radiotélévision et d'autres organisations.

Elle a pour mission de :

- ◆ veiller à la coordination générale : répartition des temps d'antenne et des budgets ;
- ◆ assurer un soutien et une assistance dans le sous-titrage des programmes ainsi que dans les ventes/achats de programmes ;
- ◆ investir dans la recherche et l'innovation en réalisant des études neutres et indépendantes

La structure de l'audiovisuel public aux Pays-Bas est en effet composée de plusieurs organisations disposant d'une licence de diffusion. Ces organisations peuvent être réparties en **deux catégories** : **(a) associations de radiotélévision** (« *omroepverenigingen* ») et **(b) structures spécialisées** (« *taakomroepen* »)

a) Associations de radiotélévision

Les associations de radiotélévision sont chacune ciblées sur un groupe sociologique donné ou dédiées à un courant idéologique ou sociétal. En effet, l'organisation du système de radiotélévision public néerlandais est héritée des piliers de la société néerlandaise de la seconde moitié du 20^e siècle. L'organisation en piliers est comparable à celle que l'on retrouve en Belgique. Elle se fonde sur le cloisonnement philosophico-religieux dans lequel les catholiques, les protestants, les socialistes et les libéraux disposaient de leurs propres structures au sein de la société. C'est ainsi que l'on retrouve des associations sportives ou culturelles, des journaux, des écoles, des hôpitaux ou encore des associations de radiotélévision au sein de chaque pilier et courant philosophico-religieux, reflétant la société néerlandaise.

Annexe V

Aux quatre courants philosophico-religieux originels se sont ajoutées de nouvelles associations de radiotélévision pour atteindre un total de 21 au début des années 2010. Afin de restructurer le paysage, le gouvernement a incité les associations à opérer des fusions et à renforcer les coopérations (voir tableau ci-dessous).

Ainsi il n'existe à l'heure actuelle plus que 6 associations de radiotélévision publique disposant d'une licence, qui répondent aux exigences d'un organisme de radiotélévision, comme un nombre minimum de membres payants (150 000). Il existe en outre 2 associations disposant d'une autorisation provisoire, avec un nombre minimum de membres payants dépassant 50 000.

Tableau 18 : Liste des associations néerlandaises

Nom	Courant politique, philosophique, religieux	Remarques
Associations de radiotélévision reconnues		
AVRO TROS - PowNed	Libéral, populaire – Jeunesse, droite	Fusion en 2014 entre AVRO (libéral) et TROS (populaire), coopération renforcée avec PowNed (jeunesse, droite).
BNN VARA	Gauche, progressiste, jeunes	Fusion en 2014 entre VARA (socialiste) et BNN (jeunes).
KRO NCRV	Chrétien	Fusion en 2014 entre KRO (catholique) et NCRV (protestant).
EO	Protestant orthodoxe	
VPRO - HUMAN	Progressiste de gauche - humaniste	Coopération renforcée entre VPRO (progressiste de gauche) et HUMAN (humaniste).
MAX - WNL	Séniors – Conservateur de droite	Coopération renforcée entre MAX (séniors) et WNL (conservateur de droite).
Associations de radiotélévision à reconnaissance provisoire		
Ongehoord Nederland	Droite-radical	
Omroep ZWART	Minorités et multiculturalisme	

Source : Ambassade de France aux Pays-Bas.

b) Structures spécialisées

Ces organisations n'ont pas de membres, mais elles ont un mandat légal.

(i) **NOS** – chargé de la diffusion des actualités de façon indépendante et large, y compris les sports et les événements nationaux ;

(ii) **NTR** – chargé des émissions informatives, éducatives et culturelles, y compris à destination de la jeunesse, historiques et scientifiques, ainsi que de journalisme de fond.

Au total, la NPO se charge ainsi de déterminer le temps d'antenne de chacune des sociétés de radiotélévision sur les trois chaînes de télévision publiques (Nederland 1, Nederland 2, Nederland 3) et cinq chaînes de radio (NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 4, NPO Radio 5). Le principal outil pour ce faire a été une révision de la loi sur les médias ([Mediawet](#)) en 2008, loi qui encadre le paysage de la radiotélévision. Le critère déterminant est le nombre d'adhérents (citoyens payant une contribution annuelle d'au moins 5,72€) de ces associations.

Annexe V

Ces sociétés de radiotélévision disposent d'une indépendance totale quant à la ligne éditoriale de leurs programmes, dans le respect des quotas définis par la loi (voir question suivante). L'objectif de ce système est de permettre à chacune des composantes de la société néerlandaise de se faire entendre par l'intermédiaire de sa propre société de radiotélévision. Le nombre d'heures de diffusion qui leur est alloué est déterminé par leur nombre de membres ainsi que par le nombre de nouveaux membres qu'elles recrutent chaque année. Les sociétés de radiotélévision sont financées par les subventions ainsi que par les cotisations des membres.

La loi de 2008 sur les médias (*Mediawet*) prévoit des quotas relatifs à la programmation, pour grande partie issus du droit de l'UE. La loi définit les 3 quotas suivants et distingue ce faisant les associations publiques et privées :

- ◆ au moins 50% de la programmation doit être composée de productions européennes ;
- ◆ au moins 10% (pour les réseaux commerciaux) ou 25% (pour les associations publiques) de l'ensemble de la programmation doit contenir des productions de producteurs indépendants européens qui doivent avoir été réalisées au cours des 5 dernières années ;
- ◆ au moins 40% de l'ensemble de la programmation doit être composée de productions originales en langue néerlandaise ou en frison ; les quotas ci-dessus ne s'appliquent pas aux bulletins d'information, aux programmes sportifs, aux jeux télévisés, aux publicités, aux chaînes promotionnelles et aux émissions textuelles.

La loi sur les médias a été révisée en 2016 pour renforcer la vocation de la radiotélévision publique par distinction des diffuseurs commerciaux. **Sa tâche principale consiste à réaliser des programmes ayant un objectif éducatif, informatif ou culturel.** Le divertissement n'est autorisé que s'il contribue à ces objectifs. En outre, les producteurs et autres parties peuvent désormais proposer leurs idées de programmes directement à NPO. Cette dernière, précédemment chargée d'une mission de coordination et de coopération, assure désormais la **direction de l'ensemble du système de radiotélévision publique.** Enfin, les associations audiovisuelles publiques nationales et régionales sont appelées à davantage coopérer.

En 2020, les ressources de l'audiovisuel public néerlandais s'élevaient à 933 M€ soit 0,1% du PIB, dont 85 % de ressources publiques lesquelles correspondaient en moyenne à 46 € par habitant. La part de ressources publiques dans le financement de l'audiovisuel public néerlandais a diminué de 11 points entre 2014 et 2020 (cf. tableau 19)

Tableau 19 : Ressources de l'audiovisuel public en 2014 et 2020 aux Pays-Bas

(en milliers d'euros)	2014	2020
Ressources totales de l'audiovisuel public	801 016	933 238
Dont ressources publiques	770 200	797 768
Dont ressources diverses*	30 816	135 470
Ressources publiques de l'audiovisuel public en % du PIB de l'année concernée	0,12%	0,10%

Source : Ambassade de France aux Pays-Bas.

*Note: * En 2020, les ressources diverses concernaient entre autres les redevances pour la transmission des chaînes publiques, les revenus des droits, les frais d'abonnement à la plateforme en ligne NPO Plus, les recettes des abonnements et des recettes exceptionnelles comme pour l'organisation de l'Eurovision et les dispositifs de soutien Covid.*

Annexe V

Tableau 20 : Ventilation du budget de NPO auprès des associations de radiotélévision et des organisations ayant une tâche spécifique en 2020

Structures spécialisées		Associations de radiotélévision	
NOS	120 M€	AVROTROS	56 M €
		BNNVARA	56 M €
		KRO-NCV	56 M €
NTR	51 M€	EO	22 M€
		MAX	22 M€
		VPRO	22 M€
TOTAL	171 M€	TOTAL	234 M€

Source : Rapport annuel de NPO

Outre l'abondement de NPO, les *associations de radiotélévision* se financent par le biais de la cotisation de leurs membres (minimum de 8,50€ en 2022), souvent affiliée à un abonnement de magazine détaillant le programme à la télévision et par les revenus tirés de leurs productions audiovisuelles.

1.9.2. Un audiovisuel public qui est un acteur majeur et sur une tendance positive au sein de l'offre audiovisuelle

En 2020, l'audiovisuel public réalisait une part de marché de 36,6% pour la télévision et de 39,9% pour la radio.

La radiotélévision publique diffuse de la **publicité** depuis 1967. La fondation STER (*Stichting Etherreclame*) vend les publicités pour les chaînes publiques. Elle n'est pas autorisée à attribuer plus de 10% du temps total de diffusion par an à de la publicité. Sur une base quotidienne, un seuil de 15% est considéré. Dans les années à venir, ce pourcentage sera réduit à un maximum de 5% par an. En outre, le STER n'est pas autorisé à diffuser de la publicité lors de programmes pour enfants et pour les chaînes publiques en ligne. Au contraire des radiodiffuseurs commerciaux, les programmes TV des chaînes publiques ne peuvent être interrompus par des séquences publicitaires. Le sponsoring des programmes n'est autorisé que pour des programmes culturels ou sportifs.

Les revenus tirés par STER sont versés au budget du Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences qui exerce la tutelle et participe au financement de l'audiovisuel public. En 2020, la STER a versé 152,8 M€ au ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences. Cela représente 16% des recettes de l'audiovisuel public. Au cours des années précédentes, la contribution était d'environ 170 M€/an, mais les recettes ont chuté en raison de la crise Covid.

Les chaînes privées sont soumises à des règles moins restrictives mais la loi sur les médias leur impose toutefois un certain nombre d'exigences. Par exemple, elles ne peuvent pas diffuser plus de 20% de publicité par tranche horaire (06h00 – 18h00 et 18h00 – 24h00), sous peine d'être sanctionnées par le Commissariat pour les médias.

Tableau 21 : Chiffres d'affaires des deux principales sociétés d'audiovisuel privé en 2019 et 2020

Société	CA (2019) en M€	CA (2020) en M€
Talpa Network	-	433
RTL Nederland	496	476

Source : Ambassade de France aux Pays-Bas

Annexe V

Tableau 22 : Les chaînes de télévision aux Pays-Bas et leurs audiences

Société	Chaîne	Parts de marché (en %)				
		2016	2017	2018	2019	2020
Nederlandse Publieke Omroep (public)		33,9	34,1	35,5	34,6	35,5
	NPO 1	23,1	23,3	24,4	23,1	24,1
	NPO 2	6,4	6,3	6,4	6,5	6,6
	NPO 3	4,3	4,5	4,7	4,9	4,8
Bertelsmann (privé)		25,6	25,2	23,1	22,6	23,9
	RTL4	15,3	14,8	13,3	12,5	13,7
	RTL5	2,9	2,3	2,2	2,5	2,6
	RTL7	4,1	4,3	3,7	3,5	3,3
	RTL8	2,2	2,5	2,7	2,4	2,4
	RTL Crime	0,3	0,3	0,3	0,6	0,6
	RTL Lounge	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
	RTLZ	0,7	1	0,9	1	1,2
Talpa Network (privé)		15,4	15,5	15,9	16,6	16,4
	SBS6	8,2	8	7,3	7,4	8,5
	Net5	3,6	3,5	3,7	4	3,6
	Veronica	2,7	3,1	4,1	4,3	3,4
	SBS9	0,8	1	0,9	0,9	0,9
Discovery Communications Benelux (privé)		5	5,3	5,5	5,6	4,8
FOX Networks Group (privé)		4,1	3,8	3,8	4,1	
The Walt Disney Company (privé)		0,8	0,5	0,4	0,4	4,1
Viacom International Media Networks (privé)		3,5	3,9	3,2	3,6	3,1
Radiodiffuseurs publics régionaux		1,5	1,5	1,3	1,2	1,2
AT5 (privé)		0,1	0,1	0	0,1	0
Total audiovisuel public		35,4	35,6	36,8	35,8	36,7
Total audiovisuel commercial		54,4	54,3	51,9	52,9	52,3
Autres chaînes privées		10,2	10	11,2	11,2	12
Total		100	100	100	100	100

Source : Ambassade de France aux Pays-Bas, d'après le site Mediamonitor.nl

Annexe V

Tableau 23 : Les radios aux Pays-Bas et leurs audiences

Société	Chaîne	Parts de marché (en %)				
		2016	2017	2018	2019	2020
Nederlandse Publieke Omroep		29,2	29,3	30	30,8	31,5
	NPO Radio 1	7,7	8	8,2	8,1	8
	NPO Radio 2	9,7	11,4	12,6	13,3	13,6
	NPO 3FM	6,6	4,4	2,8	2,6	2,3
	NPO Radio 4	2	2,2	2,4	2,5	2,6
	NPO Radio 5	3,2	3,3	4	4,3	5
Talpa Network (privé)		13,4	32,3	33	32,8	31,9
	538	11,6	11,9	11,5	10,6	9,8
	Sky Radio	9,6	9,8	9,2	8,8	8,2
	Radio 10	5,7	6,5	8,7	10,1	10,5
	Veronica	4,4	4,1	3,6	3,3	3,4
De Persgroep (privé)		9,4	8,5	8,7	9,3	10,4
RadioCorp (privé)		9,5	5,1	5	4,4	4,3
	Slam!	1,8	1,7	1,5	1,3	1,3
	100% NL	3,8	3,4	3,5	3,1	3
Music Country (privé)		1,7	1,7	1,3	1,1	1
Media Management and Projects (privé)		1,2			1,3	1,3
Mediahuis (privé)		0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Kink FM (privé)						0,5
FD Mediagroep (privé)		0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Radiodiffuseurs publics régionaux		9,9	9,3	8,2	8,4	8,4
Radiodiffuseurs commerciaux non nationaux (privé)		5,7	5,9	5,9	5,1	4,9
Total audiovisuel public		39,1	38,6	38,2	39,2	39,9
Total audiovisuel commercial		56,4	55,1	55,5	55,5	55,7
Autres radios privées		4,5	6,3	6,4	5,3	5,8
Total		100	100	100	100	100

Source : Ambassade de France aux Pays-Bas, d'après le site Mediamonitor.nl

1.9.3. Une indépendance garantie par la loi

La **loi sur les médias de 2008** (qui a remplacé la loi de 1965) réaffirme l'indépendance éditoriale de l'audiovisuel public et garantit que le gouvernement n'interférera pas sur la forme et le contenu des programmes.

Son article 2.88 dispose que :

« - *Les établissements publics de médias déterminent, sans préjudice des dispositions prévues par ou en vertu de la présente loi, la forme et le contenu des offres de médias qu'ils proposent et en sont responsables.*

- *Les institutions publiques de médias établissent des statuts éditoriaux en accord avec leurs employés chargés du soin et de la composition de l'offre médiatique.*

- *Le statut de la rédaction contient les droits et obligations journalistiques des employés, y compris en tout état de cause : (i) garantit le respect des normes en matière de déontologie et de qualité journalistique ; (ii) garantit l'indépendance éditoriale vis-à-vis des annonceurs, des sponsors et des autres personnes qui ont apporté leur contribution à la création des offres médiatiques.*

- *Le NTR et les organismes de radiotélévision, auxquels les associations de radiotélévision qui ont obtenu la reconnaissance provisoire visée à l'article 2.23, paragraphe 2, ont confié la fourniture de leurs services de médias, veillent à ce que la responsabilité de ces associations de radiotélévision soit garantie dans la coopération. »*

Le Commissariat pour les Médias contrôle le respect de cette loi et garantit la qualité, l'indépendance et la diversité des informations diffusées par les chaînes publiques et privées. Organe administratif indépendant, il prend ses décisions indépendamment du Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (OCW) mais doit régulièrement rendre des comptes à ce dernier. La liberté d'expression est en outre garantie par la Constitution néerlandaise.

1.9.4. Un financement budgétaire depuis 2000 qui a permis une stabilité de la dotation en euros courants depuis 2013

Le paiement d'une redevance audiovisuelle était une obligation prévue par la première loi sur les médias jusqu'en 1999. Les recettes étaient exclusivement destinées au système de radiotélévision publique et aux organisations connexes telles que le Commissariat pour les Médias et le Fonds de la presse. Le montant de la redevance était fixé chaque année par le secrétaire d'État du Ministère de l'Enseignement, de la Culture et des Sciences. À partir du 1^{er} janvier 2000, conformément au programme de l'accord de coalition (PvdA travailliste, VVD libéraux de M. Bolkestein, D66 sociaux-libéraux), le gouvernement du libéral Wim Kok a remplacé cette redevance audiovisuelle par un financement par la fiscalité justifié par un gain d'efficacité. **Pour budgétiser le financement de l'audiovisuel public, le gouvernement a ainsi augmenté l'impôt sur le revenu de la 1^{ère} tranche d'imposition de 1,1%.**

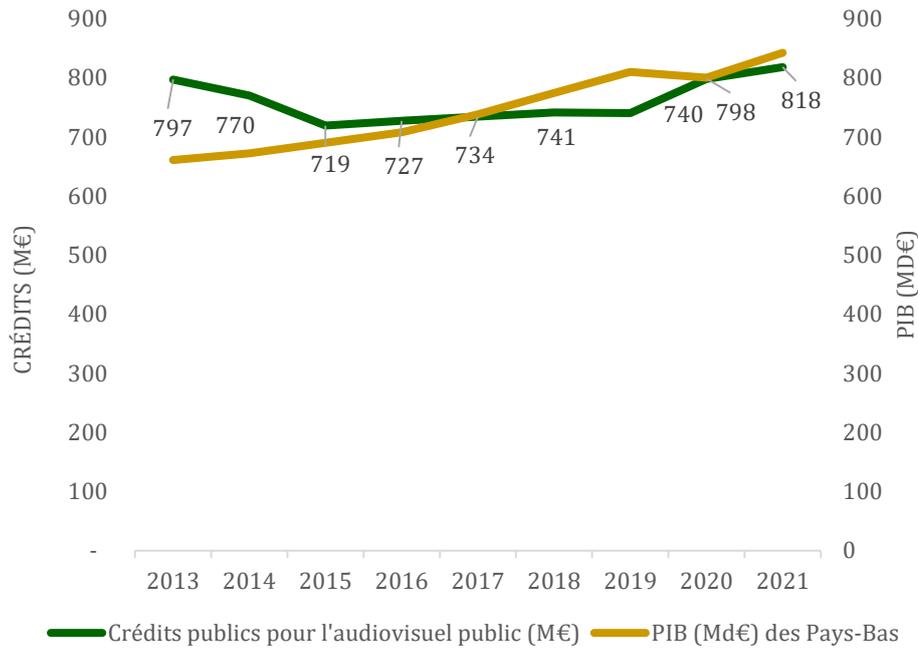
La plupart des parties prenantes, en difficulté financière à l'époque, s'étaient inquiétées d'une diminution de leur financement. Pourtant, **le projet de loi de 1999 garantissait que la contribution de l'État à l'audiovisuel public serait au moins égale au montant perçu par le service de la redevance lors de la dernière année régulière de versement de la redevance.**

Le Conseil pour la Culture (Raad Voor Cultuur) craignait en 1999 une perte d'indépendance des médias publics dans le cadre de la budgétisation tandis que le DOB (Dienst Omroepbijdrage) prévoyait que la budgétisation n'entraînerait pas de gain d'efficacité.

Annexe V

Suite à une saisine du Ministère OCW, la Cour des comptes constatait dans un rapport en 2001 que les dispositions transitoires dans le cadre de la budgétisation de l'audiovisuel public comportaient des lacunes pour l'année 1999, compromettant le bon ordre du processus ; entre autres, le transfert de la responsabilité du DOB, service chargé du recouvrement de la redevance, au Ministère des Finances et un éventuel règlement manquant pour l'audiovisuel public. La Cour des Comptes estimait néanmoins que l'opération avait bel et bien respecté la règle de la neutralité budgétaire. La budgétisation a été mise en place en 2000.

Graphique 7 : Évolution des crédits publics versés aux sociétés d'audiovisuel public et du PIB aux Pays-Bas



Il n'existe pas de mode de financement distinct pour l'audiovisuel extérieur néerlandais. BVN est la chaîne de télévision publique pour les Néerlandais à l'étranger.

La NPO travaille sur base d'une concession d'une période de 5 ans. Avant chaque période de cinq ans, le ministre détermine le montant minimum à mettre à la disposition du service de l'audiovisuel public pour l'accomplissement de sa mission pendant cette période (en conformité avec l'article [2.148a](#) de la loi sur les médias). L'article stipule également que le montant attribué pour la première année de la nouvelle période de concession est égal au montant attribué dans l'année N-1. Pour les années suivantes, la part de la contribution de l'État à l'audiovisuel public est ajustée conformément aux dispositions suivantes : (i) l'indice de croissance du nombre de ménages aux Pays-Bas et (ii) l'indice des prix à la consommation. Le ministre peut toutefois déroger à ces règles si « des circonstances exceptionnelles l'exigent » en respectant un « délai d'information raisonnable » et en « réparant d'éventuels dommages subis par la NPO ». Sur la base de ces règles, le dernier budget du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences comprend une projection budgétaire à l'horizon 2026.

L'audiovisuel public ne semble pas bénéficier de garanties publiques en matière de régulation infra-annuelle ni en matière de fixation du niveau des ressources.

Annexe V

Le Conseil d'Administration de la NPO est responsable devant le Conseil de surveillance et est nommé par ce dernier. Depuis 2017, les nominations ne nécessitent plus le consentement du ministre de l'Éducation, de la Culture et des Sciences. Auparavant, le conseil de surveillance était composé de membres du conseil d'administration des associations de radiotélévision ; ceux-ci ont été remplacés en 2004 par des membres indépendants nommés par décret royal. Depuis le 1er janvier 2013, le conseil est composé d'un président et de deux autres membres au maximum.

Depuis le 1er juillet 2021 et suite à une modification de la loi sur les médias, le Commissariat pour les Médias supervise le respect du code de gouvernance de la radiotélévision publique. Auparavant, cette tâche incombait à la Commission pour l'intégrité de la radiotélévision publique (CIPO).

L'audiovisuel public ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel spécifique.

L'article 7 de la constitution néerlandaise fixe la liberté de presse, directement lié à la liberté d'expression, y compris pour la radio et la télévision (§2), tout en précisant que la loi peut fixer un cadre spécifique. Il est par exemple interdit d'insulter, de calomnier et d'inciter à la haine et à la discrimination. La conformité avec la loi ne peut être établie qu'ex-post par un juge. Il n'existe pas de contrôle ex-ante.

La loi sur les médias entérine l'indépendance éditoriale.

1.9.5. Des débats en cours notamment sur la place de la publicité dans l'audiovisuel public

En 2018, Jan Slagter, directeur d'Omroep Max, a plaidé pour la réintroduction de la redevance pour la radio et la télévision mais une majorité de Néerlandais y seraient opposés.

En 2019, le gouvernement Rutte III a annoncé qu'il visait la **suppression complète de la diffusion de publicité pour l'audiovisuel public**, ce qui avait été critiqué par la Présidente de NPO, Shula Rijxman : « *Ces mesures pourraient conduire à une nouvelle réduction [budgétaire] importante, qui touchera durement l'ensemble de notre programmation et les réalisateurs de programmes. Malheureusement, les plans médias du Cabinet n'offrent pas la sécurité à long terme espérée pour un radiodiffuseur public stable pour tous* ».

Suite à ces réticences, un compromis a été trouvé mi-2020 : **fin des publicités pour les programmes en ligne, des pauses publicitaires dans les programmes pour enfants, réduction de moitié du temps consacré aux publicités entre 2022 et 2027**. La crise sanitaire a aussi fragilisé les finances des chaînes publiques et légitimer la publicité, dont les revenus sont considérés comme cruciaux pour assurer leur développement.

Montant de la cotisation des membres des associations de radiotélévision

D'après le projet de loi porté par le gouvernement Rutte III et adopté par le Parlement le 12 novembre 2020, les radiodiffuseurs publics sont tenus d'augmenter la contribution statutaire de leurs membres à partir du 1^{er} janvier 2022. Celle-ci passe de 5,72€ à 8,50€ par membre et par an. À titre d'exemple, BNNVARA applique depuis cette date un prix unique pour tous ses membres de 10,00 €. Cette décision a toutefois été accueillie avec circonspection par les principaux partis de la coalition (VVD, CDA, D66).

Dans l'accord de coalition du 15 décembre 2021 figure un paragraphe dédié à l'audiovisuel public, annonciateur de réformes qui devraient être conduites pendant la durée du mandat du gouvernement Rutte IV (2021 – 2025) :

Annexe V

« Nous poursuivrons les mesures document sur l'avenir du système des médias (document parlementaire 32827, n° 157), notamment la **réduction progressive de moitié de la publicité sur les chaînes des radiodiffuseurs publics et le renforcement de la coopération entre les médias publics et privés pour offrir conjointement des contenus néerlandais**. Nous introduirons également une obligation d'investissement pour les grands services de streaming étrangers. [...] **Pour mieux garantir l'indépendance de la presse au niveau local, nous transférerons son financement du Fonds des municipalités vers un financement national** et réaliserons des investissements supplémentaires. »

Des réformes en matière de financement de l'audiovisuel public ne sont pas prévues dans un horizon proche.

1.10. Espagne

1.10.1. Un audiovisuel public moins développé que dans les pays du Nord et de l'Ouest de l'Europe

La *Corporación de Radio y Televisión Española* (dorénavant « RTVE »), connue simplement sous le nom de « *Radiotelevisión Española* », est la société publique chargée de la gestion du service public de radio et de télévision au niveau national. En 2007, elle a remplacé l'*Ente Público Radiotelevisión Española*, une régie qui comprenait deux sociétés publiques - la *Televisión Española* (TVE) pour la télévision et la *Radio Nacional de España* (RNE) pour la radio - pour former une **seule corporation avec personnalité juridique unique**, héritière de la radio publique créée en 1937 et de la télévision publique créée en 1956.

Actuellement, le statut juridique de RTVE est établi par la loi 17/2006, du 5 juin, sur la radio et la télévision d'État. Il s'agit d'une **société commerciale d'État dotée d'une autonomie spéciale**, prévue à l'article 3 de la 12^{ème} disposition additionnelle de la loi 6/1997 du 14 avril sur la radio et la télévision. Elle détient la **nature juridique d'une société anonyme et son capital social est entièrement détenu par l'État**, bien qu'elle soit institutionnellement indépendante du gouvernement et de l'administration. Elle est toutefois placée sous la supervision du gouvernement, exercée par le secrétaire d'État à la communication du ministère de la présidence.

RTVE dispose d'une **organisation territoriale décentralisée**, à l'image de l'État espagnol. En plus du siège, situé à Madrid, elle dispose de plusieurs délégations territoriales dans toutes les provinces, la plus importante étant celle de Sant Cugat del Vallès, près de Barcelone, où se produit presque la moitié des émissions de la corporation.

Actuellement, **RTVE compte sept chaînes de télévision, six chaînes de radio, le site web rtve.es, l'institut RTVE** (qui propose des cycles de formation professionnelle supérieure en réalisation, production et son pour des professionnels du secteur audiovisuel) **et l'orchestre symphonique et la chorale RTVE**.

De manière synthétique, les chaînes et radio publiques sont les suivantes :

CHAÎNES TÉLÉ./RADIO	DESCRIPTION
La 1	Principale chaîne de télévision de RTVE à vocation généraliste avec des émissions d'information, divertissement, fictions nationales et internationales-
La 2	Chaîne de télévision généraliste focalisée sur la culture, la musique, le cinéma, les nouvelles technologies et l'environnement.
24 horas	Chaîne de télévision offrant des informations en espagnol 24h.
Clan	Chaîne de télévision dirigée aux enfants entre 4 et 12 ans.
Teledeporte	Chaîne de télévision dédiée intégralement aux activités sportives.

Annexe V

CHAÎNES TÉLÉ./RADIO	DESCRIPTION
TVE Internacional	Chaîne de télévision généraliste dédiée aux espagnols résidant à l'étranger et ayant pour mission de renforcer la présence de l'Espagne dans le monde.
Star TVE	Chaîne de télévision dirigée au public américain et aux familles.
RNE	Principale chaîne de radio de RTVE à vocation généraliste.
Radio Clásica	Chaîne de radio spécialisée dans la diffusion de musique classique.
Radio 3	Chaîne de radio spécialisée dans la diffusion de culture et musique visant le public plus jeune (musique indie, rock alternatif, jazz et new age).
Ràdio 4	Chaîne de radio généraliste émise en catalan (uniquement en Catalogne).
Radio 5	Chaîne de radio offrant des informations 24h.
Radio Ext.	Chaîne de radio émise en 7 langues dans le monde pour informer sur l'Espagne.

Selon l'article 4 de la loi 17/2006, RTVE doit remplir ses objectifs de service public qui lui ont été attribués dans le cadre d'un mandat-cadre d'une durée de 9 ans qui doit être adopté par le parlement. Ce mandat-cadre est développé par le biais de contrats-programme d'une durée de 3 ans selon les termes accordés par l'exécutif et RTVE. Ce contrat-programme établit les objectifs et les obligations spécifiques de l'ensemble des chaînes de télévision et de radio et autres services connexes. Selon l'article 32 de la loi, il doit au moins préciser :

- ◆ Les objectifs spécifiques à développer par RTVE dans l'exercice de la fonction de service public confiée par l'État pour une période de trois ans ;
- ◆ Les contributions provenant du budget de l'État pour la fourniture du service public de radio et de télévision ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour adapter les objectifs convenus aux variations de l'environnement économique, en garantissant toujours le respect du mandat-cadre ;
- ◆ Les effets à tirer du non-respect des engagements convenus ;
- ◆ Le suivi de l'exécution du contrat-programme et des résultats dérivés de sa mise en œuvre.

Depuis la réforme de 2006, RTVE s'est doté d'un seul **mandat-cadre** en décembre 2007 qui est entré en vigueur en janvier 2008 et qui a expiré en décembre 2016. Depuis, les difficultés dans la gouvernance de RTVE ont empêché l'adoption d'un nouveau mandat-cadre. En ce qui concerne les contrats-programme, aucun n'a été adopté depuis 2006. La nouvelle direction nommée en mai 2021 s'est donné comme un de ses objectifs principaux l'adoption d'un nouveau mandat-cadre.

La Commission Nationale des Marchés et de la Concurrence (dorénavant « CNMC »), qui assume la fonction d'autorité de l'audiovisuel, doit établir un rapport au gouvernement sur chaque projet de contrat de programme et produire un rapport annuel sur l'accomplissement de la mission de service public de RTVE. Celle-ci peut en outre exiger de RTVE et de ses sociétés les données et rapports nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'absence de mandat-cadre et contrat-programme en vigueur a été dénoncé à plusieurs reprises par la présidente de la CNMC ces dernières années en rappelant que l'absence de ces instruments rend plus difficile l'accomplissement de la mission de service public de RTVE ainsi que la fonction de supervision donnée à la CNMC, faute d'instruments objectifs et mesurables.

Annexe V

RTVE est également soumise au contrôle parlementaire, vis-à-vis de l'accomplissement de ses fonctions de service public. À cette fin, le parlement espagnol doit être informé *a priori* par le gouvernement du contenu du contrat-programme de RTVE avant son approbation au sein de la commission parlementaire mixte pour RTVE qui rassemble des représentants des deux chambres du parlement (Congrès des Députés et Sénat). RTVE doit lui adresser également *a posteriori* un rapport annuel sur l'exécution du contrat-programme et un rapport sur l'accomplissement des missions de service public confiées, portant sur l'ensemble de ses activités, programmes, services et émissions.

Par ailleurs, il existe également 12 entreprises d'audiovisuel public régionales en Espagne. Ces entités ont initialement été créées lors des années 80 dans les régions avec des langues officielles reconnues légalement (Pays Basque, Catalogne, Communauté Valencienne et Galice) qui ont développé des groupes audiovisuels publics similaires à RTVE et avec un fonctionnement similaire. En 1989, les régions d'Andalousie et de Madrid créent également leurs entités régionales sur un modèle semblable. Lors des années 2000, plusieurs régions lancent des groupes audiovisuels régionaux dits de « 2^{ème} génération » dans le reste de l'Espagne. Cependant, la crise financière de 2008 et la crise des dettes souveraines de 2010-2012 qui ont particulièrement touché l'Espagne ont supposé un changement radical pour ces groupes régionaux. Certains ont fermé (Valence, réouvert depuis), d'autres ont été privatisés partiellement ou complètement (Murcie, Aragon) et tous ont entrepris une diminution de chaînes et une réduction des effectifs. À ce jour, il existe 12 groupes audiovisuels publics régionaux regroupés dans la FORTA (fédération des organisations ou entités de radio et télévision autonomiques). De manière synthétique, les groupes d'audiovisuel public régionaux sont les suivants :

GROUPE	DESCRIPTION
EITB	Radiotélévision basque. Créée en 1982, elle dispose actuellement de cinq chaînes de télévision (dont ses chaînes principales ETB1 en basque et ETB2 en espagnol) et six radios.
CCMA	Corporation catalane de moyens audiovisuels. Créée en 1983, elle dispose actuellement de sept chaînes de télévision (dont sa chaîne principale TV3 en catalan) et quatre chaînes de radio.
CVMC	Corporation valencienne de moyens audiovisuels. Créée en 2016, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision (À punt, en valencien) et une chaîne de radio. CVMC a pris le relais de l'ancienne RTVV ou Radiotélévision valencienne, créée en 1984 et fermée en 2013 dans le cadre des politiques d'austérité menées par le gouvernement régional de l'époque.
CRTVG	Corporation de radio et télévision de la Galice. Créée en 1985, elle dispose actuellement de quatre chaînes de télévision (dont sa chaîne principale TVG, majoritairement en galicien) et trois chaînes de radio.
RTVA	Agence publique entrepreneuriale de la radio et télévision de l'Andalousie. Créée en 1989, elle dispose actuellement de trois chaînes de télévision (dont sa chaîne principale Canal Sur) et trois chaînes de radio.
RTVM	Radiotélévision de Madrid. Créée en 1989, elle dispose actuellement de deux chaînes de télévision (dont sa chaîne principale Telemadrid) et une chaîne de radio.
RTVC	Radiotélévision des Canaries. Créée en 1999, elle dispose d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.
CMM	Castilla-La Mancha Media. Créée en 2000, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.
RTVIB	Radiotélévision des Baléares. Créée en 2004, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.
RTRM	Radiotélévision de la région de Murcie. Créée en 2004, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.
CART	Corporation aragonaise de radio et télévision. Créée en 2006, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.
RPA	Radiotélévision de la région des Asturies. Créée en 2006, elle dispose actuellement d'une chaîne de télévision et d'une chaîne de radio.

Selon la loi 17/2006 (article 2), le service public de radio et de télévision est défini comme « un service essentiel pour la communauté et la cohésion des sociétés démocratiques qui a pour objectif de produire, d'éditer et de diffuser un ensemble de chaînes de radio et de télévision avec une programmation diversifiée et équilibrée pour tous les types de public, couvrant tous les genres et visant à satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de divertissement de la société espagnole ; à diffuser son identité et sa diversité culturelles ; à encourager la société de l'information ; à promouvoir le pluralisme, la participation et d'autres valeurs constitutionnelles, en garantissant l'accès des groupes sociaux et politiques importants ».

L'article 3 de cette même loi habilite RTVE pour assurer ce service. Dans l'exercice de ses fonctions, RTVE doit notamment exercer les responsabilités suivantes :

- ◆ Promouvoir la connaissance et la diffusion des principes constitutionnels et des valeurs civiques ;
- ◆ Garantir une information objective, véridique et pluraliste, qui doit respecter pleinement les critères d'indépendance professionnelle et le pluralisme politique, social et idéologique présent dans notre société, ainsi que la règle de distinction et de séparation, de manière perceptible, entre l'information et l'opinion ;
- ◆ faciliter le débat démocratique et la libre expression des opinions ;
- ◆ Promouvoir la participation démocratique par l'exercice du droit d'accès ;
- ◆ Promouvoir la cohésion territoriale, la pluralité et la diversité linguistique et culturelle de l'Espagne ;
- ◆ Encourager l'échange d'informations et la connaissance mutuelle entre les citoyens des États membres de l'Union européenne en tant qu'espace commun de coexistence ;
- ◆ Éditer et diffuser des chaînes de radio et de télévision à couverture internationale qui contribuent à la projection à l'étranger des langues et des cultures espagnoles et à l'attention appropriée aux citoyens espagnols résidant ou déplacés à l'étranger ;
- ◆ Offrir l'accès aux différents genres de programmes et aux événements institutionnels, sociaux, culturels et sportifs, destinés à tous les secteurs du public, en prêtant attention aux questions présentant un intérêt public particulier ;
- ◆ Promouvoir la diffusion et la connaissance des productions culturelles espagnoles, en particulier des productions audiovisuelles ;
- ◆ Soutenir l'intégration sociale des minorités et s'occuper des groupes sociaux ayant des besoins spécifiques ;
- ◆ Encourager la protection et la sauvegarde de l'égalité entre les hommes et les femmes, en évitant toute discrimination entre eux ;
- ◆ Promouvoir la connaissance des arts, des sciences, de l'histoire et de la culture ;
- ◆ Diffuser la connaissance des droits des consommateurs et des utilisateurs, ainsi que développer des procédures garantissant le droit de réponse ;
- ◆ Encourager la production de contenus audiovisuels européens et de contenus dans les langues maternelles espagnoles et promouvoir la création numérique et multimédia, en tant que contribution au développement des industries culturelles espagnoles et européennes ;
- ◆ Assurer la conservation des archives audiovisuelles historiques ;
- ◆ Viser à servir le public le plus large possible, en assurant une continuité et une couverture géographique et sociale maximales, avec un engagement en faveur de la qualité, de la diversité, de l'innovation et des normes éthiques ;
- ◆ Promotion des valeurs de la paix ;

Annexe V

- ◆ Promotion de la connaissance, la sauvegarde et le respect des valeurs écologiques et la protection de l'environnement ;
- ◆ Préserver les droits des mineurs.

Dans le mandat-cadre 2008-2016, le contenu de la plupart de ces missions est précisé notamment en ce qui concerne :

- ◆ La défense et la diffusion des valeurs constitutionnelles (article 8) ;
- ◆ La contribution à l'articulation et la cohésion territoriale (article 9) ;
- ◆ L'indépendance, le pluralisme, la neutralité, l'impartialité et la rigueur (article 10) ;
- ◆ La défense de la pluralité sociale espagnole (article 11) ;
- ◆ Le respect des principes éthiques (article 12) ;
- ◆ La promotion des intérêts espagnols dans le panorama international (article 13) ;
- ◆ Le respect de l'intimité, de l'honneur et de l'image (article 14) ;
- ◆ L'engagement pour l'égalité femme homme (article 15) ;
- ◆ La protection de l'enfance et de la jeunesse (article 16) ;
- ◆ La défense des droits des personnes handicapées (article 17) ;
- ◆ La diffusion du castillan et des langues co-officielles (article 18) ;
- ◆ La promotion de la société de l'information (article 19) ;
- ◆ La défense des droits du spectateur, de l'auditeur et de l'utilisateur des moyens interactifs (article 20).

La loi 8/2009 sur le financement de la Société espagnole de radio et de télévision a ajouté des « obligations de service supplémentaires » à la RTVE, comprenant : l'émission de programmes sur les groupes politiques, syndicats et médias ; la diffusion des débats parlementaires des deux chambres du parlement et des débats électoraux ; de contenu pour les enfants ; de programmes d'information, culturels et d'actualité produits par l'industrie audiovisuelle européenne ; de contenu promouvant « la culture et les intérêts politiques et économiques stratégiques de l'Espagne et de ses territoires », sa « diversité linguistique », ainsi que des obligations de diffusion en sous-titres et en langue des signes.

Enfin, les responsabilités de RTVE s'inscrivent dans l'organisation décentralisée de l'Espagne : elle « dispose de la structure territoriale nécessaire à la bonne exécution de ses fonctions de service public, **à la fourniture de contenus régionalisés conformément à la réalité de l'État, à la contribution au développement de la cohésion interterritoriale, en tenant compte de l'insularité et des conditions des régions ultrapériphériques** » (article 7).

En 2018, dernière année avec données disponibles, les ressources de l'audiovisuel public s'établissaient à 976 M€, en augmentation de 12% par rapport à 2015. Elles étaient composées à 94 % de ressources publiques, lesquelles représentaient 20 € par habitant.

Tableau 24 : Ressources de l'audiovisuel public espagnol en 2015 et 2020

	2015	2018*	2020**
Montant unitaire annuel (le cas échéant, barème) de la redevance en €	Non applicable à l'Espagne, pas de redevance en vigueur	Non applicable à l'Espagne, pas de redevance en vigueur	Non applicable à l'Espagne, pas de redevance en vigueur
Ressources totales de l'audiovisuel public (milliers d'euros)	874 059,96	976 435,60	Données non disponibles
Dont ressources publiques	811 349, 51	914 584,06	-
Compensation de service public	297 546,30	341 101,09	377 872, 87
Taxe espaces radioélectriques	330 000,00	380 000,00	-
Apport opérateurs télécommunications	104 624,52	126 049,86	-
Apport télévisions non payantes	48 973,34	50 284,09	-
Apport télévisions payantes	30 205,34	17 149,02	-
Dont ressources propres	30 105,35	30 778,91	-
en % du PIB de l'année concernée	0.075%	0,076%	PIB espagnol en 2020 1 121 948 M€.

Source : Ambassade de France en Espagne

Les principales réformes intervenues des dernières années concernant le modèle de gouvernance et le modèle de financement. Concernant la gouvernance, les deux principales réformes ont eu lieu en 2006 et 2012 avant d'établir un nouveau modèle en 2017 en vigueur actuellement (décrit dans la question spécifique sur ce point dans ce bloc).

La réforme de 2006, qui s'intègre dans la réforme d'ensemble de RTVE pour adopter son modèle actuel a entériné le passage d'une nomination de la direction par l'exécutif à une nomination par le parlement. Cette réforme a été une des priorités du gouvernement socialiste dirigé par M. Zapatero (2004-2011) qui en avril 2004, au début de son 1^{er} mandat, a constitué un groupe d'experts pour développer les bases d'une grande réforme de l'audiovisuel public. S'appuyant sur ce rapport présenté en février 2005, la loi de 2006 a remplacé l'ancienne direction nommée par le gouvernement par un conseil d'administration formé par 12 représentants dont 8 élus par le Congrès des Députés (équivalent de l'Assemblée nationale) et 4 par le Sénat à une majorité qualifiée de 2/3 dans les deux cas. Le président de RTVE est nommé par le Congrès parmi les 12 membres du conseil d'administration à une majorité qualifiée de 2/3.

Ce système a été présenté à l'époque comme une garantie de l'indépendance du groupe audiovisuel public grâce à la majorité qualifiée requise, qui oblige l'exécutif du moment à négocier les nominations avec le principal parti d'opposition, et à la durée des mandats des membres du conseil d'administration, supérieure à la durée des législatures (mandat de 6 ans avec renouvellement tous les 3 ans de la moitié des membres du conseil contre législature de maximum 4 ans). Ce mécanisme néanmoins était différent de celui proposé par les experts qui préconisaient un système inspiré de la BBC avec une élection du directeur général par le conseil d'administration à une majorité de 2/3 à la suite d'un appel à candidatures. Le conseil d'administration, composé uniquement de 8 membres, devait compter avec un poids politique moins important avec uniquement 4 représentants nommés par le parlement (2 par le Congrès et 2 par le Sénat), 2 membres par les syndicats majoritaires et 2 membres par le conseil de l'audiovisuel (actuellement la CNMC).

Annexe V

La loi de 2006 introduit également un conseil pour le journal télévisé (« *consejo de informativos* », art. 24) en tant qu'organe de participation interne pour les professionnels de RTVE ayant pour mission de maintenir l'indépendance, l'objectivité et la véracité du contenu des journaux télévisés et un conseil consultatif (art. 23) en tant qu'organe de participation de la société au sein de RTVE avec 16 membres pour conseiller le conseil d'administration dans les orientations générales de la programmation, les projets de contrat-programme, les règles sur la publicité ou tout autre sujet d'intérêt pour RTVE avec des réunions au moins tous les trimestres. Cette réforme a également instauré le principe de contrôle parlementaire de la direction de RTVE avec l'obligation de rendre un rapport annuel sur l'exécution du contrat-programme, du mandat-programme et une synthèse sur l'accomplissement de la fonction de service public. De même, la commission parlementaire mixte Congrès-Sénat sur RTVE peut demander chaque mois la comparution du président de RTVE pour l'interroger sur l'activité de RTVE. D'un point de vue financier, RTVE est contrôlée par l'IGAE (intervention générale de l'administration de l'État) qui doit émettre un rapport annuel sur le respect de normes de l'audit public et du Tribunal des Comptes Publics.

Entre 2006 et 2011, le nouveau système de gouvernance a fonctionné relativement bien malgré des relations parfois tendues entre RTVE et le gouvernement. En janvier 2007, le parlement a nommé pour la 1^{ère} fois un nouveau président, M. Luis Fernández, et un conseil d'administration, grâce à un large accord des deux principaux partis. En novembre 2009, M. Alberto Oliart, ancien ministre socialiste des années 80, prend le relais à la suite de la démission de M. Fernández en raison de son désaccord avec la loi réformant le financement de RTVE et la fin de la publicité. Cette élection est à nouveau entérinée par un large accord parlementaire des deux principaux partis. A partir de 2010, les premiers problèmes de gouvernance sont apparus avec l'impossibilité de renouveler les 3 premiers membres du conseil d'administration dont le mandat est arrivé à échéance. En juillet 2011, le président M. Oliart a présenté sa démission dans un contexte d'accusations d'attribution de contrats de RTVE à une entreprise détenue par son fils.

Entre 2012 et 2017, la présidence de RTVE revient à un modèle plus « politisé » et proche de l'exécutif. En avril 2012, le nouveau gouvernement conservateur dirigé par M. Rajoy (2012-2018) adopte un décret-loi (sorte d'ordonnance) réduisant le conseil d'administration de 12 à 9 représentants et autorisant l'élection de président à la majorité absolue en cas d'échec du 1^{er} vote requérant une majorité de 2/3. Cette réforme a permis au gouvernement de nommer un nouveau président, M. Leopoldo González, sans négociations avec l'opposition en estimant qu'elle bloquait l'accord pour nommer un nouveau président. En 2014, M. Antonio Sánchez a été nommé président à la suite de la démission de M. González, motivée par les désaccords sur le modèle de financement de RTVE et le rejet du ministère des comptes publics pour apporter un soutien financier au groupe audiovisuel. Le mandat de ce dernier a suscité de nombreuses polémiques avec des reproches de l'opposition pour sa proximité avec le gouvernement ainsi que des demandes de démission du conseil des journaux télévisés des travailleurs de RTVE.

Le modèle a, de nouveau, été modifié en 2017.

Répartition de l'audimat

S'agissant de la télévision, en 2020 les premières chaînes étaient *Telecinco* (14,6% de l'audience) détenue par le groupe italien *Mediaset*, et *Antena 3* (11,8%), du groupe espagnol *Atresmedia Televisión* qui appartient au groupe éditorial *Planeta*. Elles sont suivies par *La 1*, la chaîne publique appartenant à RTVE (9,4%). Les chaînes thématiques payantes, en 4^{ème} position, totalisaient elles 8,4% de l'audience (le chiffre le plus élevé de leur histoire, conformément à la hausse de la consommation et des abonnements aux services de télévision payants) et les chaînes régionales (« *FORTA* » dans le tableau) se situent en 5^{ème} place avec 8,2% de l'audience.

Annexe V

Globalement, les cinq chaînes publiques nationales de RTVE ont atteint ensemble une part d'audience de 15,4 % en 2020, derrière les groupes privés *Mediaset* (28,4 %, en baisse continue depuis 2015) et *Atresmedia* (26,3 %) selon le rapport sectoriel réalisé par l'autorité des marchés espagnole CNMC (Commission Nationale des Marchés et de la Concurrence).

Tableau 25 : Évolution des audiences par groupe et par chaîne de télévision (en %) en 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2020/2019
Mediaset	31	30,2	28,7	28,9	28,9	28,4	-0,5
Telecinco	14,8	14,4	13,3	14,1	14,8	14,6	-0,2
Cuatro	7,2	6,5	6,2	6	5,3	5,4	0,1
FDF	3,5	3,2	3,1	2,9	2,8	2,6	-0,2
Energy	1,5	1,9	2	1,9	2,4	2,3	-0,1
Divinity	2,3	2,3	2,2	2	1,9	1,9	0,0
Boing	1,6	1,5	1,4	1,3	1,1	1,1	0,0
Be Mad	n/a	0,4	0,6	0,6	0,5	0,7	0,2
Atresmedia	26,8	27,1	26,5	26,8	26,2	26,3	0,1
Antena 3	13,4	12,8	12,3	12,3	11,7	11,8	0,1
La Sexta	7,4	7,1	6,7	6,9	7	7	0,0
Nova	2,4	2,2	2,2	2,4	2,2	2,5	0,3
Neox	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2	-0,4
Mega	0,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	0,0
Atreseries	n/a	0,8	1,1	1,2	1,4	1,5	0,1
Grupo CRTVE	16,7	16,8	16,7	16,4	15,5	15,4	-0,1
La 1	9,8	10,1	10,4	10,4	9,4	9,4	0,0
La 2	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	0,1
Clan TV	2,4	2,2	2	1,8	1,9	1,6	-0,3
24H	0,9	0,9	1	0,9	1	1,1	0,1
Teledeporte	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	-0,1
G. Vocento (NET TV)	3,4	2,9	3,1	2,9	2,9	2,6	-0,3
Paramount Channel	2	1,8	1,9	1,7	1,8	1,8	0,0
Disney Channel	1,4	1,1	1,2	1,2	1,1	0,8	-0,3
U. Editorial (VEOTV)	4,2	2,2	2,7	2,6	2,8	2,5	-0,3
Discovery Max	2,1	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	0,0
GOL	n/a	0,2	1	1	1,1	0,8	-0,3
Trece TV	n/a	2,1	2,1	2	2,1	2,3	0,2
Dkiss	n/a	0,4	0,9	0,8	0,9	1	0,1
Ten	n/a	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,0
Real Madrid TV	n/a	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0
Temáticas de pago	6,8	7	7,8	7,6	8	8,4	0,4
Forta	7,5	7,4	7,6	7,9	8,2	8,2	0,0
Autonómicas Privadas	0,8	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,0
Resto	2,8	2,9	2,7	3	3,4	3,8	0,4

Source : Ambassade de France en Espagne

Concernant la radio généraliste, les trois premières chaînes espagnoles en 2020 étaient privées selon l'enquête de référence de l'association pour la recherche des médias (AIMC). **Cadena SER**, du groupe de communication PRISA², était en **1^{ère} position** avec 30,4% de part d'audience, suivie par **COPE**, détenue par *Radio Popular* appartenant à l'Église espagnole (24,6%) et **Onda Cero** (11,9%) du groupe éditorial *Planeta*. La chaîne publique **RNE** (*Radio Nacional España*), entité de RTVE, totalisait elle 7,6%, en 4^{ème} place.

² Propriétaire également du journal de référence *El país*.

En porcentajes

Radio Generalista

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SER	34,2	34,3	35,2	39,8	41,2	38,4	38,7	38,7	38,4	38,1	36,2	32,2	34,1	35,5	35,7	35,4	34,0	32,7	30,6	29,7	30,4
COPE	16,4	12,8	12,8	12,3	14,6	17,5		18,2	16,1	14,2	10,6	11,9	11,2	13,1	13,6	15,1	20,8	21,5	22,3	24,6	24,6
ONDA CERO	14,8	19,9	18,4	16,9	15,6	13,4	13,3	14,3	15,5	16,4	17,2	18,9	17,9	19,5	19,0	16,4	12,5	12,4	13,0	12,3	11,9
RNE	15,3	14,4	14,2	12,7	11,0	10,1	9,4	8,1	7,8	8,7	10,4	11,1	11,5	8,5	8,9	9,3	9,5	9,6	9,8	8,7	7,6
RAC 1		0,1	0,4	0,8	1,0	1,4	2,1	2,3	2,8	3,7	4,5	4,7	5,1	5,5	5,8	6,3	6,0	7,1	7,5	7,0	6,9
ESRADIO														1,8	2,4	2,8	2,8	2,7	3,1	3,9	4,2
CATALUNYA RADIO	4,9	4,4	4,3	4,5	4,0	4,2	3,9	3,6	3,6	2,9	3,1	3,4	3,7	3,5	3,4	3,7	3,4	4,2	4,2	4,2	4,2
CANAL SUR RADIO	1,6	2,2	2,2	2,2	2,4	2,4	2,2	2,6	2,8	2,7	2,5	2,6	2,2	2,5	2,4	2,5	2,3	1,9	1,7	2,0	1,5
RADIO GALEGA	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,3	1,1	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,5
RADIO EUSKADI	1,1	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0	1,8	1,7	1,9	1,6	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,3	1,2	1,0	1,1	0,8	1,3
EUSKADI IRRATIA	0,3	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4
RADIO CASTILLA-LA MANCHA (3)														0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
RADIO VOZ				0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2
RADIO 9	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4					
ABC PUNTO RADIO (4)						3,4	3,5	3,8	3,5	3,7	4,0	3,2	3,1								
ONA CATALANA/ONA FM (2)		0,4	0,5	0,5	0,3					0,2	0,4	0,6	0,4								
ONDA VASCA													0,4	0,3							
ONDA MADRID (1)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2		0,2	0,2									
COM RADIO	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3									
HERRI IRRATIA	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2														
RADIO ESPAÑA	0,8																				
RESTO	8,3	7,5	7,4	5,3	5,0	4,3	22,0	4,3	4,8	5,8	7,6	7,0	7,0	6,1	5,3	4,9	5,4	4,4	4,6	4,7	5,0

Tableau 26 : Évolution des audiences par groupe et par chaîne de radio (en %)

Source : Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), enquête annuelle 2021; "Marco general de los medios en España".

Comparaison des chiffres d'affaires et recettes publicitaires

S'agissant des recettes des sociétés d'audiovisuel, celles-ci sont fortement liées à leur part d'audience, laquelle détermine leurs revenus publicitaires. Selon la CNMC, les groupes privés *Atresmedia* et *Mediaset* représentaient ensemble 81,6 % des recettes publicitaires de la télévision en 2020, contre 6% pour les chaînes de télévision publiques. Depuis la réforme de son financement en 2009, les revenus publicitaires de RTVE ne représentent pas de part significative.

Ainsi, la crise du COVID et la chute des dépenses publicitaires qu'elle a entraînées au T2 2020 se sont traduites par un recul fort des revenus des groupes audiovisuels - de l'ordre de -7,8% sur l'année 2020. La plus forte baisse a été enregistrée par les services de télévision et de radio non-payante, fortement dépendantes des dépenses publicitaires.

Globalement, en 2020 les chaînes de télévision privée ont enregistré 1 308,7 millions d'euros de recettes publicitaires, en baisse de 16,8 % par rapport à 2019, contre 84 millions d'euros pour les chaînes de télévision publique, une baisse de 15,4%.

Quant à la radio, les parts de marché en 2020 sont restés fortement concentrées par les trois principaux opérateurs privés : SER, *Onda Cero* et COPE, qui représentaient ensemble 95,5% des recettes commerciales du secteur, selon la CNMC. Le plus grand opérateur du segment était SER avec un chiffre d'affaires de 123,7 millions d'euros, suivie par COPE avec 97,5 millions d'euros.

Graphique 8 : Recettes publicitaires des principaux opérateurs de radio (en M€)



Source : Ambassade de France en Espagne.

En 2006, la volonté de renforcer l'indépendance de l'audiovisuel public par rapport au pouvoir politique était au cœur de la réforme générale de RTVE. Cependant, le système a été modifié à deux reprises et désormais le cadre en vigueur est celui adopté en 2017 avec des résultats mitigés du fait principalement de l'affrontement partisan sur l'élection du président de RTVE. En février 2021, le groupe audiovisuel a retrouvé une certaine « normalité » à la suite de l'accord entre les principales forces politiques pour renouveler la présidence et le conseil d'administration, après 3 ans de direction intérimaire et un appel à candidatures lancé en 2017 qui n'a jamais vraiment pu aboutir.

Le système d'élection du président et du conseil d'administration en vigueur a été adopté en septembre 2017, pour corriger la réforme de 2012 et revenir partiellement à un système exigeant un accord large entre les partis politiques. La nouvelle loi a réinstauré un conseil d'administration avec 10 membres, dont 6 élus par le Congrès des Députés et 4 par le Sénat, et retenu un nouveau modèle d'élection (soutien de 2/3 du Congrès et du Sénat lors d'un 1^{er} vote ou majorité absolue avec le soutien d'au moins la moitié des groupes parlementaires lors d'un 2^{ème} vote). Cette réforme a été adoptée sous l'impulsion du parti socialiste PSOE, du parti de gauche radicale *Podemos* et du parti de centre-droit *Ciudadanos* qui étaient tous les trois à l'époque à l'opposition. Le gouvernement n'a pas pu empêcher cette réforme en ayant uniquement une majorité relative au parlement. Un appel à candidatures a commencé à être préparé par le Congrès des Députés en anticipant la fin du mandat du président de RTVE en juin 2018.

Entre 2018 et 2021, RTVE a connu une période de grande instabilité. En juin 2018, la fin du mandat d'Antonio Sánchez à la tête de RTVE coïncide avec la motion de censure qui porte le socialiste Pedro Sánchez (2018-actuellement) au pouvoir. Alors que l'appel à candidatures tarde à avancer dans un climat politique très polarisé, le nouveau gouvernement adopte un décret-loi pour doter RTVE d'une direction temporaire jusqu'à la finalisation de la sélection du nouveau président. En juillet 2018, le parlement nomme l'ancienne journaliste de RTVE, Mme Rosa María Mateo, comme « administratrice unique provisoire ». La procédure de sélection est arrêtée en février 2019 alors que le gouvernement convoque des élections anticipées faute de pouvoir adopter un budget, qui sont à leur tour répétées en novembre 2019, faute d'accord pour former un gouvernement, qui est finalement investi en janvier 2020. La procédure ne reprend qu'en juin 2020, une fois l'état d'alerte généré par la crise sanitaire terminé. Après des mois de forts affrontements partisans et d'accusations croisées entre les principaux partis, la situation a été débloquée en février 2021 à la suite d'un accord au parlement pour débloquer la situation qui a permis la nomination du nouveau président, M. José Manuel Pérez Tornero, des 10 nouveaux membres du conseil d'administration, puis d'un nouvel organigramme en mai 2021.

Annexe V

Selon l'Association pour la recherche sur les médias (Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación, AIMC), en 2020 98,6% des foyers en Espagne possédaient au moins 1 téléviseur : 43,3% d'entre eux en possédaient un, et 55,3% en possédaient deux ou plus. Ces chiffres sont en baisse depuis quinze ans, selon les données collectées lors de l'enquête annuelle réalisée par l'association : en 2005, 99,6% des foyers possédaient au moins 1 téléviseur (soit 1% de plus qu'en 2020), et 61,9% en possédaient deux ou plus (soit 6% de plus). La consommation de télévision est quant à elle toujours plus numérisée : 42,3% des foyers espagnols disposaient d'une télévision connectée en 2020, dix fois plus qu'en 2004 (4,3%).

Ces chiffres confortent l'étude de l'AIMC sur les habitudes de consommation des médias audiovisuels en Espagne : **le taux de pénétration de la télévision, établi à 85,1% de la population en 2020, est en recul de 5% depuis 1994 (90,4%).** La consommation journalière moyenne de télévision a elle aussi baissé de 10% depuis 1997 (de 231 minutes à 209) ; celle du cinéma de moitié depuis 2005. Elle laisse place à une **consommation toujours plus importante d'Internet**, dont la durée de consultation par jour a triplé en 10 ans, de 57 minutes en 2010 à 182 en 2020 (bien que celle-ci reste inférieure en termes absolus à celle de la télévision en 2020 au sein des foyers espagnols).

S'agissant des perspectives du secteur, les études de PWC Espagne (Entertainment and Media Outlook 2019-2023 et 2021-2025) prévoient en effet un recul important des segments de la télévision « traditionnels » dans les prochaines années : le câble, qui a servi 1,4M de ménages en 2018, diminuera à un rythme annuel de 1,1% pour s'établir à 1,1M en 2023 ; celui de la télévision par satellite continuera à chuter sous l'effet du passage aux téléviseurs connectés (« Internet Protocol Television »). Le secteur de la vidéo à la demande, à l'inverse, croît quant à lui de manière exponentielle (+11,1% entre 2020 et 2025) conformément à la tendance mondiale - la consommation de contenus télévisés en ligne ayant vécu une forte hausse dans le contexte du COVID-19. Ces dynamiques sont reflétées par les revenus du secteur publicitaire, qui affichent une croissance à deux vitesses entre le secteur de la télévision traditionnel (3% sur la période 2020-2025) et de la télévision en ligne (24,4%) sur la période 2020 à 2025.

Tableau 27 : Ressources publicitaires télévisuelles en Espagne depuis 2016 (M€)



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	CAGR 20-25
Publicidad en Televisión											
• Publicidad TV Tradicional											
Multicanal	81	95	107	108	81	101	111	113	118	121	8,2%
TV terrestre	2.041	2.049	2.020	1.894	1.541	1.672	1.780	1.760	1.774	1.756	2,6%
Total Publicidad TV tradicional	2.122	2.143	2.127	2.003	1.622	1.773	1.891	1.873	1.892	1.877	3,0%
• Online											
Publicidad TV Online	36	40	43	47	45	89	104	117	126	134	24,4%
Total Online	36	40	43	47	45	89	104	117	126	134	24,4%
Total Publicidad en Televisión	2.157	2.183	2.170	2.049	1.667	1.862	1.995	1.990	2.019	2.011	3,8%

Datos en millones de euros

Source : Ambassade de France en Espagne

1.10.2. Un financement qui repose aujourd'hui sur des dotations budgétaires et l'affectation de différentes taxes pour remplacer la suppression de la publicité

La principale réforme du financement de l'audiovisuel public en Espagne remonte à 2006 lorsque RTVE prend sa forme juridique actuelle. Cette réforme d'ensemble de RTVE a également intégré une révision générale du modèle de financement. Précédemment, l'audiovisuel public espagnol fonctionnait selon le modèle établi dans le Statut de RTVE en 1980 et 2006 qui établissant un financement basé principalement sur les revenus publicitaires, la subvention publique de l'État et le recours à l'endettement avec une garantie de l'État.

Ce système a entraîné une dette croissante à partir des années 1990, alors que le panorama audiovisuel espagnol s'est profondément transformé avec l'arrivée des 1^{ères} chaînes privées, qui a atteint près de 7,6 Md€ en 2005. Ce système a généré également des critiques de la Commission Européenne qui demandait à l'époque que le gouvernement espagnol mette fin au financement par la dette avec une garantie de l'État.

La réforme de 2006 a introduit un nouveau modèle de financement mixte reposant dans les grandes lignes sur les subventions publiques et les revenus publicitaires et mettant fin au recours à l'endettement du système antérieur. Comme pour la gouvernance, le nouveau système de financement s'est inspiré du rapport du groupe d'experts qui a proposé un nouveau modèle « mixte, stable et soutenable » reposant sur la subvention de l'État qui représenterait entre 45% et 50% du budget annuel de RTVE, les revenus publicitaires qui représenteraient près de 40% du budget annuel, et les revenus provenant de la vente d'émissions et autres produits, qui constitueraient les 10-15% restants. Cette proposition prévoyait également que l'État assume les 7,6 Md€ de dette de RTVE accumulée lors des décennies précédentes.

Dans sa version finale, le système de financement a maintenu globalement le format proposé par les experts avec quelques nuances. En ce qui concerne la subvention publique, le montant n'est pas fixé selon un pourcentage du budget et est laissé au futur mandat-cadre et aux contrats-programme triennaux prévus qui devaient théoriquement être négociés entre l'État et RTVE et qui seraient intégrés dans le budget de l'État pour « couvrir la prestation de service public de radio et télévision », sans plus de précisions. Quant aux revenus publicitaires, la loi prévoit également leur continuité avec un régime moins strict que celui proposé par les experts, en éliminant la limitation de 9 minutes par heure et préférant sa suppression dans certaines émissions (pour les programmes pour les enfants et pour les films espagnols notamment). Par ailleurs, la réforme a été accompagnée en parallèle d'un plan de restructuration de RTVE qui a entraîné un licenciement collectif en octobre 2006 pour 4 150 employés afin de réduire les coûts fixes de l'entité et revenir à 6 400 travailleurs à l'horizon 2009. L'État a assumé la dette de RTVE afin d'assainir sa situation financière et de permettre que la nouvelle RTVE naisse sur de bonnes bases.

La 2^{ème} réforme du système de financement de RTVE a été adoptée en 2009 qui a mis fin à la publicité dans les chaînes de RTVE et donc à cette source de financement. Le nouveau modèle de financement est expliqué dans la question suivante.

Le modèle de financement de RTVE en vigueur correspond à celui adopté en 2009 par la **loi 8/2009 sur le financement de la Société espagnole de radio et de télévision**, conformément à la directive européenne 2007/65/CE visant à restreindre la diffusion publicitaire.

Par rapport à 2006, le système maintient un modèle de financement mixte en remplaçant les revenus publicitaires par une série de taxes sur certains acteurs du milieu. Ainsi, le nouveau système de financement repose sur : 1/ un financement direct par le biais du budget de l'État pour la mission de service public ; 2/ Un pourcentage du produit de la taxe sur la réservation du domaine public radioélectrique ; 3/ les contributions des opérateurs privés de télévision et de télécommunications. La grande nouveauté donc concerne la suppression de la publicité dans les chaînes publiques, en s'inspirant du modèle français. Les nouvelles contributions des opérateurs privés ont vocation à compenser la perte de recettes associées aux publicités dans le budget de la RTVE (en contrepartie de « l'impact positif » pour le secteur des télécommunications de l'extension des services fixes et mobiles à large bande, et de la suppression de la publicité et de la renonciation aux contenus payants ou à accès conditionnel de la RTVE). En revanche, il n'existe aucune redevance liée à la possession d'un téléviseur payée directement par les particuliers ou les entreprises comme en France.

Plus concrètement, la loi 8/2009 dispose que le nouveau financement de la RTVE provient des ressources suivantes :

- ◆ Les compensations pour l'accomplissement des obligations de service public comprises dans le budget général de l'État visé par la loi 17/2006, du 5 juin, sur la radio et la télévision d'État ;
- ◆ 80% du produit de la taxe sur la réservation du domaine public radioélectrique réglementée par la loi 32/2003 du 3 novembre, loi générale sur les télécommunications avec un montant annuel maximal de 330 millions d'euros (article 4) ;
- ◆ La contribution à apporter par les opérateurs de télécommunications (les services téléphoniques fixes, les services de téléphonie mobiles et les fournisseurs d'accès à Internet) ayant une portée géographique nationale ou supérieure à celle d'une communauté autonome, à l'exception de ceux qui ne fournissent aucun service audiovisuel ni aucun autre service comportant un quelconque type de publicité. La contribution est fixée à 0,9 % des recettes brutes d'exploitation facturées au cours de l'année concernée, à l'exclusion de celles obtenues sur le marché de gros pertinent. Cette contribution ne peut pas dépasser 25 % du total des recettes prévues pour chaque année de la Corporation RTVE (article 5).
- ◆ La contribution à verser par les sociétés concessionnaires et les fournisseurs du service de télévision ayant une portée géographique nationale ou plus large. Pour les fournisseurs de télévision en accès libre, celle-ci est fixée à 3 % des recettes brutes d'exploitation facturées l'année correspondante, et ne peut pas dépasser 15% du revenu total prévu pour chaque année dans la Corporation RTVE (article 6). Pour les fournisseurs de télévision à accès payant, elle est fixée à 1,5 % des recettes brutes d'exploitation facturées au cours de l'année correspondante. Cette contribution ne peut pas dépasser 20% du revenu total prévu pour chaque année dans la Corporation RTVE.

Sont également reconnues comme des sources de financement :

- ◆ Les revenus obtenus des services qu'ils fournissent et, en général, de l'exercice de leurs activités ;
- ◆ Les produits et revenus de leurs actifs ;
- ◆ Les contributions volontaires, les subventions, les héritages, les legs et les donations ;
- ◆ Les revenus des opérations de crédit qu'elle effectue, dans les limites établies par l'article 31 de la loi 17/2006, du 5 juin ;
- ◆ Tous les autres revenus de droit public ou de droit privé qui peuvent leur être attribués par l'une des méthodes établies dans le système juridique.

Annexe V

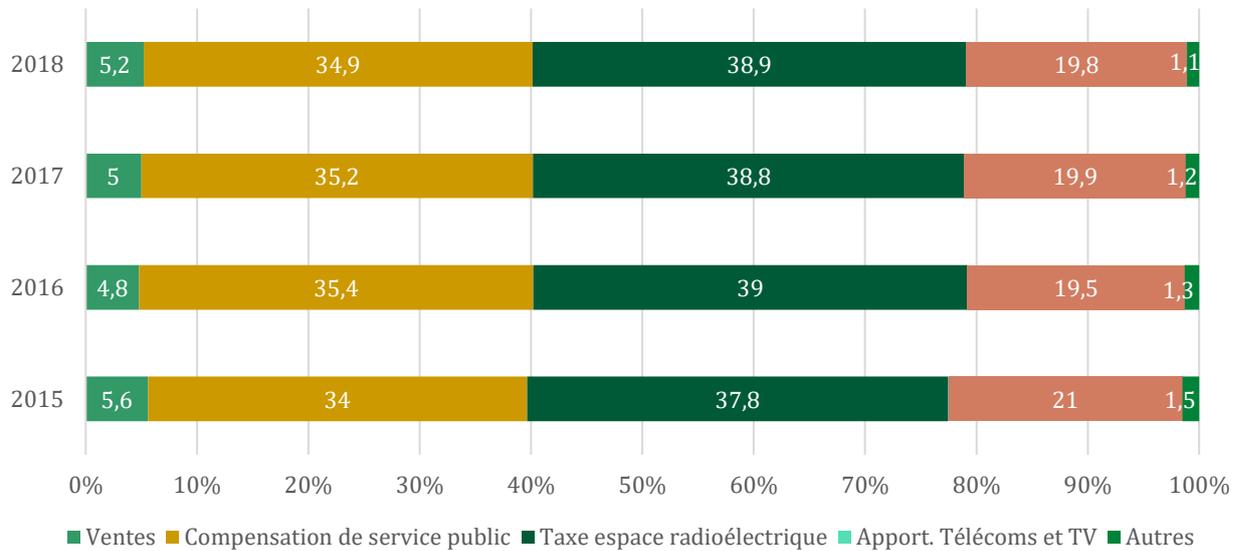
La contribution des professionnels au financement de l'audiovisuel public est celle indiquée ci-dessus, soit les contributions des opérateurs de télécommunications (0,9 % des recettes brutes d'exploitation facturées au cours de l'année concernée), des sociétés concessionnaires et fournisseurs du service de télévision ayant une portée géographique nationale ou plus large (3% pour les fournisseurs de télévision en accès libre, 1,5% pour les fournisseurs de télévision à accès payant).

1.10.3. Un financement de l'audiovisuel public toujours très critiqué car il ne donne pas de visibilité suffisante à ses responsables

Le système de financement de RTVE depuis 2009 est régulièrement critiqué par l'autorité de la concurrence espagnole, la CNMC, qui a, parmi ses nombreuses missions, la supervision de la mission de service public assigné à RTVE en tant que régulateur de l'audiovisuel. Dans son dernier rapport pour 2018 (publié en mars 2021), la CNMC estime que le système de financement de 2009 ne permet pas à RTVE une prévision « certaine » des recettes, générant une « insécurité financière ». Cette situation s'expliquerait par un recouvrement moins important que prévu pour les taxes sur les opérateurs de télécommunications et les prestataires de services audiovisuels, qui étaient censées représenter près de 60% du budget de RTVE, mais dont le montant final s'est élevé à près de 20% entre 2016 et 2018.

Annexe V

Tableau 28 : Évolution des recettes de RTVE entre 2015 et 2018 selon leur origine (en % du total)



Source : Ambassade de France en Espagne.

La CNMC dénonce également « l'instabilité » de la part apportée par le budget de l'État et identifie notamment le recul de la compensation de l'État pour la mission de service public à partir de 2011, alors que les administrations espagnoles commençaient à mener des politiques d'austérité dans le contexte de crise de l'époque. À ce titre, la CNMC estime que cette variabilité « rend difficile la planification de RTVE pour la gestion du service public ainsi que la réalisation d'investissements pour le futur » et rappelle que RTVE dispose systématiquement depuis plusieurs années des recettes moindres à celles qu'elle devrait obtenir. Cette différence est estimée à près de 220 M€ par la CNMC en prenant comme référence les 1 200 M€ de recettes indiqués dans la Loi 8/2009 pour remplir les missions accordées à RTVE, montant qui n'a jamais été atteint.

Tableau 29 : Recettes d'exploitation de RTVE entre 2015 et 2018 (en milliers d'euros)

RECETTES D'EXPLOITATION	MONTANT			
	2015	2016	2017	2018
Ventes	30 105,35	29 430,67	28 325,96	30 778,91
Compensation de service public	297 546,30	344 432,92	345 220,10	341 101,09
Taxe espaces radioélectriques	330 000,00	380 000,00	380 000,00	380 000,00
Apport opérateurs télécommunications	104 624,52	123 282,27	127 400,13	126 049,86
Apport télévisions non payantes	48 973,34	50 294,09	50 684,49	50 284,09
Apport télévisions payantes	30 205,34	16 470,41	16 829,62	17 149,02
Autres	32 605,11	29 955,34	31 875,83	31,072,63
TOTAL	874 059,96	973 865,70	980 336,13	976 435,60

Source : Ambassade de France en Espagne.

La CNMC conclut que « le manque de corrélation entre les recettes et les obligations peut affecter la prestation effective du service public vu que RTVE ne bénéficie pas du budget minimum pour l'accomplissement adéquat de ses fonctions ».

Annexe V

Au-delà de cette évaluation générale, la CNMC analyse également l'accomplissement des objectifs généraux de la fonction de service public, et estime notamment que :

- ◆ La fonction de pluralisme est généralement bien respectée avec des temps de parole entre partis politiques globalement bien répartis ;
- ◆ La fonction de promotion de l'égalité femme homme n'est pas atteinte au niveau interne ; la CNMC encourage à continuer de développer les émissions en liens avec l'égalité au sein de la programmation ;
- ◆ La fonction de protection des droits des personnes handicapées a connu des avancées considérables en matière d'accessibilité des contenus de RTVE mais demande de continuer à progresser sur ce sujet pour respecter le cadre juridique espagnol ;
- ◆ La fonction de promotion de la société de l'information est partiellement remplie avec le lancement de la chaîne Playz, intégralement en ligne, et de 26 séries exclusivement en ligne.

Le système de financement de RTVE en 2009 a été vivement contesté par les entreprises de télécommunications, dont notamment par Telefonica, Orange et Vodafone, qui ont porté en justice la taxe de 0,9% les concernant pour compenser la perte des revenus publicitaires pour RTVE. Ces entreprises ont notamment estimé que cette taxe va à l'encontre du principe de capacité économique et égalité pour le soutien à la dépense publique, réfutant l'existence d'un bénéfice en lien entre la suppression de la publicité dans RTVE qui puisse favoriser directement ou indirectement les opérateurs de télécommunications. Elles dénoncent également que cette taxe suppose une double imposition en tant qu'opérateurs de télécommunications et de télévision. Ces recours ont été définitivement rejetés en août 2021 par l'Audience Nationale pour les près de 1,6 Md€ versés à RTVE depuis le 1er recouvrement de la taxe en 2010. Ce refus intervient notamment après avoir posé une question préjudicielle à la CJUE qui y a répondu dans un arrêt de 2014 estimant que la loi de financement de 2009 ne constituait pas une aide d'état pour RTVE et une question de constitutionnalité au Tribunal Constitutionnel qui a été refusée en octobre 2020 pour des motifs formels.

Dans le cadre de la réforme en cours de la loi sur l'audiovisuel, la 1^{ère} vice-présidente et ministre de l'économie, Nadia Calviño, s'était engagée avec ces 3 compagnies à revenir sur cette taxe dès 2022. Finalement, cette taxe sera maintenue en 2022 pour les opérateurs de télécommunications et serait retirée à partir de 2023.

La réforme du financement de 2009 a généré des incertitudes sur la stabilité et la prévisibilité des ressources de RTVE, comme souligné par plusieurs présidents de RTVE et par la CNMC. Le nouveau président de RTVE, José Manuel Pérez Tornero, revendique à son tour le besoin de compter avec un « financement stable » afin que RTVE puisse « réaliser un plan stratégique d'investissements à long terme ». La réforme en cours de la loi de l'audiovisuel prévoit de revenir sur certains aspects du financement, sans supposer toutefois un changement de modèle global du financement (cf. Q4).

Quant au degré d'indépendance, le problème réside surtout dans la polarisation politique et les difficultés qui ont été retrouvées ces dernières années pour garantir un fonctionnement normalisé de RTVE, notamment entre 2018 et 2021, face à l'impossibilité des groupes parlementaires pour s'accorder sur les diverses nominations. La situation semble être plus stable depuis l'accord trouvé en février 2021.

1.10.4. Des débats qui restent vifs

Lors des dernières années, plusieurs débats sont en cours en Espagne en ce qui concerne l'audiovisuel public, notamment sur **l'indépendance de RTVE par rapport au gouvernement** et sur le **financement de l'audiovisuel après avoir exclu les ressources publicitaires en 2009**.

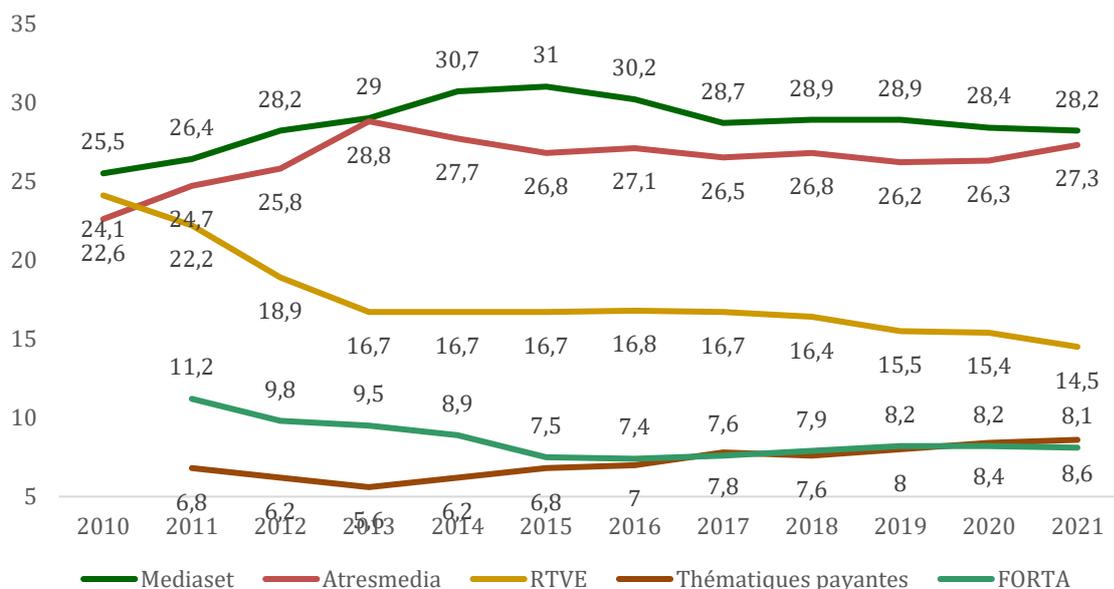
En ce qui concerne l'indépendance de RTVE par rapport à l'exécutif, le débat semble être partiellement résolu après avoir concentré l'attention médiatique ces dernières années. En effet, le retour partiel à un système d'élection du président et du conseil d'administration de RTVE à une majorité renforcée en 2017 a bénéficié d'un soutien parlementaire large. Par ailleurs, l'imbroglio sur la nomination d'un nouveau président, conseil d'administration et équipe de direction a été finalement résolue en mai 2021 après avoir été bloqué pendant près de 4 ans. La « normalisation » progressive de la situation de RTVE reste à confirmer avec l'adoption d'un nouveau mandat-cadre (arrivé à échéance depuis 2017) et d'un premier contrat-programme (aucun depuis l'adoption du modèle actuel en 2006), ainsi qu'avec un renouvellement « normalisé » des membres du conseil d'administration.

En ce qui concerne le financement de la RTVE, de nombreuses voies appellent à revenir sur le modèle de financement établi en 2009 estimant qu'il ne garantit pas la stabilité financière du groupe audiovisuel public. La situation financière de RTVE s'est en effet rapidement dégradée depuis 2019. Ce débat porte sur plusieurs questions dont :

- ◆ **L'éventuel retour de la publicité dans les chaînes publiques, au moins partiellement** : la réforme de 2009 suscite encore des discussions et les propositions sur un retour même partiel de la publicité reste d'actualité. UGT, l'un des 2 principaux syndicats, a présenté en 2021 une proposition de plan stratégique de RTVE proposant le retour partiel de la publicité. Par ailleurs, le 1^{er} président de RTVE avait démissionné en 2009 en raison principalement de son désaccord avec la suppression de la publicité et l'administratrice unique provisoire entre 2008 et 2021 avait également estimé que la fin de la publicité avait été une erreur.
- ◆ **La contribution de l'État pour financer la mission de service public** : comme le remarque la CNMC, la contribution de l'État a fortement varié selon le contexte économique avec des contributions moins importantes entre 2012 et 2014 alors que l'Espagne engageait de fortes restrictions budgétaires pour l'ensemble du secteur public (ajustement budgétaire faisant suite à la crise des dettes souveraines en zone euro). Le président de RTVE de l'époque a présenté sa démission en 2014 se plaignant des déficiences du financement de RTVE et du manque de soutien budgétaire de l'État.

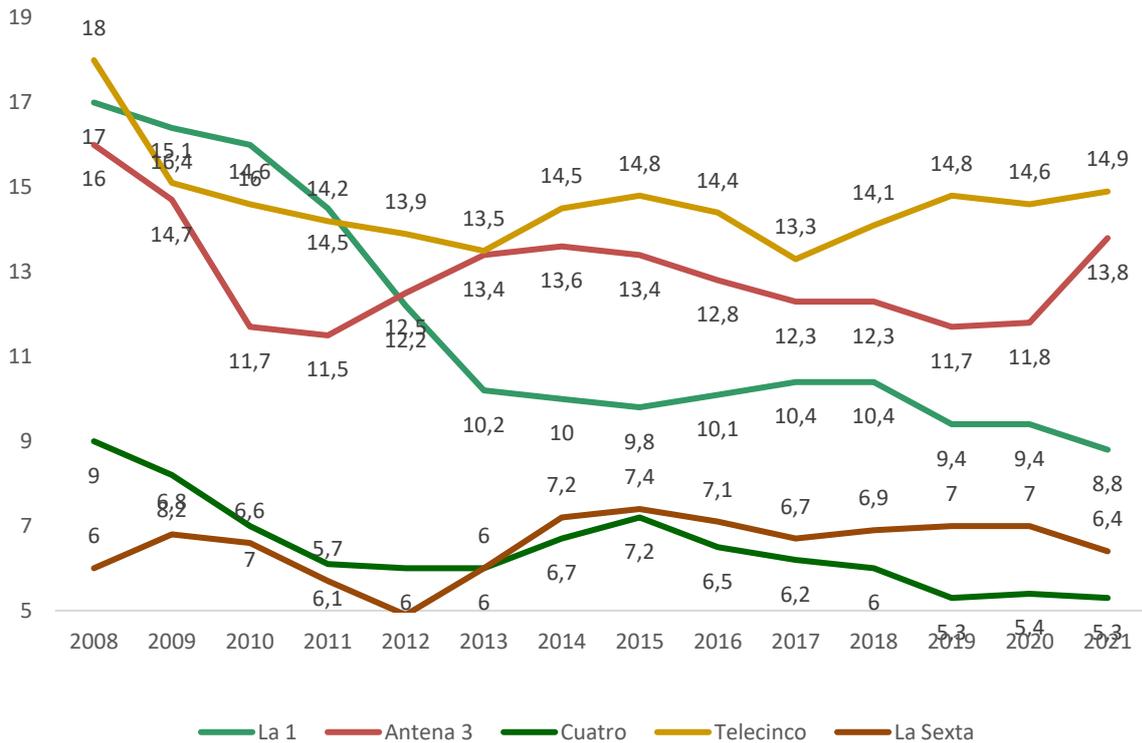
Enfin, la baisse constante de l'audience de RTVE, notamment pour la télévision, fait régulièrement débat. En effet, l'audience de l'ensemble des chaînes RTVE, ainsi que sa chaîne phare « La 1 », est en baisse constante depuis le début des années 2010. Le groupe RTVE a décroché dans la bataille pour le leadership des audiences depuis le début des années 2010 alors que la 1^{ère} position est disputée par les groupes privés Mediaset et Atresmedia. Par chaîne, le constat est similaire alors que la chaîne historique de RTVE, « La 1 », a perdu la 1^{ère} position au début des années 2010. Dans un [article récent](#), le journal de référence *El País*, fait le bilan de la « crise multipolaire » de l'audiovisuel public espagnol en ciblant notamment la réduction des audiences qui serait liée à un changement des habitudes de consommation, notamment du public jeune, qui se tournerait vers des émissions en différé au lieu de la télévision en émission linéaire classique. Le journal souligne également la programmation « erratique » avec des changements constants des émissions, en lien notamment avec la forte instabilité de la gouvernance entre 2018 et 2021. Enfin, le journal dénonce également un « modèle de gestion obsolète » en reprenant le diagnostic du nouveau président qui dénonçait une « inertie bureaucratique, un « suivisme » politique et un manque de réactivité ». Dans ce contexte, le nouveau président continue de réorganiser l'organigramme interne et demande de finaliser un mandat-cadre et contrat-programme.

Graphique 9 : Audience télévision par groupe en Espagne entre 2010 et 2021 (%)



Source : Ambassade de France en Espagne

Graphique 10 : Audience TV par chaîne en Espagne entre 2008 et 2021 (en %)



Source : Ambassade de France en Espagne

Il convient de noter que l'idée de créer une redevance similaire au modèle français n'a jamais vraiment fait partie des débats sur le sujet en Espagne.

Le gouvernement a présenté en novembre 2021 son projet de loi générale de communication audiovisuelle qui touche à plusieurs éléments concernant l'audiovisuel public. Ce projet, qui cherche notamment à transposer en droit national la directive UE 2018/1808 relative à la fourniture de services médias audiovisuels, prévoit plusieurs nouveautés dans le modèle de financement de RTVE. Il s'inscrit dans le volet audiovisuel des réformes menées par l'Espagne dans le cadre de son Plan National de Relance et Résilience (« Espagne, Hub audiovisuel d'Europe »).

Concrètement, il est prévu que le financement de l'audiovisuel public « sera réalisé avec des apports de tous les agents présents dans le marché audiovisuel qui rivalisent pour la même audience : télévision linéaire ouverte, télévision linéaire avec accès payant, prestataires de vidéos sur demande et plateformes d'échange de vidéos ». Cette obligation concernera, à partir de 2023, tous les prestataires offrant leurs services en Espagne, qu'ils soient établis en Espagne ou dans un autre territoire au sein de l'UE. Ceci revient à obliger les plateformes comme Netflix, HBO, Amazon Prime ou Youtube à contribuer au financement de RTVE avec une contribution équivalente à 1,5% des recettes annuelles obtenues en Espagne. Ce montant « ne pourra en aucun cas dépasser 20% des recettes annuelles de RTVE ».

Ce projet de loi permettra par ailleurs d'éliminer dès 2023 la contribution des opérateurs de télécommunication fixée à 0,9% en 2009 par la loi 8/2009 – un bénéfice estimé de 100 à 140 M€ annuels pour ces compagnies. Ils resteront cependant soumis à la taxe sur la réservation du domaine public radioélectrique.

En outre, le projet de loi vise à flexibiliser les sources de revenus propres de la RTVE. La corporation pourra monétiser certaines formes de publicité, par exemple le parrainage ou la publicité sur ses chaînes internationales et son contenu numérique. L'insertion de publicité sur les chaînes de RTVE dans les plateformes de partage de vidéos générées par les utilisateurs ou dans ses fonctionnalités numériques sera également autorisée.

Il est à noter que ce projet législatif a généré certaines interrogations dans l'espace public, certains médias mettant en cause l'efficacité d'une taxation des plateformes numériques basée sur leurs revenus (une grande partie de ces derniers étant déclarés hors d'Espagne, donc non imposables par les autorités espagnoles). Le gouvernement n'a pas à date offert de précisions supplémentaires.

2. Une image de l'audiovisuel public européen sur la base des études de l'Union européenne de radiodiffusion

Créée en 1950, l'Union européenne de radiodiffusion est la plus importante association de radiodiffuseurs nationaux. Elle couvre aujourd'hui 56 pays : tous les pays de l'Union européenne mais aussi la Suisse, la Norvège et l'Islande, les pays des Balkans, la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, les pays du Caucase, la Turquie, les pays de la rive Nord de la Méditerranée sauf la Libye, Israël, la Jordanie et le Liban.

L'ensemble des recettes de l'audiovisuel public des pays de l'UER a représenté **35 Mds€** en 2020, chiffre en légère érosion depuis 2015 mais qui représente une baisse de 5,8% en termes réels. **Entre 2010 et 2019, le poids de ces recettes par rapport au PIB des pays de la zone a connu une baisse significative passant de 0,20% à 0,16%, ce qui traduit un véritable décalage par rapport à la croissance économique européenne.**

Surtout, cette évolution traduit un décrochage important par rapport au développement de nouveaux acteurs dans le domaine de l'information et des médias, situation d'autant plus préoccupante qu'ils sont majoritairement non européens.

Au sein des pays de l'UER, 5 pays représentent en 2019 25,1 Md€, soit 70% des ressources de l'audiovisuel public des 58 pays de l'UER :

- ◆ Allemagne : 9 473 M€,
- ◆ Royaume-Uni : 6 869 M€,
- ◆ France : 4 144 M€,
- ◆ Italie : 2 655 M€,
- ◆ Espagne : 1 999 M€.

Si la France dispose du troisième dispositif européen en termes d'audiovisuel public, elle n'occupe toutefois qu'une position moyenne au sein des pays de l'Union européenne si ce chiffre est rapporté à son PIB : elle est 8^{ème} derrière l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Belgique, la Suède et l'Irlande mais devant les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne mais aussi les pays d'Europe centrale et méridionale.

L'UER note une certaine corrélation entre le niveau des financements de l'audiovisuel public par habitant et la part d'audience. Ainsi, fort logiquement, la part d'audience d'un média est liée à son budget. L'UER classe également les pays européens en trois tiers en fonction du montant de crédits consacrés à l'audiovisuel public. Trois groupes de pays apparaissent :

- ◆ les pays d'Europe occidentale et nordique (Allemagne, Suisse, Autriche, Slovaquie, Royaume-Uni, France, pays nordiques),
- ◆ les pays d'Europe méridionale (Italie, Espagne...) et centrale (Pologne, Hongrie) mais aussi les Pays-Bas,

C'est également important au moment où la Commission européenne a introduit un projet de *Media freedom act* sous l'impulsion de la commissaire tchèque, M^{me} Jourova et du commissaire Breton en vue de chercher à garantir la liberté de certains médias face à des gouvernements qui cherchent à empiéter sur leur indépendance. Les négociations vont s'engager au Conseil et au Parlement et promettent d'être délicates car on touche à des questions politiquement très sensibles dans un domaine jusqu'ici de la stricte compétence des États.

L'UER regarde donc avec circonspection les réformes qui sont mises en œuvre par ses membres, notamment celles concernant la budgétisation dans la mesure où elles se sont traduites en Espagne mais surtout aux Pays-Bas par un affaiblissement de l'audiovisuel public. Il faut voir si les réformes qui viennent d'être adoptées au Danemark et en Norvège dans ce sens auront les mêmes impacts. Déjà, l'expérience danoise où une coalition soutenue par l'extrême droite a décidé une forte baisse des crédits avant que le retour des socio-démocrates n'entraîne une remise en cause partielle de ces baisses de crédits, montre que budgétisation et volatilité vont de pair.

3. Un regard intéressant des universitaires américains sur le paysage de l'audiovisuel public européen

Il est intéressant d'avoir le regard des universitaires américains sur l'audiovisuel public européen.

Ils s'expriment depuis les **États-Unis, pays où l'audiovisuel public est réduit à la portion congrue avec 2% de d'audience**. L'opérateur américain PBS est sous-doté puisque la subvention qu'il reçoit correspond à environ la moitié de son budget. Il assure son équilibre financier en ayant recours à la publicité, en recevant des soutiens de ses auditeurs et en nouant des partenariats avec de grandes entreprises. Cette situation a deux effets. Elle conduit à avoir une approche élitiste pour répondre aux attentes de ses auditeurs et peut conduire à des conflits d'intérêt puisque certaines émissions étaient en lien évident avec les soutiens reçus de certains bienfaiteurs, ce qui a altéré la réputation de ce groupe.

Au vu de ces écueils, les universitaires regardent l'audiovisuel public européen avec beaucoup d'admiration et considèrent qu'il explique pour beaucoup certains aspects positifs de l'Europe par rapport aux États-Unis, ce qui pourrait surestimer son importance. Enfin, comme l'UER, ils ont tendance à considérer avec scepticisme toute évolution des dispositifs existants et toute remise en cause de la redevance.

Dans son article sur « *Public media autonomy and accountability, best and worst practices in 12 leading democracies* » (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Japon, Allemagne, Finlande, Danemark, Suède, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, France) paru en 2017, Rodney Benson souligne les écarts de part de marché des télévisions publiques entre les pays d'Europe du Nord d'une part et de l'Ouest où elles sont comprises entre 31% (France) et 66% (Danemark) et les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande où elles sont respectivement de 2%, 5% et 10%, le Japon étant dans une position intermédiaire avec 26. Ces écarts reflètent les différences de soutien public entre ces deux groupes : de 176\$ par habitant en Norvège à 67\$ aux Pays-Bas contre un chiffre compris entre 3\$ aux États-Unis et 42\$ au Japon. Il note le rôle de la redevance qui existe dans tous les pays d'Europe concernés par l'étude (sauf les Pays-Bas) et aucun des pays non européens sauf le Japon, de même que celui des garanties pluriannuelles de financement qui existent dans de nombreux pays d'Europe du Nord.

Au terme de son étude Rodney Benson identifie quatre domaines où ils identifient des bonnes pratiques qui renforcent l'indépendance et la légitimité aux yeux des citoyens :

- ◆ **un financement suffisant**, assuré plutôt par une redevance que par une subvention budgétaire et encadré dans un **cadre pluriannuel** qui limite la capacité du gouvernement à lier les montants des subventions à son appréciation des programmes ;
- ◆ **un cadre juridique qui limite la capacité du gouvernement à intervenir sur la programmation** ;

Il souligne en particulier l'intérêt de la KEF allemande en tant que commission pour la détermination des besoins financiers des sociétés de l'audiovisuel public, établie par un accord entre les Länder, seuls compétents dans le domaine de la culture et des médias. Il note que les Länder sont tenus par la recommandation de la KEF qui dans les faits fixe le montant de la redevance à la suite du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe rendu en 2007 qui avait débouté les Länder qui avaient contesté un relèvement de la redevance proposé par la KEF.

- ◆ **un organe de régulation** qui constitue un intermédiaire entre le gouvernement et les dirigeants de l'audiovisuel public, à condition que ses membres soient nommés dans des conditions qui assurent cette indépendance ;

À cet égard, il relève l'intérêt du dispositif suédois où l'audiovisuel public est sous la tutelle d'une fondation en charge de la nomination des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public et du suivi de la mandature. Le conseil d'administration de la fondation comprend des **membres nommés par les partis représentés au parlement pour 8 ans et renouvelés par moitié**. Le président est en poste pour 4 ans. Ce dispositif garantit une certaine stabilité par rapport à des législatures de 4 ans et permet à la fondation de jouer un rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et les dirigeants de l'audiovisuel public.

- ◆ **des conseils des auditeurs** qui garantissent des liens forts avec des publics divers.

Ainsi au Royaume-Uni, la charte qui régit la BBC crée des conseils des auditeurs consultés sur les performances de cette structure dans l'atteinte de ses objectifs publics. De son côté, **les conseils doivent publier un rapport annuel évaluant la manière dont la BBC répond aux besoins des contribuables**. Il est probable que cette obligation a permis à la BBC de mieux répondre aux attentes des citoyens et contribue pour beaucoup à sa popularité, souvent supérieure à celle des gouvernements. Cela explique sans doute sa capacité de résistance à des attaques régulières.

4. Un audiovisuel extérieur où de nouveaux acteurs montent en puissance alors que les moyens des opérateurs français stagnent

Dans un monde marqué par un renouveau des tensions, un réarmement général et la montée en puissance rapide de nouveaux acteurs, les outils de l'audiovisuel extérieur sont de plus en plus utilisés en appui des autres outils de la diplomatie et de l'influence. Dans ce nouveau contexte international, la lutte contre la désinformation et les manipulations de l'information est devenue un enjeu central (crise Covid, situation au Sahel, guerre russo-ukrainienne). Par ailleurs, les outils techniques évoluent rapidement comme le montrent la montée en puissance des visionnages à la demande sur les plateformes numériques aux dépens des modes de diffusion traditionnels. Cette transformation s'est accélérée à la faveur de la crise Covid.

Surtout, elle s'inscrit dans un contexte où, depuis une dizaine d'années, les financements massifs de nos **concurrents stratégiques** ont fait émerger des médias internationaux plurilingues à vocation mondiale, ciblant notamment nos zones d'influence prioritaire : l'Afrique et le Moyen-Orient ainsi que l'Europe. Ces éléments sont fondés sur une contribution de la direction générale de la mondialisation du MEAE.

4.1. RT en Russie

Russia Today, rebaptisée RT en 2009, est une chaîne d'information « alternative » en continu, appartenant au groupe Rossyia Segodnia, dont le directeur et la rédactrice en chef sont respectivement les **propagandistes russes** très médiatisés Dmitrii Kissilev et Margarita Simonian.

Elle dispose aujourd'hui de **sept branches, diffusées dans une centaine de pays et en plusieurs langues** : la branche arabe depuis 2012, espagnole depuis 2009, française (bureau à Paris) depuis 2017, allemande (bureau à Berlin) depuis 2014, américaine depuis 2010, britannique depuis 2014 et documentaire. A la mi-janvier 2022, des difficultés se concentraient déjà en Allemagne, où le régulateur n'avait pas donné la licence pour diffusion et où YouTube avait bloqué la chaîne de RT en allemand.

RT comprend également une agence de presse vidéo et 25 bureaux répartis dans 18 pays. Elle emploie 2 000 personnes.

Lancée en 2005 avec un budget de 23M€, la chaîne est désormais dotée cette année de **321M€** (28,7Mds de roubles), un **budget en augmentation** par rapport à 2021. Par ailleurs, signe de l'importance que lui accorde le Kremlin, elle obtiendra pour la période 2022-2024, la dotation de 82 Mds de roubles, soit la première dotation pour les médias d'État russes. Tous les autres médias d'État voient également leur budget augmenter (le groupe Rossyia Segodnia dans son ensemble, VGTRK, TASS et ORT).

Si sa diffusion en linéaire est limitée, RT dispose cependant d'une vaste empreinte sur les réseaux sociaux et est très suivie sur YouTube. Selon Ipsos, la chaîne est devenue le **premier réseau de chaîne TV regardé sur Youtube**, devant toutes les chaînes d'information (BBC, CNN, Al Jazeera etc...), avec 10 milliards de vues et 16 millions d'abonnés.

RT a souvent l'objet de mises en demeure ou de sanctions de la part de différentes autorités européennes de régulation des médias et le 27 février la présidente de la Commission européenne a annoncé l'interdiction de la chaîne dans toute l'Union européenne pour sa couverture de la guerre en Ukraine.

4.2. CGTN et CRI en Chine

Placé sous l'autorité de la **propagande du PCC**, le groupe média chinois (China Media Group) comprend China Central television (CCTV), à laquelle appartient la China Global Television Network (CGTN).

Créée en 2016, la China Global Television Network (CGTN) **diffuse en 6 langues** (chinois, anglais, arabe, français, espagnol et russe) **dans 160 pays** et compte plus de 10 000 employés répartis dans 70 bureaux à l'étranger et quatre centres de production, à Londres, Washington et Nairobi.

Les médias chinois comprennent aussi une agence de presse officielle, Chine Nouvelle, disposant de plus de 230 agences et publiant en 15 langues.

Il existe également une radio chinoise internationale : Radio Chine international (CRI), appartenant à China Media Group. Elle dispose de près de 70 stations de radio affiliées à l'étranger et de 18 services mondiaux de radio sur Internet, et reçoit chaque année plus de 3 milliards de commentaires des internautes. CRI dispose également de six bureaux régionaux principaux à l'étranger et de 32 bureaux de correspondants à l'étranger. Elle diffuse plus de 2700 heures de programmes par jour (24/24 en anglais). Sa diffusion à l'étranger inclut 65 langues dont l'arabe, l'anglais, le français, l'allemand, l'espagnol, l'italien, le japonais...

Annexe V

China Media Group déclare dans son rapport financier que 99,96% de son financement est issu du budget public général du gouvernement central, qui s'élève à 2 milliards yuans, soit **282M** d'euros. Celui-ci provient de taxes, d'impôts sur les gouvernements locaux, sur les sociétés, ou d'emprunts publics. Le rapport ne mentionne pas de recettes publicitaires alors que de la publicité est diffusée sur CCTV et CRI.

Au cours des dernières années, le groupe se renforce et se structure. En effet, depuis décembre 2020 une large campagne de recrutement est en cours avec 264 nouveaux postes à pourvoir.

Le géant asiatique vise à **façonner positivement son image en proposant du contenu gratuit aux médias locaux.** Ainsi les médias locaux africains publient du contenu rédigé par des journalistes chinois sur les thématiques sino-africaines. L'influence chinoise dans l'environnement de l'information ne repose pas simplement sur un nombre massif de comptes Twitter, de bots et une couverture médiatique soigneusement placée sur les chaînes locales, mais repose sur une **approche durable avec un contrôle couvrant l'ensemble du continent africain**, avec des actions de formation de reporters à la gestion de nouveaux médias internationaux massifs.

L'Afrique est l'une des régions du monde où les médias chinois ont été les plus actifs ces dernières années : l'agence de presse d'État Xinhua possède le plus grand réseau de correspondants sur le continent avec 20 bureaux. Plusieurs nouveaux accords ont par ailleurs été négociés, dont un qui conduit Star Times, basé à Pékin et nouvel entrant dans l'industrie de la télévision payante par satellite en Afrique, à installer la télévision numérique par satellite dans 10 000 villages d'Afrique subsaharienne.

Il est à noter que sur les bouquets satellitaires européens seules les chaînes de TV de Chine populaire sont accessibles aux diasporas chinoises, à l'exclusion par exemple de toutes les chaînes taiwanaises.

4.3. Anadolu Anjansi et TRT en Turquie

Le principal outil d'information de l'état turc est constitué de l'agence de presse Anadolu Agency et de l'ensemble des chaînes de la TRT.

Ses moyens

Le groupe TRT est entièrement détenu par l'État turc et employait 10 500 personnes en 2013. Créé en 1964, il comprend 18 chaînes TV et 15 radios. Parmi les médias à vocation internationale on compte les télévisions TRT World (en anglais), TRT Arabi (en arabe), TRT Avaz (destinée aux populations d'origine turcique d'Asie centrale et d'Europe), TRT Türk (en turc, destinée aux Turcs résidents à l'étranger). Pour la radio, en plus des nombreux canaux nationaux et régionaux, on compte TRT World Radio (en anglais), TRT Kurdî Radyo (en kurde), Memleketim FM (« ma ville natale FM », pour les Turcs de l'étranger), et Voice of Turkey (diffusée en anglais, allemand, russe et chinois).

TRT World diffuse et emploie de nombreux journalistes étrangers et dispose de bureaux à Istanbul, Washington DC, Londres et Singapour.

TRT Avaz, centrée sur le monde turcique, est regardée dans les Balkans, en Asie centrale, au Moyen-Orient et dans le Caucase. La chaîne propose également des tutoriels d'apprentissage de la langue turque. TRT Arabi est destinée à la fois aux populations arabes vivant sur le sol turc, et à la fois au Moyen-Orient et à l'ensemble du monde arabe.

Annexe V

Il existe également **deux agences presse principales, toutes deux pro-gouvernementales**. La première, Anadolu Agency est officiellement celle de l'État turc et diffuse ses informations en douze langues. Elle publie quotidiennement près de 1 500 nouvelles, 1 000 photos et 200 vidéos.

La seconde est Doğan Haber Ajansı. En 2011, celle-ci comptait 41 bureaux en Turquie et 26 à l'étranger. Elle produirait aujourd'hui quelques 6 000 dépêches, 3 000 vidéos et 11 000 photos par mois. Le groupe Demirören Media, propriétaire de cette agence de presse, est également détenteur du capital de nombreux titres de presse turque, et emploie 3 500 personnes. Cela en fait le plus grand groupe médiatique en Turquie et le quatrième d'Europe.

Son influence

Anadolu Anjansi et TRT sont désormais rattachés à la direction de la communication présidentielle et chargés de diffuser « un plan de diffusion des pensées et objectifs nationaux ». Les différents organes de presse en langue anglaise de ces groupes (comme Demirören Holding ou Turkuaz Medya Grubu) représentent également une sorte de concurrence internationale à France Médias Monde dans la « guerre de l'information ».

Plus précisément, le groupe TRT a été dirigé entre 2017 et 2021 par Ibrahim Eren, ami du fils du président Erdoğan. À son arrivée, la TRT s'est retirée du projet de chaîne européenne Euronews, qu'elle avait rejoint en 2010 (une chaîne créée en 1993 à l'initiative de l'Union Européenne de la Radio-télévision, diffusée en multilingue, et sensée proposer une vision européenne et détachée de toute opinion politique de l'actualité internationale). **Aucune coopération avec eux n'a pu aboutir.**

Concernant TRT World, si elle a la réputation d'être plutôt qualitative, fiable et relativement impartiale pour ce qui relève de l'étranger, elle l'est beaucoup moins en ce qui concerne la Turquie (aucune critique du gouvernement ou du président n'y apparaît).

Au sujet d'Anadolu Agency, le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation français et le Stockholm Center for Freedom l'ont qualifié d'« **organe de propagande** » du gouvernement turc. En effet, d'anciens journalistes ont critiqué la méthode journalistique de l'agence, notamment dans le domaine national, où les affirmations du gouvernement sont acceptées sans vérification.

4.4. Al-Jazeera au Qatar

Al-Jazeera est une chaîne de télévision du Qatar, aux objectifs internationaux. Elle émet 24h/24 et s'est construite une réputation à l'international internationale à la faveur de la seconde intifada, de la guerre en Afghanistan puis en Irak. Selon les chiffres officiels, elle est diffusée dans **310 millions de foyers dans une centaine de pays**.

Depuis 2001, la chaîne se dote d'un site internet (www.aljazeera.net), qui devient le **1er site d'information en langue arabe**, puis d'un site en anglais (www.aljazeera.com). La croissance du groupe conduit Al Jazeera à cibler de nouveaux publics - création de la chaîne Al Jazeera en anglais en 2006 à l'occasion des 10 ans de la chaîne ; Al Jazeera Balkans, diffusée depuis Sarajevo en langue serbo-croate en 2011 ; lancement en janvier 2018 du site internet en mandarin - et toucher à d'autres domaines - Al Jeezara sport en 2003, devenue BeIN sports et indépendante depuis 2013 ; Al Jazeera en direct « Mubasheer » pour l'actualité immédiate lancée en 2005 ; Al Jazeera documentaires inaugurée en 2017.

Bien qu'étant **officiellement indépendante du point de vue éditorial, elle est propriété du Al Jazeera Media Network, et à ce titre directement financée par l'État**. Elle serait dotée de moyens considérables. Aujourd'hui près de 3000 personnes de 70 nationalités différentes travaillent dans 70 bureaux répartis à travers le monde.

4.3. Partenaires européens

4.3.1. BBC au Royaume-Uni

La BBC combine une chaîne d'information en continu financée par la publicité **BBC News qui couvre 281 millions de personnes dans 200 pays, BBC World Service, réseau de radios en 40 langues** financé par la redevance et une subvention du FCO, complété par BBC Media Action, équivalent de CFI, en 62 langues.

Selon l'Accord (Agreement), le budget de BBC World Service devrait être d'au moins **254M de livres par an** soit environ 300 M€ (pour la période 2017/18 – 2021/22). Ainsi, en 2017/18 par exemple, BBC World service a été financé par la redevance (à hauteur de 268M£) et le soutien de l'État (86 M£), soit un total de **424 M€**. D'après le plan annuel de la BBC, le budget de BBC World Service devrait être de 358 M£ (**429 M€**) en 2022/23, soit une hausse de 33 M£ par rapport à l'année précédente.

Au mois de mai 2021 le gouvernement britannique a annoncé une enveloppe supplémentaire de 8M de livres pour BBC World Service, dont 3M de livres destinés à combattre la désinformation, et 5M de livres pour développer l'offre numérique et financer des projets de journalisme d'investigation.

Une aide spécifique pour BBC Media Action, l'opérateur pour le développement des médias, provient du Département pour le développement International (DFID). En septembre 2020 le Foreign Commonwealth Office et le DFID ont fusionné pour donner naissance au Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO).

BBC World service attire une **audience hebdomadaire de 246 millions de personnes dans le monde**. Il propose également une large gamme de services à la radio, à la télévision et en ligne qui attirent une audience hebdomadaire de 351 millions de personnes dans le monde, dont un quart a entre 15 et 24 ans.

Les missions, priorités et objectifs de BBC World Service sont décidés d'un commun accord entre la BBC et le ministère des affaires étrangères et du développement britannique (FCDO), tout en préservant **l'indépendance éditoriale et managériale** du groupe.

4.3.2. Deutsche Welle en Allemagne

La Deutsche Welle (DW), service international de télédiffusion de l'Allemagne, diffuse des émissions de radio par ondes courtes, internet et satellite en 30 langues ainsi que des programmes de télévision en quatre langues (anglais, allemand, arabe et espagnol). Environ 1 500 collaborateurs et presque autant de freelances de 60 pays travaillent à son siège à Bonn et dans le studio principal à Berlin.

Annexe V

Contrairement aux autres médias publics allemands, DW n'est pas financé par la redevance et est de la compétence du gouvernement fédéral. Son financement est assuré en grande partie par le budget fédéral (Bundeshaushalt). Le budget alloué à la DW est de **391 M€ en 2021 contre 277M€ en 2013**. Il est inclus dans le plan de/de la chancelier/chancelière et sous l'autorité du délégué du Gouvernement fédéral allemand chargé de la politique culturelle de la Fédération (Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien). De plus, la DW peut également compléter son financement par la publicité et le sponsoring.

Au sein de la DW se trouve une académie qui est l'homologue de CFI, la Deutsche Welle Akademie (DWA). Cette entité offre une grande gamme de formation et de consultation pour des journalistes, des managers et des techniciens de la radio et de la télévision. DWA est financée par le Bureau Allemand pour la Coopération économique et le Développement (Ministère fédéral de la coopération économique – BMZ), par le Ministère Fédéral des affaires étrangères et l'Union Européenne. Une partie des financements de la DWA est aussi issue des projets qu'elle développe (redevance, Länder, etc...).

La mission de DW est de transmettre une image globale de l'Allemagne, en rendant compte des événements et des développements, et en intégrant les perspectives allemandes et autres d'une manière journalistique indépendante.

DW réalise deux partenariats avec France Médias Monde, la plateforme ENTR, lancée en 2021, cible principalement un public de 18 à 34 ans autour des thématiques d'actualité européenne et est disponible en six langues, et Infomigrants, site d'information lancé en 2016, destiné aux migrants entrant sur le territoire européen et financé à 90 % par la DG Home de la Commission européenne.

Les puissances développent leurs outils audiovisuels pour appuyer leur diplomatie et passer leurs messages auprès des populations en utilisant notamment les langues locales.

Pour mémoire, de son côté, France Media Monde et TV5Monde disposent respectivement de 254 M€ et 76 M€, soit 350 M€ en 2022, montant stabilisé depuis une quinzaine d'années. En effet, en 2008, la dotation budgétaire de France Media Monde était de 354 M€ avant la création de TV5 Monde. Le financement de TV5 Monde a de fait été financé par redéploiement des moyens publics attribués à France Média Monde. La subvention qu'il reçoit est aujourd'hui inférieure de 35% à celle de la Deutsche Welle (391 M€) et de 40% par rapport à celle de BBC World Service (421 M€). Si l'on ajoute la dotation de TV5Monde, l'écart est ramené respectivement à 10% et à 17%.

Plus que les niveaux, ce sont les dynamiques qui sont préoccupantes à un moment de regain des tensions qui nécessiteraient de développer cet outil d'influence.

Tableau 30 : Tableau synthétique des contributions du réseau diplomatique dans différents pays de l'UE

	Suisse	Allemagne	Suède	Finlande	Danemark	Norvège	UK	Italie	Pays-Bas	Espagne	France
Source principale de financement	Redevance de 361€ par logement	Redevance de 220€ par logement	Impôt <i>ad hoc</i> déconnecté de tout lien avec la réception de programmes audiovisuels mais proportionnel aux revenus de tout adulte : 1% du revenu dans la limite de 126€ par adulte	Impôt <i>ad hoc</i> déconnecté de tout lien avec la réception de programmes audiovisuels mais proportionnel aux revenus de tout adulte : 2,5% des revenus supérieurs à 14 000€ dans la limite de 163€ pour 20 520€.	Suppression en 4 ans de la redevance de 330€ et remplacement par une budgétisation avec une économie de 20%	Dotations budgétaires	Redevance de 192€ par foyer sur tout appareil de réception	Redevance de 90€ par foyer liée à la facture d'électricité	Dotations budgétaires	Bouquet de recettes affectées et dotations budgétaires	Redevance de 138€ (88€ dans les DOM) fondée sur la détention d'une TV
Montant de financement public en 2020 et évolution depuis 2014	1 173 M€ -2%	8 111 M€ -1%	812 M€ +4% (depuis 2018)	490 M€ en +3%	595 M€ +1,3%	590 M€ +7%	4 500 M€ +0,6%	595 M€ +1,3%	797 M€ +4%	915 M€ en 2018 +13% par rapport à 2015	3 711 M€ -1%
Montant de financement public/habitant (2020)	137€/hab	98€/hab	79€/hab	89€/hab	104€/hab	108€/hab	67€/hab	36€/hab	46€/hab	20€/hab (2018)	55€/hab
Montant de financement public en % du PIB (2020)	0,17%	0,22%	0,18%	0,20%	0,19%	0,17%	0,16%	0,15%	0,10%	0,076% (2018)	0,16%
Part des ressources propres	19%	2%	3%	1%	41%	2%	20%	15%	15%	3%	11%
Part d'audience des SAP	38% TV 48,5% radio	50% (TV)	35% TV 73% radio	43% TV 50% radio	80% TV 78% radio	60% TV	55% TV	35% TV	37% TV 40% radio	15% TV 8% radio	32% TV 32% radio

Annexe V

	Suisse	Allemagne	Suède	Finlande	Danemark	Norvège	UK	Italie	Pays-Bas	Espagne	France
Taux équipement TV	92%	96%	94%	94%	78%	-	95%	96,9%	-	98,6%	95%
Coût de gestion (2020)	1,85%	2,17%	Taxe prélevée en même temps que les autres impôts sur le revenu	-	-	-	3,6% (2021)	-	-	-	-
Exonération	Ménages n'ayant aucun moyen de regarder la TV ou d'écouter la radio, bénéficiaires de prestations sociales liées au revenu, personnes sourdes et aveugles, diplomates	Taux réduit d'un tiers pour les invalides ; exonérations sur critères sociaux dont les 2/3 en raison du bénéfice d'allocations chômage	Personnes n'ayant pas de revenu professionnel imposable : étudiant ou bénéficiaires des minima sociaux	Personnes qui perçoivent moins de 14 000€ par an	Chèque média de 132€ versé par l'Etat aux retraités modestes	-	Retraités modestes exonérés. Réduction de la redevance pour les aveugles, les détenteurs d'un poste noir et blanc, les résidents de maison de soin.	Personnes de plus de 75 ans dont les revenus additionnés avec ceux du conjoint sont inférieurs à 8000€/an, militaires, usagers certifiant l'absence de téléviseur.	Non	Non	Personnes ayant un revenu de référence nul, personnes âgées ou handicapées ayant des revenus très faibles, personnes bénéficiaires d'un droit acquis. 16% des foyers
Existence d'un financement par les professionnels	Oui : Fonction du chiffre d'affaires pour les entreprises ayant un CA supérieur à 495 000€	Oui : Fonction du nombre de salariés et de voitures de l'entreprises	Non	Oui pour les entreprises dont les revenus imposables > 50 000€, 140€ + 0,35% des revenus imposables supérieurs à 50 000€	Non	Non	Oui 192€ par appareil de réception. Au-delà de 15 appareils détenus, 192€ supplémentaires par tranche de 5 appareils, ce qui concerne surtout les hôtels et les hôpitaux. 1%	Oui. Concerne l'hôtellerie suivant un barème fonction de la taille et du standing des établissements mais aussi tous les établissements accueillant du public et ayant un téléviseur	Non	Pas de redevance sur les professionnels mais taxes sur les entreprises représentant près des 2/3 de la dotation publique : taxe sur les fréquences (380M€), les opérateurs de télécommunications (126M€), les télévisions payantes et non payantes (67M€)	redevance sur les professionnels fonction du nombre de téléviseurs

Annexe V

	Suisse	Allemagne	Suède	Finlande	Danemark	Norvège	UK	Italie	Pays-Bas	Espagne	France
Date et contenu de la dernière réforme de financement	2019 Passage d'une redevance fondée sur la détention TV à une contribution due par tous les foyers indépendamment de la possession d'une TV	2013 Passage d'une redevance fondée sur la détention TV à une contribution due par tous les foyers indépendamment de la possession d'une TV	2018 Passage d'une redevance de 227€ payée par chaque foyer détenant une TV à un impôt payé par tout adulte fonction des revenus	2013 Passage d'une redevance de 252€ payée par chaque foyer détenant une TV à un impôt payé par tout adulte équivalent à 2,5% des revenus supérieurs à 11 200€ dans la limite de 143€.	2018 Suppression en 4 ans de la redevance 339€/foyer assorti de la baisse parallèle d'un crédit d'impôt et de la réduction de 20% du budget	2020 Suppression de la redevance 300€ et remplacement par une dotation budgétaire	2004 Extension de la redevance 159€ (192 €) à tous les moyens permettant d'avoir accès aux émissions du service audiovisuel public	2015 Adossement de la redevance à la facture d'électricité Montant ramené à 90€ contre 113,5€ en 2013	2000 Suppression de la redevance remplacée par une dotation budgétaire	2009 Dotation budgétaire et affectation de différentes taxes mais pas de publicité	2005 Adossement à la taxe d'habitation
Existence de garanties pluri-annuelles de financement	Non	Oui, via les propositions de la KEF qui peut faire des propositions pluriannuelles	Ressources prélevées par l'État mais placées sur un fonds indépendant du budget de l'État	Non	Contrat de service public de 3 à 5 ans signé par chaque société de l'audiovisuel public avec le ministère de la culture qui détermine les moyens alloués et les objectifs à atteindre	Cadre financier de 4 ans voté par le parlement l'année qui suit son élection	Gel de la redevance jusqu'en 2024	Non	Oui Cadre quinquennal Reconstitution sur la base du montant de la dernière année et ajustement tenant compte de l'inflation et de l'évolution de nombre de ménages	Non, volatilité des financements	Existence de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels signés avec des sociétés de l'audiovisuel public

Annexe V

	Suisse	Allemagne	Suède	Finlande	Danemark	Norvège	UK	Italie	Pays-Bas	Espagne	France
Dispositions protégeant l'indépendance	Protection dans la Constitution et la loi fédérale sur la radio et la télévision qui garantissent l'autonomie des programmes et l'indépendance vis-à-vis de l'État.	Garantie par le traité sur les médias	Loi fondamentale sur la liberté d'expression qui garantit la liberté d'expression des contenus et prohibe toute censure d'une autorité publique. Gestion et détention des parts des sociétés de l'audiovisuel public par une fondation indépendante de l'État	Loi spécifique qui garantit l'indépendance de l'audiovisuel public. CA nommé par le parlement	Composition du CA : président et 2 membres désignés par le ministre de la culture, 6 par le parlement et 2 élus par le personnel de DR pour avoir un CA fort et indépendant	Pas de garantie constitutionnelle. Indépendance éditoriale figurant dans la loi sur les médias et les statuts de NRK	Charte royale de 11 ans, du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2027 fixe les obligations de service public, consacre le principe de son indépendance et expose les grands principes de ses relations avec le gouvernement et le public	Loi de 2015 2 membres choisis par chacune des 2 chambres et 2 membres choisis par le gouvernement au CA	Pas de statut spécifique pour l'audiovisuel public dans la constitution mais indépendance éditoriale garantie par la loi sur les médias	Nomination du CA par le parlement, 6 par les députés et 4 par les sénateurs, ce qui n'a pas empêché plusieurs crises sur ce sujet	Indépendance est constitutionnelle Nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par une autorité indépendante (ARCOM)
Remarques	Référendum 4 mars 18 71,6% refus de la privatisation du service audiovisuel public après campagne difficile qui a permis de rélégitimer le service public et de réduire ses budgets.	Compétence des Länder qui fixent le montant de la redevance en se fondant sur l'avis d'une commission d'experts (KEF)	Fortes attaques des partis populistes sur l'audiovisuel public	Fortes attaques des partis populistes sur l'audiovisuel public	L'objectif de la réforme est de permettre le développement d'un audiovisuel public danois privé mieux à même de lutter avec les plateformes.	Pas de débats particuliers : volonté de traiter ce bien public comme les autres.	Fortes attaques sur la BBC : privatisation de Channel 4 annoncée, gel de la redevance pour 2 ans	Réforme à venir car l'adossement à la facture d'électricité est remis en question pour des raisons juridiques	Réflexion sur la place de la publicité	Tensions fréquentes entre l'État et les dirigeants de la TV publique	

Source : Mission.

ANNEXE VI

Présentation des simulations fiscales réalisées

1. SUR PRÈS DE 30 MILLIONS DE FOYERS RECENSÉS DANS LES BASES DE LA TAXE D'HABITATION, 23 MILLIONS DE FOYERS PAYENT LA CAP	- 2 -
1.1. Présentation synthétique des caractéristiques des foyers au regard de la CAP	- 2 -
1.1. Les foyers sont dégrévés en majorité au titre de leur âge, sous condition de ressources.....	- 5 -
1.2. La CAP est un prélèvement fortement dégressif	- 7 -
2. LA MISSION A TRAVAILLÉ SUR DEUX GRANDS SCÉNARIOS D'UNIVERSALISATION DE LA CAP	- 9 -
2.1. Deux grands scénarios de réforme de la CAP ont été esquissés : un scénario « à l'allemande », proche de la CAP actuelle, et un scénario « à la finlandaise » de transformation du prélèvement pour tenir compte des facultés contributives.....	- 9 -
2.1.1. <i>Les scénarios ont été construits à partir de simulations « toutes choses égales par ailleurs »</i>	- 9 -
2.1.2. <i>La mission s'est concentrée sur deux scénarios types</i>	- 10 -
2.2. Scénarios détaillés	- 11 -
2.2.1. <i>Scénario 1 « à l'allemande » : suppression de la condition de détention d'une TV avec maintien du rendement actuel</i>	- 11 -
2.2.2. <i>Scénario 2 « à la finlandaise » : Suppression de la condition de détention d'une TV, remplacement du montant forfaitaire par un taux additionnel sur l'assiette de la CSG avec maintien du rendement actuel et hors dégrèvements</i>	- 13 -
2.2.3. <i>Scénario assiette IR : évolution du périmètre des assujettis en passant du foyer TH au foyer IR avec suppression de la condition de détention d'une TV et maintien du rendement</i>	- 17 -
2.3. Options de simplification des dégrèvements.....	- 20 -
2.3.1. <i>Suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des règles de dégrèvement avec maintien du tarif actuel et du nombre de foyers dégrévés</i>	- 20 -
2.3.2. <i>Suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des règles de dégrèvement avec maintien du rendement actuel et du nombre de foyers dégrévés</i>	- 22 -
3. Simulations toutes choses égales par ailleurs	- 24 -
3.1. <i>Suppression de la condition de détention d'une TV avec maintien du tarif actuel</i>	- 27 -
3.2. <i>Évolution du périmètre des assujettis en passant du foyer TH au foyer IR</i>	- 28 -
3.2.1. <i>Hypothèse 1 : les foyers TH composés de deux foyers IR réalisent une déclaration commune de CAP</i>	- 28 -
3.2.2. <i>Les foyers TH composés de deux foyers ne peuvent pas réaliser une déclaration commune de CAP</i>	- 29 -
3.3. Passage à un prélèvement individualisé.....	- 31 -
3.4. Passage à un taux additionnel sur l'assiette de CSG sans universalisation	- 32 -

INTRODUCTION

Cette annexe a pour objet de présenter les travaux réalisés dans la première phase de la mission en vue de la définition des caractéristiques possibles d'une CAP des particuliers réformée.

Pour mémoire, la mission avait défini deux séries de critères d'appréciation pour bâtir des scénarios de réforme :

Tout d'abord les critères de référence posés par la lettre de mission :

- ◆ une ressource pérenne, adaptée à la réalité des usages audiovisuels actuels et respectueuse de l'équité fiscale ;
- ◆ une ressource qui permette d'assurer un rendement équivalent à la CAP, en termes de niveau mais aussi de dynamisme ;
- ◆ une ressource qui soit compatible avec la garantie d'indépendance de l'audiovisuel public et l'exigence de prévisibilité de ces moyens.

Et en second lieu les critères d'examen suivants :

- ◆ simplicité/complexité pour le redevable et pour l'administration ;
- ◆ coûts de mise en œuvre et coûts de gestion en régime de croisière ;
- ◆ importance et caractérisation des effets de redistribution ;
- ◆ effet sur la dynamique de la recette attendue ;
- ◆ risques de fraude/facilité de contrôle.

L'annexe commence par décrire la manière dont le prélèvement actuel est réparti entre les foyers, qu'ils paient ou non cette contribution. Elle présente ensuite la méthodologie qu'avait retenue la mission pour construire ces scénarios. Dans un premier temps, un recensement a été opéré du champ des options possibles en termes de maintien ou non d'un lien avec un support d'accès à l'audiovisuel, de champ des assujettis, de fixation du montant du prélèvement et de recouvrement (cf. arbre des possibles, représenté au graphique 4). Sur cette base, des simulations ont été réalisées « toutes choses égales par ailleurs » afin d'identifier l'impact de chaque option sur le rendement et sur la répartition du prélèvement par tranches d'âge et par décile. L'analyse de ces premiers résultats et des enseignements des comparaisons internationales a conduit à construire plusieurs scénarios. Cette annexe ne fait pas état des scénarios d'extension du fait générateur que la mission n'a pas retenus et qui sont mentionnés dans le rapport. L'ensemble des scénarios approfondis reposent sur le principe d'une **universalisation de la CAP** qui met un terme au lien avec un support de réception de l'audiovisuel public. Deux scénarios principaux ont été instruits : l'un s'inscrivant dans la continuité du prélèvement existant, le principal changement résidant dans l'extension du champ à tous les foyers (scénario dit « à l'allemande ») ; l'autre consistant en un prélèvement proportionnel au revenu (scénario dit « à la finlandaise »).

Ce dernier scénario est toutefois très différent du dispositif en vigueur en Finlande où chaque adulte dont les revenus dépassent 14 000 € par an contribue à hauteur de 2,5 % de ses revenus dans la limite de 163 €. C'est-à-dire que tous les adultes dont le revenu est supérieur à 20 520 € paient le même montant, soit 163 €. Dans le scénario étudié par la mission, l'impôt est proportionnel aux revenus sans plancher, ni plafond.

La mission n'a pas pu aller au bout de ses travaux sur la construction de ces scénarios, qui ne sont donc que partiellement aboutis. En particulier, la question du maintien ou de l'évolution des dégrèvements et les enjeux de faisabilité juridique et en gestion n'ont pas pu être complètement instruits. Par ailleurs, la mission a dû travailler à titre principal sur une base de données excluant les outre-mer et n'a pas eu le temps de mobiliser d'autres données pour les inclure dans les simulations. Les résultats présentés en partie 2 doivent donc être considérés comme « bruts » et partiels et ont principalement pour but de restituer le travail effectué.

1. Sur près de 30 millions de foyers recensés dans les bases de la taxe d'habitation, 23 millions de foyers payent la CAP

1.1. Présentation synthétique des caractéristiques des foyers au regard de la CAP

D'après les données de taxation relatives au rôle général de la taxe d'habitation (TH) pour l'année 2020, soit les données exhaustives sur les foyers assujettis à la CAP, on peut distinguer trois situations au regard de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) parmi les 29,6 millions de foyers au sens de la TH¹:

- ◆ 2,0 millions de foyers, soit 7% des foyers TH, déclarent ne pas détenir un appareil récepteur TV ou assimilé. Ces foyers sont hors champ de la CAP ;
- ◆ 4,6 millions de foyers, soit 15,5 % des foyers TH, sont exonérés ou dégrévés de CAP. On peut distinguer parmi eux les foyers exonérés au titre de l'exonération de TH, les foyers dont le Revenu Fiscal de Référence (RFR) est nul, ou les foyers exonérés au titre des droits acquis à l'issue des précédentes réformes (cf. annexe II);
- ◆ 23,0 millions de foyers TH payant la CAP, dont 22,6 millions de foyers résidant en France métropolitaine et s'acquittant d'un montant de 138 € et 0,4 million de foyers en Outre-Mer s'acquittant d'un montant de 88 €. Ils représentent 77,5 % des foyers TH.

Ces profils de foyers peuvent être caractérisés par l'âge, le RFR par part fiscale², ou la localisation du domicile dans les DROM, ces trois caractéristiques étant retenues pour la tarification de la CAP ou l'application des règles de dégrèvements et d'exonérations.

La part de foyers déclarant ne pas détenir de TV est fortement corrélée à l'âge (cf. graphique 1); elle s'élève à 18 % pour les foyers dont le déclarant est âgé de 15 à 24 ans, contre seulement 4 % pour les foyers dont le déclarant a plus de 50 ans. Les foyers les plus jeunes sont surreprésentés parmi les foyers déclarant ne pas détenir de TV : ainsi 35% des foyers déclarant ne pas avoir de TV ont entre 15 et 34 ans alors que cette catégorie d'âge ne représente que 16% des foyers (cf. tableau 1).

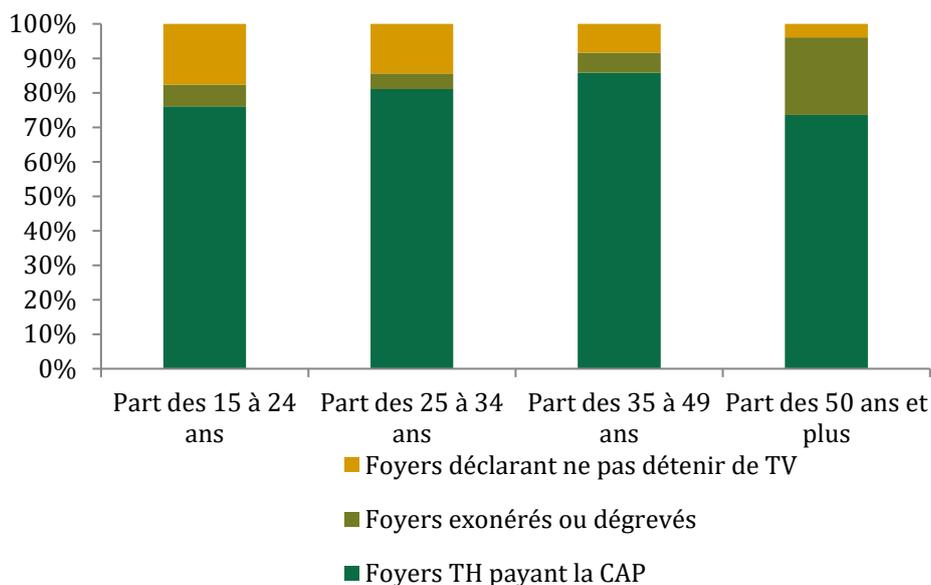
Quant à la part des foyers exonérés ou dégrévés, elle est comprise entre 5 % et 6 % pour les foyers dont le déclarant est âgé de 15 à 49 ans, mais s'élève à 15 % pour les plus de 50 ans. En effet, être âgé de plus de 60 ans, est l'un des critères retenus pour l'exonération ou le dégrèvement des foyers en plus des conditions de ressources.

¹ Le champ considéré est restreint uniquement aux résidences principales.

² Le RFR par part fiscale permet en particulier de tenir compte de la composition familiale du foyer TH.

Annexe VI

Graphique 1 : Caractéristiques des foyers TH au regard de la CAP en fonction de l'âge

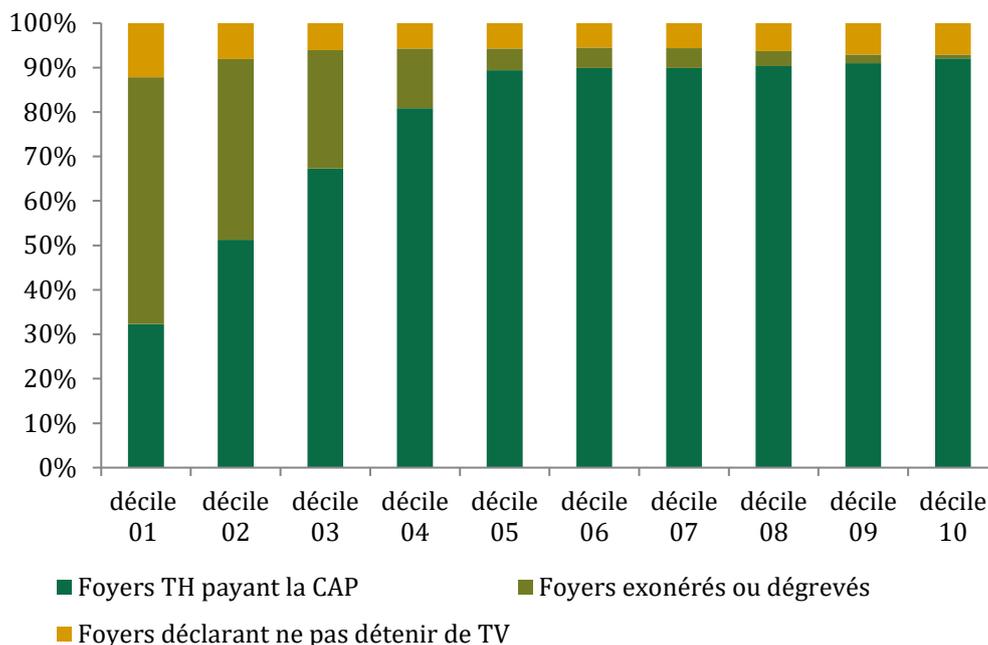


Source : DGFIP, Fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020.

79 % des foyers exonérés ou dégrévés de CAP se situent dans les trois premiers déciles de RFR par part fiscale (cf. graphique 2). Cependant, 51 % des foyers situés dans les trois premiers déciles payent la CAP, 41 % étant exonérés ou dégrévés et 9 % déclarent ne pas détenir de TV. Pour le premier décile, ces proportions s'élèvent respectivement à 32 %, 55 % et 13 %. La part de foyers déclarant ne pas détenir de TV oscille entre 5,5 % et 7,1 % suivant les déciles à l'exception des premier et deuxième déciles où elle s'élève respectivement à 12,2 % et 8,1 %. On peut aussi noter qu'il existe des foyers exonérés de CAP jusqu'au dernier décile, représentant cependant moins de 1 % des foyers appartenant au dernier décile de RFR par part fiscale.

Annexe VI

Graphique 2 : Caractéristiques des foyers TH au regard de la CAP en fonction du RFR par part fiscale

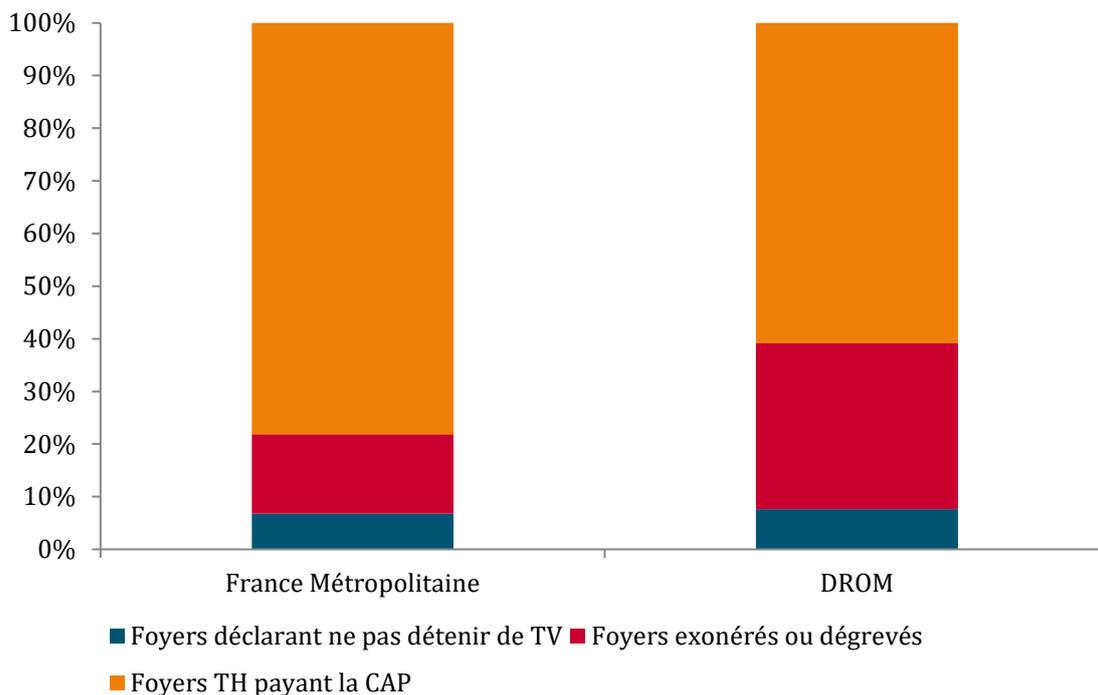


Source : DGFIP, Fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020.

La part de foyers TH payant la CAP est de 17 points plus élevée en France Métropolitaine par rapport aux DROM (cf. graphique 3). Cette différence s'explique presque exclusivement par une part de foyers exonérés ou dégrévés supérieure de 16 points dans les DROM. Par ailleurs, si la part de foyers payant la CAP est plus faible dans les DROM, le montant payé par foyer est aussi inférieur et s'élève à 88 € contre 138 € en France Métropolitaine. Les foyers situés dans les DROM représentent ainsi 2,4 % des foyers TH, mais seulement 1,9 % des foyers TH payant la CAP et 1,2 % des recettes de la CAP.

Annexe VI

Graphique 3 : Caractéristiques des foyers TH au regard de la CAP en fonction de leur lieu de résidence



Source : DGFIP, Fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020.

1.1. Les foyers sont dégrévés en majorité au titre de leur âge, sous condition de ressources

Tableau 1 : Répartition des foyers TH vis-à-vis de la CAP en fonction de l'âge

	Foyers TH payant la CAP		Foyers exonérés ou dégrévés		Foyers déclarants ne pas détenir de TV		Ensemble des foyers	
	Nombre de foyers	en %	Nombre de foyers	en %	Nombre de foyers	en %	Nombre de foyers	en %
Âge								
Part des 15 à 24 ans	644 000	3%	53 000	1%	149 400	7%	846 400	3%
Part des 25 à 34 ans	3 168 000	14%	178 000	4%	560 600	28%	3 906 600	13%
Part des 35 à 49 ans	6 440 000	28%	438 000	10%	626 900	31%	7 504 900	25%
Part des 50 ans et plus	12 759 000	55%	3 905 000	85%	676 000	34%	17 340 000	59%
Total	23 011 000	100%	4 574 000	100%	2 012 900	100%	29 597 900	100%
Régions								
Outre-Mer	431 000	1,9%	223 000	4,9%	54 000	2,7%	708 000	2,4%
France Métropolitaine	22 593 000	98,1%	4 352 000	95,1%	1 959 000	97,3%	28 904 000	97,7%

Source : DGFIP, Fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020, fichier des déclarations des revenus 2019 à la 6ème émission.

Annexe VI

Le tableau 1 montre que, pour chaque catégorie d'âge, les foyers paient la CAP globalement à due proportion de la part que représente cette catégorie dans l'ensemble des foyers. Toutefois, il faut noter la très forte surreprésentation des foyers dont le déclarant est âgé de 50 ans et plus dans les foyers exonérés ou dégrévés de CAP. En effet, 85 % des foyers exonérés ou dégrévés ont un déclarant situé dans la tranche la plus âgée, alors que ces foyers ne représentent que 59 % du total des foyers TH.

Le tableau 2 présente le nombre de foyers selon le motif de dégrèvements. Ces données sont construites de manière à ce qu'il n'y ait qu'un unique motif de dégrèvement par foyer. Par exemple, un foyer bénéficiaire de l'ASPA mais dont l'un des contribuables a plus de 60 ans et dont le RFR est inférieur à 11 276 € n'apparaîtra qu'une fois dans le tableau au motif « *Dont contribuables âgés de plus de 60 ans et les veufs et veuves non soumis à l'IFI et sous conditions de ressources* » et n'apparaîtra pas pour le motif « *Dont titulaire ASPA ou ASI* ». Cette présentation des données limite les interprétations possibles. Cependant, il apparaît qu'au moins 3,4 millions³ sur les 4,6 millions de foyers dégrévés le sont au titre de leur âge sous condition de ressources. En effet, le dispositif « vieux parent »⁴ correspond également à un dégrèvement sous condition d'âge (avoir plus de 60 ans en 2014) et ressources (RFR inférieur à 14 061 € pour la première part fiscale).

Ainsi, les foyers de plus de 60 ans appartenant aux premiers déciles de RFR par part fiscale apparaissent comme les principaux bénéficiaires des dégrèvements de la CAP. **Les contribuables pauvres mais dont le RFR n'est pas nul et ayant moins de 60 ans doivent s'acquitter des 138 € (ou 88 € dans les DOM).**

Les foyers plus jeunes qui ont de faibles revenus ne peuvent bénéficier d'exonération. Lors de notre déplacement en Haute Garonne, il nous a été signalé que certaines assistantes sociales suggèrent aux familles en difficulté et ne relevant pas des critères d'exonération de déclarer qu'ils ne détiennent pas de téléviseur. Ainsi la Haute Garonne fait partie des départements où la part de foyers bénéficiant d'une exemption est inférieure à la moyenne nationale tandis que la part de foyers déclarant ne pas détenir de TV est supérieure à la moyenne nationale.

³ Dont 2,3 millions de foyer au motif « *contribuables âgés de plus de 60 ans et les veufs et veuves non soumis à l'IFI et sous conditions de ressources* » et 1,1 million au motif des « *bénéficiaires du dispositif « vieux parents* » ».

⁴ Il s'agit des contribuables âgés de plus de 60 ans et les veuves et veufs qui ont bénéficié de l'exonération de taxe d'habitation prévue au I de l'article 28 de la loi n° 2014 891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 sous réserve de ne pas être imposable à l'impôt sur la fortune immobilière et dont le RFR est inférieur à 14 061 €, pour la première part de quotient familial, majorée de 2 963 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième.

Annexe VI

Tableau 2 : Nombre de foyers selon le motif de dégrèvements

	Total
Foyers bénéficiant d'une exonération de TH, 2° de l'article 1605 bis CGI (1)	4 037 810
<i>Dont titulaires ASPA ou ASI (b)</i>	19 901
<i>Dont les titulaires de l'AAH sous conditions de ressources (c)</i>	526 649
<i>Dont contribuables âgés de plus de 60 ans et les veufs et veuves non soumis à l'IFI et sous conditions de ressources (d)</i>	2 304 816
<i>Dont personnes infirmes ou invalides sous conditions de ressources (e)</i>	77 715
<i>Dont bénéficiaires du dispositif « vieux parents » (g)</i>	1 090 267
<i>Dont personnes exonérées de TFPB en application de l'art. 1649 CGI, i.e. personnes occupant dans les départements d'outre-mer un immeuble dont la valeur n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune (i)</i>	18 462
Foyers dont le RFR est nul (j du 2° de l'article 1605 bis CGI) (2)	470 601
Foyers exonérés pour droits acquis (3° de l'article 1605 bis CGI) (3)	65 825
Total (1+2+3)	4 574 236

Source : DGFIP, Fichier de taxation relatif au rôle général de TH 2020.

1.2. La CAP est un prélèvement fortement dégressif

À partir de l'enquête ERFS 2018, il est possible de simuler pour chaque ménage le montant de CAP dû et de le comparer au revenu disponible⁵ afin d'en déduire les effets redistributifs de la CAP (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Simulation du montant de CAP dû à partir de l'enquête ERFS 2018

Le chiffrage des effets de transfert de scénarios de réforme de la CAP ou des effets redistributifs peut être réalisé à partir du millésime 2018 de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS). Cette enquête réalisée chaque année par l'Insee s'appuie sur un échantillon représentatif de 50 802 ménages ordinaires⁶ tirés entièrement à partir du fichier de la taxe d'habitation en France métropolitaine.

Le montant de CAP dû par un ménage n'étant pas directement renseigné dans l'ERFS, il est estimé à partir des données fiscales agrégées au niveau du ménage, et des données sociales utilisées pour le calcul des dégrèvements et des exonérations (ASPA, AAH,...). En particulier, les dégrèvements et exonérations suivants ont été appliqués afin de simuler autant que possible les règles actuelles :

- ◆ le ménage est dégrèvé si au moins l'un des membres est bénéficiaire de l'AAH ou du minimum vieillesse (Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées) et le RFR du ménage est inférieur à 11 276 € pour une part fiscale auquel s'additionne 3 011 € par demi part fiscale supplémentaire ;
- ◆ l'un des membres du ménage a plus de 60 ans et le RFR du ménage est inférieur à 11 276 € pour une part fiscale auquel s'additionne 3 011 € par demi part fiscale supplémentaire ;
- ◆ l'un des membres du ménage est invalide ou veuf/veuve et le RFR du ménage est inférieur à 11 276 € auquel s'additionne 3 011 € par demi part fiscale supplémentaire ;
- ◆ le RFR du ménage est nul.

⁵ En comparaison au RFR, le revenu disponible du ménage permet une meilleure prise en compte des ressources disponibles du ménage en incluant notamment les prestations sociales et en déduisant les impôts directs (IR, TH, CSG, CRDS, Prélèvement de Solidarité).

⁶ Cette enquête exclut les foyers dont la personne de référence est un étudiant, ainsi que les ménages non-ordinaires tels que les maisons de retraite ou les foyers de travailleurs.

Annexe VI

Le dégrèvement des ménages exonérés de redevance avant 2005 (environ 70 000 ménages) au titre des « droits acquis » n'est pas pris en compte. De même les ménages dégrévés au titre des « vieux parents » ne sont pas pris en compte⁷. Cependant, cette dernière catégorie de ménages dégrévés recoupe très largement les ménages dégrévés au titre d'autres dispositions⁸. Il est par ailleurs fait l'hypothèse que les ménages n'ayant aucune déclaration de revenu ne sont pas assujettis à la contribution à l'audiovisuel public. En effet, ils correspondent en grande partie à des ménages avec un RFR nul et donc dégrévés. Enfin, les ménages non-résidents fiscaux en France mais y possédant une résidence, et à ce titre soumis à la taxe d'habitation et à la CAP, ne sont pas pris en compte. On dénombre 559 000 foyers s'acquittant de 76 M€ de CAP dans cette situation⁹.

Sur le champ France métropolitaine, d'après le modèle de micro-simulation, on dénombre 22,4 millions de foyers TH payant la CAP sur 29,2 millions de ménages pour un montant de 3,1 Md€. À titre de comparaison, d'après les déclarations fiscales 2020, le nombre de foyers TH payant la CAP en France métropolitaine est de 22,6 millions pour un montant de 3,1 Md€. Les règles de simulation des dégrèvements et exonérations présentées *supra* permettent donc d'obtenir une bonne approximation de la CAP et des transferts induits par une éventuelle réforme.

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Le tableau 3 donne la part de ménages payant la CAP et le taux moyen de CAP rapporté au revenu disponible par décile de niveau de vie¹⁰. Si la part des ménages payant la CAP est croissante jusqu'au sixième décile, au-delà la moindre proportion des ménages exonérées est compensée par la part plus grande de ménages déclarant ne pas détenir de téléviseur, le taux moyen de CAP rapporté au revenu disponible pour les ménages payants décroît fortement tout au long de la distribution, du fait de sa nature forfaitaire. La CAP représente ainsi 3,4 % du revenu disponible annuel pour les foyers payant la CAP et appartenant au premier décile contre 0,2 % pour le dernier décile. La CAP apparaît ainsi comme un prélèvement fortement dégressif même si la part des ménages dégrévés est largement supérieure à celle qui prévaut chez nos voisins européens. Les dégrèvements ne viennent corriger que partiellement cette dégressivité du taux moyen de CAP. En effet, la part des ménages payant la CAP est deux fois supérieure pour le dernier décile (92%) par rapport au premier décile (46%) mais le montant moyen de CAP rapporté au revenu disponible pour les foyers payant la CAP est 17 fois plus élevé pour les ménages du premier décile que pour ceux du dernier décile (3,4% du revenu contre 0,2 %).

⁷ Il s'agit des contribuables âgés de plus de 60 ans et des veuves et veufs qui ont bénéficié de l'exonération de taxe d'habitation prévue au I de l'article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 sous réserve de ne pas être imposable à l'impôt sur la fortune immobilière et dont le RFR est inférieur à 14 061 €, pour la première part de quotient familial, majorée de 2 963 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième.

⁸ Et en particulier les contribuables âgées de plus de 60 ans et dont le revenu fiscal de référence du ménage est inférieur à 11 276 € pour une part fiscale, plus 3 011 € par ½ part fiscale.

⁹ Source : direction de la législation fiscale.

¹⁰ Le niveau de vie, égal au revenu disponible par unité de consommation, est utilisé par l'Insee pour mesurer le niveau des inégalités ou le taux de pauvreté. Les unités de consommation visent à prendre en compte l'existence d'économies d'échelle au sein des ménages. L'échelle utilisée le plus fréquemment est celle dite de l'OCDE, qui retient en pondération : une unité de consommation (UC) pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans et plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. Cette échelle d'équivalence permet une meilleure prise en compte de la composition des ménages par rapport au nombre de parts fiscales.

Annexe VI

Tableau 3 : Effets redistributifs de la CAP

Décile de Niveau de vie	Niveau de vie moyen (en € par an)	Part des ménages payant la CAP	Taux moyen de CAP rapporté au revenu disponible pour les ménages payants
décile 01	7 767	46%	3,4%
décile 02	12 538	48%	0,7%
décile 03	15 226	66%	0,6%
décile 04	17 532	83%	0,6%
décile 05	19 771	88%	0,5%
décile 06	22 133	90%	0,4%
décile 07	24 850	92%	0,4%
décile 08	28 332	91%	0,3%
décile 09	34 030	91%	0,3%
décile 10	60 277	92%	0,2%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Lecture : Parmi les ménages dont le niveau de vie est inférieur à 7 767 € par an, 46 % payent la CAP. Pour ces 46 %, le montant de la CAP représente 3,4 % de leur revenu disponible.

2. La mission a travaillé sur deux grands scénarios d'universalisation de la CAP

2.1. Deux grands scénarios de réforme de la CAP ont été esquissés : un scénario « à l'allemande », proche de la CAP actuelle, et un scénario « à la finlandaise » de transformation du prélèvement pour tenir compte des facultés contributives

2.1.1. Les scénarios ont été construits à partir de simulations « toutes choses égales par ailleurs »

Les scénarios correspondent à la modification de plusieurs paramètres du mode de calcul de la CAP, tels que la condition de détention d'une TV ou l'assiette retenue. Ces scénarios ont été élaborés à partir de simulations « toutes choses égales par ailleurs », réalisées dans un premier temps et présentées en partie 4. Celles-ci consistent en la modification d'un unique paramètre à la fois, les autres demeurant figés, afin d'isoler les effets de transferts propres à ce changement. Ces simulations ont permis d'exclure plusieurs des hypothèses de travail se traduisant par des effets de transfert importants et difficiles à justifier. Elles avaient également vocation à servir de « briques » pouvant donner lieu à une multiplicité de combinaisons. Sur la base de ces simulations « toutes choses égales par ailleurs », la mission a dégagé deux grands scénarios lui paraissant pouvoir servir de références.

Deux hypothèses de rendement d'une future CAP ont été simulées :

- ◆ l'une correspondant au produit 2020 de la CAP hors dégrèvements, soit 3 135,5 M€ ;
- ◆ l'autre intègre le montant des dégrèvements aujourd'hui pris en charge par le budget de l'État, soit 3 711,1 M€.

Les données mobilisées n'ont pas permis de prendre en compte certaines caractéristiques des foyers qui auraient pu être retenues pour le calcul de la CAP, telles que la possession d'une résidence secondaire, la prise en compte des foyers ne déclarant pas de revenus en France mais ayant une résidence en France, ainsi que les populations ultra-marines.

Annexe VI

Enfin, les scénarios ne doivent pas être considérés comme définitifs, ils permettent seulement de quantifier et qualifier les effets de transfert induits par différentes options. Par ailleurs, ils n'ont pas fait l'objet d'une analyse aboutie de faisabilité opérationnelle et juridique.

2.1.2. La mission s'est concentrée sur deux scénarios types

Les scénarios retenus par la mission sont les suivants :

- ◆ **Scénario 1 « à l'allemande » : suppression de la condition de détention d'une TV avec maintien des règles de dégrèvements et du rendement actuel ;**
- ◆ **Scénario 2 « à la finlandaise » : suppression de la condition de détention d'une TV, remplacement du montant forfaitaire par un taux additionnel de CSG avec maintien du rendement actuel.** Dans ce scénario, l'ensemble des foyers TH avec des revenus soumis à la CSG serait assujéti. Le taux additionnel est estimé afin de maintenir constant le rendement de la CAP.

Les deux scénarios ont en commun « l'universalisation » de la CAP, c'est-à-dire le passage à un prélèvement indépendant de la détention d'un support d'accès, pour les raisons expliquées au 4.1.1. du rapport. Ils sont toutefois très différents :

- ◆ le scénario « à l'allemande » représente l'option de plus grande continuité ; l'universalisation du prélèvement est le seul changement, la CAP demeurant un prélèvement forfaitaire appliqué au niveau du foyer. L'élargissement de l'assiette aux ménages ne détenant pas de TV et non-éligibles aux dégrèvements, soit 6% des ménages TH, permet – à rendement constant – de réduire de 7% le montant du prélèvement à 128 € pour la métropole ;
- ◆ le scénario « à la finlandaise » modifie en revanche en profondeur la nature du prélèvement ; celui-ci est calculé de manière proportionnelle aux revenus. Cela avantage par construction les personnes vivant seules et désavantage les couples où les deux conjoints ont des revenus qui dépassent 55 200 € par an pour les deux par rapport à la situation actuelle. Enfin, dans le scénario proposé, le montant ne comporte ni plancher ni plafond et diffère ainsi très significativement du mode de prélèvement finlandais¹¹. Il peut ainsi conduire à des montants difficiles à justifier pour des foyers exonérés aujourd'hui comme pour les très hauts revenus.

Un troisième scénario a été étudié, celui d'un passage de l'assiette « foyer TH » à une assiette « foyer IR ». Ce scénario est en effet celui qui avait été privilégié jusque-là par la DGFIP pour des raisons de simplicité de gestion. Dans ce scénario, les foyers TH composés de deux foyers IR auraient la possibilité, comme c'est déjà le cas actuellement, de réaliser une déclaration commune de CAP. Ainsi, seuls les foyers TH composés de plus deux foyers IR devraient s'acquitter de deux CAP ou plus. La mission considère toutefois que ce scénario provoque des effets de transfert injustifiables, les foyers TH composés de trois foyers IR ou plus voyant leur montant de CAP dû multiplié. Ces effets paraissent en outre difficiles à neutraliser, sauf à reconstituer le foyer TH (ce qui revient au scénario 1) ou à diminuer drastiquement le tarif de la CAP et à se priver ainsi d'une part importante du rendement.

Si les données ne permettent pas de simuler les transferts induits par les différents scénarios pour les populations ultramarines, le choix a été fait pour les simulations de préserver l'équilibre outre-mer/métropole en termes de part de la recette, soit en maintenant à 98,8 % la part de la métropole dans le total des recettes de la CAP. Les principaux résultats de ces scénarios sont présentés au tableau 4 : tous présentent d'importants effets de transferts, avec **au minimum 1,7 million de foyers perdant.**

¹¹ Pour rappel, tous les adultes dont le revenu est supérieur à 20 520 € paient le même montant, soit 163 €

Annexe VI

Tableau 4 : Principaux résultats *ex post* des scénarios étudiés

	Scénario 1 « à l'allemande »		Scénario 2 « à la finlandaise »		Scénario « passage à l'assiette foyer IR »	
	Objectif de rendement de 3 135,5 M€	Objectif de rendement de 3 711,1 M€	Objectif de rendement de 3 135,5 M€	Objectif de rendement de 3 711,1 M€	Objectif de rendement de 3 135,5 M€	Objectif de rendement de 3 711,1 M€
Nombre de foyers TH gagnant	22 438 000	0	15 809 000	13 723 000	22 709 000	559 000
Nombre de foyers TH perdant	1 721 000	24 159 000	11 667 000	13 752 000	2 008 000	24 158 000
Nombre de foyers TH neutres	4 059 000	4 059 000	742 000	742 000	4 059 000	4 059 000
Montant moyen de CAP payé par foyer TH payant	128 €	152 €	115 €* 115 €*	134 €* 134 €*	128 €** 128 €**	152 €** 152 €**
Montant médian de CAP payé par foyer TH payant	128 €	152 €	87 €	101 €	126 €	149 €

Champ : France métropolitaine

Note : * Il s'agit ici du montant moyen de CAP payé par foyer TH payant mais dans le scénario à la finlandaise, le montant de CAP payé par foyer TH est proportionnel au revenu à raison d'un taux de 0,25 % des revenus de l'assiette CSG pour un rendement de 3,1 Md€ et de 0,9 % pour un rendement de 3,7 Md€ / ** 108 € par foyer IR payant en moyenne pour un rendement de 3,1 Md€ et 128 € par foyer IR payant en moyenne pour un rendement de 3,7 Md€.

Source : Mission.

La mission s'est interrogée sur la question du devenir des dégrèvements. La complexité des règles actuelles et leur lien relatif avec les capacités contributives des foyers a conduit à réfléchir à des hypothèses de simplification basées sur un simple seuil de RFR par part fiscale¹². Les premiers résultats de ces travaux sont présentés en partie 2.3.

La mission n'ayant pu mener à terme ce travail sur les dégrèvements, le scénario 1 a été simulé à règles de dégrèvements constantes et le scénario 2 sans application de dégrèvements.

2.2. Scénarios détaillés

2.2.1. Scénario 1 « à l'allemande » : suppression de la condition de détention d'une TV avec maintien du rendement actuel

Dans ce scénario, la condition de détention d'une TV est supprimée (universalisation) : les foyers qui aujourd'hui déclaraient ne pas détenir de TV entrent dans le champ de la CAP. Les règles de dégrèvement sont inchangées.

¹² Un seuil de RFR par part fiscale est notamment retenu pour l'éligibilité au chèque énergie, pour le taux de CSG sur les pensions de retraite ou encore le plafonnement de la taxe foncière.

Annexe VI

L'élargissement de l'assiette à 1,7 million de foyers (qui déclaraient ne pas détenir de TV mais ne sont pas éligibles aux dégrèvements *ex-post*) permet d'abaisser le tarif de la CAP en métropole à **128 € par foyer** (-7%) pour un objectif de rendement de 3 135 M€. Pour un objectif de rendement de 3 711 €, il serait de **152 € (+10%)** (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Tarifs de CAP avec suppression de la condition de détention d'une TV

Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 135,5 M€ (en €)	Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 711,1 M€ (en €)
128	152

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Tableau 6 : Identification des effets de transfert après réforme du fait de la suppression de la condition de détention d'une TV

	Nombre de foyers TH	CAP à payer avant réforme (en M€)	CAP à payer après réforme (en M€)
Objectif de rendement de 3 135,5 M€			
Payant avant et après (gagnants)	22 438 000	3098	2 872
Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV mais non dégrévés après (perdants)	1 721 000	0	220
Dégravés avant et après (neutres)	3 811 000	0	0
Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV mais dégrévés après (neutres)	248 000	0	0
Total (France Métropolitaine)	28 218 000	3098	3 092
Objectif de rendement de 3 711,1 M€			
Payant avant et après (perdants)	22 438 000	3098	3 410
Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV mais non dégrévés après (perdants)	1 721 000	0	262
Dégravés avant et après (neutres)	3 811 000	0	0
Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV mais dégrévés après (neutres)	248 000	0	0
Total (France Métropolitaine)	28 218 000	3098	3 672

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Le montant des émissions de CAP correspond à la somme totale de CAP qui serait théoriquement due hors dégrèvements. Les totaux ne correspondent pas exactement aux cibles de rendement car le principe a été retenu de conserver un tarif forfaitaire de la CAP arrondi à l'unité. Dans le tableau 6, la cible de rendement pour la métropole à rendement inchangé est de 3 098 M€, le tarif à 128 € permet d'obtenir 3 092 M€ de rendement. La cible de rendement incluant les dégrèvements sur le périmètre métropole est de 3 666 M€ ; on aboutit à 3 672 M€ avec un tarif de CAP de 152 €.

À rendement constant, les perdants de ce scénario sont les 1,7 millions de foyers qui déclaraient ne pas détenir de téléviseur qui se retrouvent assujettis à la CAP et qui n'entrent pas dans les règles de dégrèvements. Pour le reste des foyers payants (22,4 millions), la réforme représente un gain de 10 €, leur montant de CAP dû passant de 138 € à 128 €. Dans l'hypothèse d'augmentation du rendement, tout le monde est par construction perdant, à part les foyers dégrévés.

Annexe VI

La distribution des foyers perdants par décile de niveau de vie est relativement homogène. À l'inverse, la proportion de foyers perdants dépend fortement de l'âge : la proportion de foyers de moins de 34 ans est deux fois supérieure parmi les foyers perdants que dans l'ensemble de la population. À l'inverse, la proportion de foyers perdants de plus de 65 ans s'élèvent à 11 % contre 32 % dans l'ensemble dans la population. Ce résultat s'explique à la fois par un taux de détention de téléviseur croissant avec l'âge et par une proportion de foyers exonérés plus élevée parmi les foyers les plus âgées comme le montre le graphique 1.

Tableau 7 : Profil des foyers TH perdants pour un objectif de rendement constant (3 135,5 M€)

	Répartition des foyers perdants (nombre)	Répartition des foyers perdants	Répartition des foyers dans la population
Niveau de vie			
décile 01	170 000	10 %	10 %
décile 02	128 000	7 %	10 %
décile 03	149 000	9 %	10 %
décile 04	166 000	10 %	10 %
décile 05	180 000	10 %	10 %
décile 06	167 000	10 %	10 %
décile 07	161 000	9 %	10 %
décile 08	197 000	11 %	10 %
décile 09	201 000	12 %	10 %
décile 10	204 000	12 %	10 %
Âge (personne la plus âgée du foyer)			
15 à 24 ans	70 000	4 %	2 %
25 à 34 ans	480 000	28 %	13 %
35 à 49 ans	564 000	33 %	25 %
50 à 64 ans	423 000	25 %	28 %
65 et plus	185 000	11 %	32 %

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.2.2. Scénario 2 « à la finlandaise » : Suppression de la condition de détention d'une TV, remplacement du montant forfaitaire par un taux additionnel sur l'assiette de la CSG avec maintien du rendement actuel et hors dégrèvements

Dans ce scénario, le montant forfaitaire serait remplacé par un taux additionnel proportionnel aux revenus. L'assiette retenue pour la simulation de ce scénario est celle de la CSG. La condition de détention d'une télévision serait également supprimée, dans la logique d'universalisation.

La mission n'a pas eu le temps d'étudier l'application de règles de dégrèvement à ce scénario. Pour le compléter, il pourrait être envisagé de simplifier les règles de dégrèvements en exonérant l'ensemble des individus dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil¹³ (cf. partie 2.3). À l'inverse, un montant maximal de CAP pourrait également être fixé, comme c'est le cas en Finlande. Pour mémoire, en Finlande, le taux de prélèvement est de 2,5 % pour les revenus compris entre 14 000€ et 20 520€.

¹³ Par exemple, le seuil d'exonération pourrait être fixé en fonction du RFR par part à l'instar de l'exonération de CSG sur les pensions de retraite.

Annexe VI

Il pourrait également être envisagé de retenir une autre assiette que les revenus soumis à la CSG, tel que le RFR. La mission n'a pu expertiser les avantages et inconvénients de ces deux options en gestion. Toutefois, la perception de la CSG se faisant au fil de l'eau sans consolidation annuelle, la mise en place de plancher et de plafond semble difficile à faire sans modification substantielle de son fonctionnement.

L'assiette de CSG en 2018 tous revenus confondus s'élève à 1267 Md€. **Le taux de CAP à appliquer serait ainsi de 0,25 % pour un rendement de 3 135 M€** et de 0,29 % pour un rendement de 3 711 M€ (sans dégrèvements), soit un taux 10 fois inférieur à celui pratiqué en Finlande, mais l'assiette est beaucoup plus large en France.

Le montant forfaitaire de 138 € acquitté par foyer TH correspond à une assiette de CSG de 55 200 €. Autrement dit, **pour un objectif de rendement constant, tous les foyers dont l'assiette de revenus est inférieure à 55 200 € seraient gagnants, soit 16 millions de foyers.** L'un des intérêts de ce scénario est que le nombre de foyers gagnants resterait élevé, même en augmentant significativement le rendement de la CAP pour couvrir le produit des dégrèvements. Avec un objectif de rendement à 3 711,1 M€, 14 millions de foyers resteraient alors gagnants (tous ceux dont l'assiette de revenus est inférieure à 47 586 €). Dans les deux hypothèses, ces foyers verraient leur montant de CAP à payer globalement divisé par près de deux (cf. tableau 8). En revanche, **le nombre de ménages perdants est élevé dans les deux cas : 11,7 millions de foyers dans le premier et 13,8 millions dans le second.** Dans la première hypothèse, un foyer aisé (200 000 € de revenus) paierait une CAP de 500€, soit plus du triple de la situation actuelle et un foyer aujourd'hui exonéré paierait ce qui pourrait poser des problèmes de compréhension (25€ pour un foyer de retraités aujourd'hui exonéré dont le revenu est de 10 000€ par an).

Annexe VI

Tableau 8 : Identification des effets de transfert post réforme du fait du remplacement du montant forfaitaire par un taux additionnel de CSG avec maintien du rendement actuel

		Nombre de foyers TH	CAP à payer avant réforme (en M€)	CAP à payer après réforme (en M€)
Objectif de rendement de 3 135,5 M€				
Payant moins après réforme (gagnants)	Foyers avec assiette de CSG inférieure à 55 200 €	15 809 000	2 179	1 185
Non payant avant et après (neutres)	Foyers n'ayant pas de revenus soumis à la CSG et dégrevés avant	637 000	0	0
Non payant avant et après (neutres)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'ayant pas de revenus soumis à CSG	105 000	0	0
Payant plus après réforme (perdants)	Foyers avec assiette de CSG supérieure à 55 200 €	6 537 000	902	1 639
Nouveaux payants (perdants)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et ayant des revenus soumis à CSG	1 864 000	0	198
	Foyers dégrevés avant réforme et payant CAP après	3 266 000	0	144
Total		28 218 000	3093	3 166
Objectif de rendement de 3 711,1 M€				
Payant moins après réforme (gagnants)	Foyers avec assiette de CSG inférieure à 47 586 €	13 723 000	1 894	1 067
Non payant avant et après (neutres)	Foyers n'ayant pas de revenus soumis à la CSG et dégrevés avant	637 000	0	0
Non payant avant et après (neutres)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'ayant pas de revenus soumis à CSG	105 000	0	0
Payant plus après réforme (perdants)	Foyers avec assiette de CSG supérieure à 47 586 €	8 622 000	1 190	2 210
Nouveaux payants (perdants)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et ayant des revenus soumis à CSG	1 864 000	0	229
	Foyers dégrevés avant réforme et payant CAP après	3 266 000	0	167
Total		28 218 000	3 096	3 679

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Dans les deux hypothèses de rendement, le nombre de foyers TH qui payaient déjà la CAP *ex ante* et qui paieraient davantage *ex post* est inférieur au nombre de foyers qui paieraient moins *ex post*. De plus, le montant médian payé par foyer s'élève respectivement à 87 € et 100 € contre 128 € dans le scénario « à l'allemande ». Ce résultat serait différent sous l'hypothèse d'un plafonnement du montant. En effet, dans ce scénario, le dernier décile représenterait un tiers des recettes contre un neuvième dans la situation actuelle, ce qui permet de réduire significativement le montant dû par les premiers déciles. Le montant moyen de la CAP pour les foyers du dernier décile est ainsi de 350€ par ménage contre 126 € avant réforme (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Annexe VI

Erreur ! Source du renvoi introuvable.

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

La distribution des gagnants et perdants par décile de niveau de vie s'explique principalement par la mise en place d'un prélèvement proportionnel aux revenus du foyer mais également par les effets combinés de suppression de la condition de détention d'un téléviseur, de non prise en compte des dégrèvements. Les perdants se trouvent ainsi concentrés sur le haut de la distribution. Toutefois, les deux premiers déciles sont sous-représentés parmi les foyers gagnant, qui sont plus nombreux dans les déciles 4 à 6, soit autour du milieu de la distribution. Ce dernier résultat s'explique par la surreprésentation de foyers dégrévés avant réforme parmi les premiers déciles.

À l'inverse, quel que soit le scénario retenu, la répartition des foyers perdants ou gagnants dépend peu de l'âge. Les foyers âgés de 50 à 64 ans seraient légèrement surreprésentés parmi les perdants. En effet, cette dernière catégorie de population a le niveau de vie moyen le plus élevé¹⁴ et est donc plus susceptible d'avoir un montant de CAP après réforme supérieur à 138 € (cf. tableau 9).

¹⁴ D'après l'Insee, le niveau de vie moyen annuel s'élève à 22 040 € en 2019. Il est maximal et atteint 24 450 € pour les individus âgés de 50 à 64 ans.

Annexe VI

Tableau 9 : Profil des foyers TH gagnants et perdants

	Objectif de rendement de 3 135,5 M€				Objectif de rendement de 3 711,1 M€				Répartition des foyers dans la population
	Foyers perdants		Foyers gagnants		Foyers perdants		Foyers gagnants		
RFR/part fiscale									
décile 01	818 000	7%	1 049 000	7%	820 000	6%	1 048 000	8%	10%
décile 02	1 327 000	11%	1 340 000	8%	1 334 000	10%	1 330 000	10%	10%
décile 03	936 000	8%	1 826 000	11%	968 000	7%	1 793 000	13%	10%
décile 04	525 000	4%	2 335 000	15%	653 000	5%	2 208 000	16%	10%
décile 05	492 000	4%	2 392 000	15%	731 000	5%	2 150 000	16%	10%
décile 06	667 000	6%	2 223 000	14%	991 000	7%	1 903 000	14%	10%
décile 07	945 000	8%	1 960 000	12%	1 292 000	9%	1 614 000	12%	10%
décile 08	1 311 000	11%	1 587 000	10%	1 856 000	14%	1 048 000	8%	10%
décile 09	2 023 000	17%	887 000	6%	2 336 000	17%	576 000	4%	10%
décile 10	2 624 000	22%	285 000	2%	2 765 000	20%	145 000	1%	10%
Âge (personne la plus âgée du foyer)									
15 à 24 ans	83 000	1%	441 000	3%	111 000	1%	413 000	3%	2%
25 à 34 ans	1 124 000	10%	2 280 000	14%	1 437 000	10%	1 970 000	14%	13%
35 à 49 ans	3 043 000	26%	3 877 000	24%	3 681 000	27%	3 245 000	23%	25%
50 à 64 ans	3 621 000	31%	3 960 000	25%	4 213 000	31%	3 373 000	24%	28%
65 et plus	3 797 000	33%	5 327 000	34%	4 312 000	31%	4 815 000	35%	32%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.2.3. Scénario assiette IR : évolution du périmètre des assujettis en passant du foyer TH au foyer IR avec suppression de la condition de détention d'une TV et maintien du rendement

Dans ce scénario, le périmètre des assujettis évolue en passant du foyer TH au foyer IR. Cependant, les foyers TH composés de deux foyers IR auraient toujours la possibilité de réaliser une déclaration commune. On fait l'hypothèse que ces foyers feraient systématiquement une déclaration commune pour éviter de payer un double montant de CAP. Ainsi, **les foyers TH perdants sont les foyers composés de plus de deux foyers IR**. Ces foyers s'acquitteraient alors de N-1 CAP ou N est le nombre de foyers IR constituant le ménage.

Par ailleurs, **la condition de détention d'une TV est supprimée** (universalisation). Les règles de dégrèvements seraient inchangées ; l'ensemble des foyers IR constituant le foyer TH seraient dégrévés si le foyer TH était auparavant dégrévé. Il s'agit ici d'une **hypothèse simplificatrice** pour faciliter les calculs des effets de transfert.

Le tableau 10 présente le nombre de foyers TH et le nombre d'adultes par foyer TH en fonction du nombre de foyers IR le composant, ainsi que le montant moyen payé de CAP par foyer IR.

Annexe VI

Tableau 10 : Composition des foyers TH payants et montant de CAP payé par foyer IR sur la base de la situation existante

	Nombre de foyers TH	Nombre d'adultes	Montant moyen de CAP payé par foyer IR (en €)
Foyers IR inclus aujourd'hui dans un foyer TH payant	26 342 000	38 710 000	118
- dont foyers IR appartenant à un foyer TH composé d'un seul foyer IR	18 855 000	30 213 000	138
- dont foyers IR appartenant à un foyer TH composé de deux foyers IR	6 592 000	7 456 000	69
- dont foyers IR appartenant à un foyer TH composé de trois foyers IR ou plus	895 000	1 041 000	45

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Dans ce scénario, le tarif serait modifié afin de maintenir le rendement actuel de la CAP. Il s'élèverait en France métropolitaine à 126 € par foyer IR pour un objectif de rendement de 3 135 M€ et à 149 € pour un objectif de rendement de 3 711 M€ (cf. tableau 11). Pour les foyers TH composés d'un ou deux foyers IR les montants dus sont très proches de ceux du scénario 1. Pour les foyers TH composés de trois foyers IR, les montants dus sont respectivement de 378 € pour un rendement de 3 135 € et de 447 € pour un rendement de 3 711 M€.

Tableau 11 : Tarifs de CAP par foyer IR avec suppression de la condition de détention d'une TV et maintien du rendement actuel

Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 135,5 M€ (en €)	Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 711,1 M€ (en €)
126	149

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe VI

Tableau 12 : Identification des effets de transfert après réforme du fait de la suppression de la condition de détention d'une TV et passage à une CAP due par foyer IR avec maintien du rendement actuel

		Nombre de foyers TH	Nombre de foyers IR	Montant des dégrèvements de CAP (en M€)	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Objectif de rendement de 3 135,5 M€					
Payant avant et pas après (gagnants)	Foyers ayant une résidence en France mais n'y déclarant pas de revenus	559 000	0	0	0
Payant avant et après (gagnants)	Foyers IR payant la CAP composés de 1 ou 2 foyers IR	22 150 000	25 447 000	0	2 791
Nouveaux payants (perdants)	Foyers TH payant la CAP composés de 3 foyers IR ou plus	287 000	895 000	0	113
	Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV	1 721 000	2 310 000	0	193
Dégravés avant et après (neutres)	Foyers TH dégravés après	4 059 000	4 714 000	525	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	33 366 000	525	3 097
Objectif de rendement de 3 711,1 M€					
Payant avant et pas après (gagnants)	Foyers Résidents en France mais n'y déclarant pas de revenus	559 000	0	0	0
Payant avant et après (perdants)	Foyers IR payant la CAP composés de 1 ou 2 foyers IR	22 150 000	25 447 000	0	3 248
Nouveaux payants (perdants)	Foyers TH payant la CAP composés de 3 foyers IR ou plus	287 000	895 000	0	132
	Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV	1 721 000	2 310 000	0	225
Ne payant pas avant et après (neutres)	Foyers TH dégravés après	4 059 000	4 714 000	621	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	33 366 000	621	3 658

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

En comparaison avec le scénario 1 « à l'allemande », l'évolution du périmètre des assujettis du foyer TH au foyer IR a un impact limité en termes de transferts avec 287 000 foyers TH correspondant à 895 000 foyers IR perdants supplémentaires, contre 1,7 million de foyers TH et 2,3 millions de foyers IR pour la seule suppression de la condition de détention d'une TV (cf. tableau 12). Les impacts par niveau de vie et par âge sont également proches du scénario à l'allemande avec une surreprésentation des foyers les plus jeunes parmi les perdants (cf. tableau 13).

Annexe VI

Cependant, l'impact pour les 287 000 foyers TH concernés, soit 895 000 foyers IR, serait très significatif avec une hausse moyenne de 256 € par foyer TH. De telles augmentations apparaissent difficiles à justifier, et impossibles à neutraliser sauf à baisser le tarif de la CAP de manière très importante, et à se priver ainsi d'une part importante du rendement¹⁵. C'est pourquoi l'hypothèse de reconstitution du foyer TH semblerait a priori préférable, même si elle implique un renforcement des obligations déclaratives.

Tableau 13 : Profil des foyers TH gagnants et perdants

	Objectif de rendement de 3 135,5 M€		Objectif de rendement de 3 711,1 M€	
	Foyers perdants (en milliers)	Foyers gagnants (en milliers)	Foyers perdants (en milliers)	Foyers gagnants (en milliers)
Niveau de vie				
décile 01	288 000	1 054 000	134 000	0
décile 02	209 000	1 338 000	154 000	0
décile 03	210 000	1 821 000	2 030 000	0
décile 04	202 000	2 353 000	2 555 000	0
décile 05	209 000	2 521 000	2 730 000	0
décile 06	208 000	2 583 000	2 790 000	0
décile 07	212 000	2 618 000	2 829 000	0
décile 08	238 000	2 613 000	2 852 000	0
décile 09	254 000	2 605 000	2 859 000	0
décile 10	223 000	2 650 000	2 874 000	0
Âge (personne la plus âgée du foyer)				
15 à 24 ans	84 000	451 000	536 000	0
25 à 34 ans	519 000	2 851 000	3 370 000	0
35 à 49 ans	649 000	6 107 000	6 757 000	0
50 à 64 ans	663 000	6 176 000	6 840 000	0
65 et plus	342 000	6 563 000	6 904 000	0

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.3. Options de simplification des dégrèvements

2.3.1. Suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des règles de dégrèvement avec maintien du tarif actuel et du nombre de foyers dégrévés

Dans cette simulation, l'assujettissement serait toujours au niveau du foyer TH et **la condition de détention d'une TV serait supprimée. Le tarif est par ailleurs maintenu à son niveau actuel.**

Les règles de dégrèvement seraient supprimées au profit d'une condition unique sur le revenu fiscal de référence (RFR) par part fiscale. Le seuil de RFR par part fiscale serait fixé de telle sorte à laisser inchangé le nombre de foyers TH dégrévés, soit 4,06 millions de foyers dégrévés. **Le seuil de RFR par part fiscale retenu pour maintenir le nombre de foyers dégrévés inchangé est de 6 460 €.**

¹⁵ Selon des simulations réalisées par la DGFIP en juillet 2021, fixer une tarification à la moitié de la cotisation actuelle éviterait de faire des perdants parmi les couples mariés pacsés ou concubins mais réduirait le rendement de la taxe. Afin de limiter les transferts de charge fiscale dans les configurations du foyer les plus fréquentes, le tarif de la contribution pour une personne seule pourrait être ajusté à la moitié du tarif actuel soit 69 euros hors indexation. Cela réduirait le rendement de la taxe, ce qui implique soit des économies, soit la mobilisation de ressources additionnelles de l'ordre de 260 millions d'euros par rapport à la situation actuelle.

Annexe VI

La simplification de ces règles de calcul se traduit par **1,9 millions de foyers perdants** correspondant aux foyers anciennement dégrévés, mais dont le RFR est supérieur à 6 460 € et **1,6 millions de foyers gagnants nouvellement dégrévés** (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Identification des effets de transfert après réforme du fait de la suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des règles de dégrèvement

		Nombre de foyers TH	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Payant avant et pas après (gagnants)	Nouveaux dégrévés	1 653 000	0
Payant autant avant et après (neutres)	Foyers payant CAP avant et après réforme	20 783 000	2 868
Nouveaux payants (perdants)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'étant pas dégrévés après réforme	1 611 000	222
	Foyers dégrévés avant réforme et payant CAP après	1 861 000	257
Ne payant ni avant ni après (neutres)	Dégravés avant et après réforme	1 920 000	0
	Foyers déclarant ne pas détenir de TV avant et dégrévés après	390 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	3 347

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFIS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

L'écart entre la somme de CAP totale et la cible de rendement s'explique par le fait que le seuil de RFR a été fixé à la dizaine d'euros près.

Les gagnants du fait des changements de règles de dégrèvement sont concentrés dans les deux premiers déciles de RFR par part fiscale. Par ailleurs, on ne comptabilise aucun perdant parmi le premier décile de RFR par part fiscale et aucun gagnant au-delà du deuxième décile, le seuil de 6 460 € étant compris entre les seuils d'entrée dans le deuxième et troisième décile de RFR par part fiscale. **Les foyers perdants se concentrent dans les déciles 2 et 3 de distribution de RFR, du fait de l'abaissement du seuil de dégrèvement.**

Au regard de l'âge, les foyers de 65 ans et plus sont très largement surreprésentés parmi les foyers perdants. Ils représentent 46 % des foyers perdants contre 32 % de la population. On ne compte par ailleurs aucun gagnant parmi les foyers de plus de 60 ans. En effet, l'ensemble des foyers de plus de 60 ans avec un RFR par part fiscale inférieur à 6 460 € étaient dégrévés avant réforme (cf. tableau 15). **À l'inverse, les foyers âgés de 35 à 49 ans représentent 51 % des foyers gagnants contre 25 % de la population.**

Annexe VI

Tableau 15 : Profil des foyers TH perdants et gagnants

	Foyers TH perdants		Foyers TH gagnants		Répartition des foyers dans la population
RFR/part fiscale					
décile 01	0	0%	1 007 000	61%	10%
décile 02	865 000	26%	647 000	39%	10%
décile 03	879 000	26%	0	0%	10%
décile 04	381 000	11%	0	0%	10%
décile 05	197 000	6%	0	0%	10%
décile 06	199 000	6%	0	0%	10%
décile 07	186 000	6%	0	0%	10%
décile 08	231 000	7%	0	0%	10%
décile 09	233 000	7%	0	0%	10%
décile 10	203 000	6%	0	0%	10%
Âge (personne la plus âgée du foyer)					
15 à 24 ans	49 000	1%	66 000	4%	2%
25 à 34 ans	459 000	14%	339 000	20%	13%
35 à 49 ans	543 000	16%	847 000	51%	25%
50 à 64 ans	768 000	23%	402 000	24%	28%
65 et plus	1 553 000	46%	0	0%	32%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.3.2. Suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des règles de dégrèvement avec maintien du rendement actuel et du nombre de foyers dégrévés

Dans cette option, l'assujettissement serait toujours au niveau du foyer TH et **la condition de détention d'une TV serait supprimée.**

Les règles de dégrèvements actuelles seraient remplacées par une condition unique sur le revenu fiscal de référence (RFR) par part fiscale. Le seuil de RFR par part fiscale serait fixé de sorte à laisser inchangé le nombre de foyers TH dégrévés, soit 4,06 millions de foyers dégrévés. **Comme dans l'option précédente, le seuil retenu pour maintenir le nombre de foyers dégrévés inchangé est de 6 460 €.**

Le tarif serait modifié afin de maintenir le rendement actuel de la CAP. Il s'élèverait en France métropolitaine à 128 € pour un objectif de rendement de 3 135 M€ et à 152 € pour un objectif de rendement de 3 711 M€. En raison du maintien du nombre de ménages dégrévés, les tarifs seraient identiques à ceux du scénario 1. Cependant, **les nombres de perdants et de gagnants seraient plus élevés suite aux changements des règles de dégrèvements (cf. tableau 16), car les foyers dégrévés avant réforme ne sont, pour partie, pas les mêmes que ceux dégrévés après réforme (cf. tableau 17).**

Tableau 16 : Tarifs de CAP avec suppression de la condition de détention d'une TV, simplification des dégrèvements et maintien du rendement actuel

Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 135,5 M€ (en €)	Tarif CAP en métropole pour un objectif de rendement de 3 711,1 M€ (en €)
128	152

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe VI

Tableau 17 : Identification des effets de transfert post réforme du fait de la suppression de la condition de détention d'une TV et simplification des dégrèvements avec maintien du rendement actuel

		Nombre de foyers TH	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Objectif de rendement de 3 135,5 M€			
Payant avant et pas après (gagnants)	Nouveaux dégrévés	1 653 000	0
Payant moins après (gagnants du fait de la baisse du tarif)	Foyers payant CAP avant et après réforme	20 783 000	2 660
Nouveaux payants (perdants)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'étant pas dégrévés après réforme	1 611 000	206
	Foyers dégrévés avant réforme et payant CAP après	1 861 000	238
Ne payant ni avant ni après (neutres)	Dégrévés avant et après réforme	1 920 000	0
	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et dégrévés après	390 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	3 104
Objectif de rendement de 3 711,1 M€			
Payant avant et pas après (gagnants)	Nouveaux dégrévés	1 653 000	0
Payant autant avant et après (perdants)	Foyers payant CAP avant et après réforme	20 783 000	3 159
Nouveaux payants (perdants)	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'étant pas dégrévés après réforme	1 579 000	240
	Foyers dégrévés avant réforme et payant CAP après	1 861 000	283
Ne payant ni avant ni après (neutres)	Dégrévés avant et après réforme	1 920 000	0
	Foyers déclarant ne pas détenir de TV et dégrévés après	390 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	3 682

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

De même que pour le scénario 1, le nombre de foyers perdants varie sensiblement selon l'objectif de rendement (cf. tableau 17). **Pour un rendement de 3 135 M€ et un tarif associé de 128 €, les foyers perdants sont les 1,9 million de foyers dégrévés avant mais pas après et les 1,6 million de foyers déclarant ne pas détenir de TV et n'étant pas dégrévés après réforme, soit 3,5 millions de foyers perdant.** Les déciles 2 et 3 sont nettement surreprésentés parmi les perdants.

Tous les autres foyers seraient gagnants à la réforme, soit parce que nouvellement dégrévés pour 1,6 millions de foyers, soit en raison de la baisse du tarif de 10 € pour 20,8 millions.

Pour un rendement de 3 711,1 M€, seuls les foyers dégrévés après la réforme ne seraient pas perdants. Ces foyers appartiennent pour 61 % d'entre eux au premier décile et pour 39 % au deuxième décile.

Annexe VI

De même que pour le scénario précédent, les foyers de 65 ans et plus sont très largement surreprésentés parmi les foyers perdants. Ils représentent 46 % des foyers perdants contre 32 % de la population pour un rendement de 3 135,5 Md€. On ne compte par ailleurs aucun gagnant parmi les foyers de plus de 60 ans dans le scénario avec un rendement de 3 711,1 Md€. En effet, l'ensemble des foyers de plus de 60 ans avec un RFR par part fiscale inférieur à 6 460 € étaient dégrévés avant réforme (cf. tableau 18) et les foyers payants la CAP doivent s'acquitter d'un montant de 152 € contre 138 € précédemment.

Tableau 18 : Profil des foyers TH gagnants et perdants

	Objectif de rendement de 3 135,5 M€				Objectif de rendement de 3 711,1 M€			
	Foyers perdants		Foyers gagnants		Foyers perdants		Foyers gagnants	
RFR/part fiscale								
décile 01	0	0%	1 007 000	4%	0	0%	1 007 000	61%
décile 02	865 000	26%	1 363 000	6%	1 581 000	7%	647 000	39%
décile 03	879 000	26%	1 943 000	9%	2 822 000	12%	0	0%
décile 04	381 000	11%	2 441 000	11%	2 822 000	12%	0	0%
décile 05	197 000	6%	2 624 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
décile 06	199 000	6%	2 622 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
décile 07	186 000	6%	2 637 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
décile 08	231 000	7%	2 590 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
décile 09	233 000	7%	2 590 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
décile 10	203 000	6%	2 619 000	12%	2 822 000	12%	0	0%
Âge (personne la plus âgée du foyer)								
15 à 24 ans	49 000	1%	451 000	2%	434 000	2%	66 000	4%
25 à 34 ans	459 000	14%	2 858 000	13%	2 977 000	12%	339 000	20%
35 à 49 ans	543 000	16%	6 156 000	27%	5 853 000	24%	847 000	51%
50 à 64 ans	768 000	23%	6 343 000	28%	6 709 000	28%	402 000	24%
65 et plus	1 553 000	46%	6 629 000	30%	8 182 000	34%	0	0%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

3. Simulations toutes choses égales par ailleurs

Les scénarios présentés précédemment ont été élaborés à partir de simulations « toutes choses égales par ailleurs », soit en ne faisant varier qu'un seul paramètre à la fois. Cette approche permet d'isoler les effets de transfert imputables à la modification d'un seul paramètre (cf. graphique 4, qui correspond à l'approche initialement envisagée par la mission).

Les simulations « toutes choses égales par ailleurs » utilisées pour la construction des scénarios et présentées dans cette partie sont :

- ◆ la suppression de la condition de détention de TV (à tarif de CAP inchangé, à la différence du scénario 1);
- ◆ l'évolution du périmètre des assujettis en passant du foyer TH au foyer IR. Deux hypothèses distinctes sont retenues pour cette simulation. Dans un premier temps, il est fait l'hypothèse que les foyers TH composés de deux foyers IR peuvent réaliser une déclaration commune. Ainsi, seuls les foyers TH constitués de trois foyers ou plus sont impactés par cette évolution. Dans un second temps, il est fait l'hypothèse que les foyers TH composés de deux foyers IR ne pourraient pas réaliser de déclaration commune. L'ensemble des foyers TH composés de deux foyers IR ou plus seraient impactés ;
- ◆ le passage à un prélèvement individualisé toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en maintenant le prélèvement forfaitaire actuel. Seraient redevables tous les adultes appartenant à un foyer TH avec un montant forfaitaire fixé par adulte. Cette hypothèse permet d'identifier les effets de l'individualisation du prélèvement ;

Annexe VI

- ◆ le remplacement de la CAP par un taux additionnel supplémentaire sur l'assiette de CSG, toutes choses égales par ailleurs.

3.1. Suppression de la condition de détention d'une TV avec maintien du tarif actuel

Dans cette simulation, **la condition de détention d'une TV est supprimée** (universalisation) : les foyers qui aujourd'hui déclaraient ne pas détenir de TV entrent dans le champ de la CAP et payent, sous réserve de ne pas être dégrévés. **Le tarif actuel est maintenu ainsi que les règles de dégrèvements.**

Tableau 19 : Nombre des nouveaux foyers payants et dégrévés, et recettes associées

	Nombre de foyers TH déclarant ne pas détenir de TV en 2020	Somme à payer de CAP après réforme en M€
Dont foyers devenant payants (1)	1 721 000	237
Dont foyers qui seraient dégrévés avec les règles actuelles (2)	248 000	0
Total (1+2)	1 969 000	237

Champ : France Métropolitaine. Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Ce scénario ferait **1,7 million de ménages perdants** parmi les 2,0 millions de ménages déclarant ne pas détenir de TV (cf. tableau 19). En effet, 0,25 millions de foyers déclarant ne pas détenir de TV seraient exonérés de CAP après réforme en maintenant les règles actuelles de dégrèvements. L'universalisation de la CAP engendre **une recette supplémentaire de 237 M€**, soit une augmentation de près de 8 % du produit total pour la France métropolitaine qui atteindrait 3 335 M€.

Les ménages perdants ne se distinguent pas particulièrement en termes de niveau de vie.

En termes d'âge, **les nouveaux foyers payants seraient fortement surreprésentés parmi les populations de moins de 34 ans**. À l'inverse, les foyers de plus de 65 ans ne représenteraient que 11 % des nouveaux foyers payants contre 32 % de la population total. Ces résultats s'expliquent par un taux de détention de téléviseur croissant avec l'âge (cf. graphique 1).

Tableau 20 : profil des nouveaux foyers TH payants

	Nouveaux foyers payants		Répartition des foyers dans la population
Niveau de vie			
décile 01	170 000	10%	10%
décile 02	128 000	7%	10%
décile 03	149 000	9%	10%
décile 04	166 000	10%	10%
décile 05	180 000	10%	10%
décile 06	167 000	10%	10%
décile 07	161 000	9%	10%
décile 08	197 000	11%	10%
décile 09	201 000	12%	10%
décile 10	204 000	12%	10%
Âge (personne la plus âgée du foyer)			
15 à 24 ans	69 000	4%	2%
25 à 34 ans	480 000	28%	13%
35 à 49 ans	564 000	33%	25%
50 à 64 ans	423 000	25%	28%
65 et plus	185 000	11%	32%

Champ : France Métropolitaine. Foyers TH déclarant ne pas détenir de TV.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe VI

3.2. Évolution du périmètre des assujettis en passant du foyer TH au foyer IR

3.2.1. Hypothèse 1 : les foyers TH composés de deux foyers IR réalisent une déclaration commune de CAP

Dans cette hypothèse, seuls les ménages composés d'au moins trois foyers IR sont considérés comme perdants, les foyers TH composés de deux foyers IR sont supposés réaliser une déclaration commune. Il est fait l'hypothèse additionnelle simplificatrice que l'ensemble des foyers IR appartenant à des foyers TH dégrévés ou exonérés seraient également exonérés ou dégrévés. Cette hypothèse minore le nombre de perdants. Enfin, le tarif serait inchangé à 138 € par foyer IR ou pour deux foyers IR dans le cas d'une déclaration commune. Le tableau 21 présente les perdants associés à cette simulation et le tableau 22 leurs caractéristiques en termes d'âge et de niveau de vie.

Les foyers TH perdants, composés de plus de deux foyers IR, sont 287 000. Ils représentent 895 000 foyers IR pour 1 041 000 adultes. Le changement d'assiette augmenterait la recette de 84 M€, le montant payé par ces foyers passant de 40 M€ avant réforme à 124 M€ après réforme, soit une multiplication par 3.

Tableau 21 : Identification des effets de transfert après passage du foyer TH au foyer IR avec déclaration commune de deux foyers IR

		Nombre de foyers TH	Nombre de foyers IR	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Payant autant avant et après (neutre)	Foyers TH payant avant composés de un ou deux foyers IR	22 150 000	25 446 000	3 057
Payant plus après (perdants)	Foyers TH payant avant composés de plus de deux foyers IR	287 000	895 000	124
Dégravés et exonérés avant et après (neutre)	Foyers IR attachés à des foyers TH dégrévés	3 812 000	4 409 000	0
Hors champ avant et après (pas TV)	Foyers cochant la case ORA	1 970 000	2 608 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	33 358 000	3 181

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFIS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

La variable âge présente ici des limitations importantes, il ne s'agit en effet que de l'âge de la personne la plus âgée du foyer, pour des foyers comportant par construction au minimum trois personnes. Cela induit un biais de surreprésentation des catégories d'âge les plus élevées, par rapport à ce que peut être la diversité des âges au sein d'un même foyer. En tenant compte de cette limite, les foyers âgés de 50 à 64 ans représentent 58 % des foyers perdants contre 28 % de la population. Ces foyers pourraient correspondre à des ménages où les parents cohabitent avec leurs enfants en âge de travailler et non rattaché au foyer fiscal¹⁶.

¹⁶ Un enfant peut être rattaché au foyer fiscal s'il est âgé de moins de 21 ans. Cet âge est porté à moins de 25 ans pour les enfants étudiants

Annexe VI

Tableau 22 : Profil des foyers TH pour lesquels le passage au foyer IR est perdant

	Foyers TH perdants		Répartition des foyers dans la population
Âge (personne la plus âgée du foyer)			
15 à 24 ans	0	0%	2%
25 à 34 ans	6 000	2%	13%
35 à 49 ans	48 000	17%	25%
50 à 64 ans	167 000	58%	28%
65 et plus	66 000	23%	32%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Le très faible nombre de foyers concernés par cette simulation ne permet pas de calculer son impact en termes de répartition des foyers TH gagnants et perdants par décile de revenu fiscal de référence avec une précision de l'ordre du pourcentage.

3.2.2. Les foyers TH composés de deux foyers ne peuvent pas réaliser une déclaration commune de CAP

Dans ce scénario, les ménages composés de deux foyers IR ou plus sont considérés comme perdants, les foyers TH composés de deux foyers IR ou plus ne pouvant réaliser une déclaration commune. Il est fait l'hypothèse additionnelle que l'ensemble des foyers IR appartenant à des foyers TH dégrévés ou exonérés seraient également exonérés ou dégrévés. De même, l'ensemble des foyers IR appartenant à un foyer TH déclarant ne pas avoir de TV ne rentreraient pas dans le champ de la CAP. Enfin, le tarif serait inchangé à 138 € par foyer IR.

Le nombre de perdants est naturellement beaucoup plus significatif, avec 3,6 millions de foyers TH représentant 7,5 millions de foyers IR. L'augmentation de rendement à tarif constant de la CAP est plus significative avec près de 500 M€ de recettes supplémentaires (toujours sur le périmètre France métropolitaine).

Le tableau 23 présente les perdants associés à cette simulation et le tableau 24 leurs caractéristiques en termes d'âge et de niveau de vie.

Annexe VI

Tableau 23 : Identification des effets de transfert après passage du foyer TH au foyer IR (si le foyer TH est constitué de plus de deux foyers IR)

		Nombre de foyers TH	Nombre de foyers IR	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Payant autant avant et après (neutre)	Foyers TH payant avant composés d'un foyer IR	18 855 000	25 446 000	2602
Payant plus après (perdants)	Foyers TH payant avant composés de plus d'un foyer IR	3 582 000	7 487 000	988
Dégravés et exonérés avant et après (neutre)	Foyers IR attachés à des foyers TH dégravés	3 812 000	4 409 000	0
Hors champ avant et après (pas TV)	Foyers cochant la case ORA	1 970 000	2 608 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	33 358 000	3 590

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

On retrouve ici une sur-représentation des foyers perdants au sein des déciles 6 à 9.

Par ailleurs, **les foyers dont la personne la plus âgée a entre 25 et 64 ans sont surreprésentés parmi les foyers perdants.** Ces foyers pourraient correspondre à des ménages vivant en concubinage, soit des couples non mariés et non pacsés, et constituant ainsi deux foyers IR distincts.

Tableau 24 : Profil des foyers TH pour lesquels le passage au foyer IR est perdant

	Foyers TH perdants		Répartition des foyers dans la population	
Niveau de vie				
décile 01	141 000	4%	10%	
décile 02	222 000	6%	10%	
décile 03	272 000	8%	10%	
décile 04	319 000	9%	10%	
décile 05	394 000	11%	10%	
décile 06	460 000	13%	10%	
décile 07	503 000	14%	10%	
décile 08	491 000	14%	10%	
décile 09	442 000	12%	10%	
décile 10	340 000	9%	10%	
Âge (personne la plus âgée du foyer)				
15 à 24 ans	100 000	0%	2%	
25 à 34 ans	698 000	19%	13%	
35 à 49 ans	1 023 000	29%	25%	
50 à 64 ans	1 181 000	33%	28%	
65 et plus	579 000	16%	32%	

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe VI

3.3. Passage à un prélèvement individualisé

Dans cette simulation **sont redevables individuellement tous les adultes appartenant à un foyer TH**. Il est fait **l'hypothèse additionnelle simplificatrice** et minorante que l'ensemble des adultes appartenant à des foyers TH dégrevés ou exonérés seraient également exonérés ou dégrevés. De même, l'ensemble des adultes appartenant à un foyer déclarant ne pas avoir de TV ne rentreraient pas dans le champ de la CAP. Enfin, **le tarif serait fixé afin de maintenir le rendement net de la CAP inchangé à 3 135 M€**.

Le tarif serait ainsi fixé à 81 €. Ainsi, l'ensemble des foyers payant la CAP avant réforme et composés d'au moins deux adultes, soit 14 millions de foyers, seraient perdants, alors que les 8 millions de foyers composés d'une seule personne verraient leur montant de CAP dû diminué de 57 €.

Tableau 25 : Identification des effets de transfert après passage du foyer TH au prélèvement forfaitaire individuel

		Nombre de foyers TH	Somme de CAP à payer après réforme (en M€)
Payant moins après	Foyers TH payant avant réforme avec un seul adulte	8 479 000	687
Payant plus après (perdants)	Foyers TH payant avant réforme avec deux adultes ou plus	13 958 000	2 412
Dégrevés et exonérés avant et après (neutre)	Foyers TH dégrevés avant réforme	3 812 000	0
Hors champ avant et après (pas TV)	Foyers cochant la case ORA	1 970 000	0
Total (France Métropolitaine)		28 218 000	3 099

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Tableau 26 : Profil des foyers TH pour lesquels le passage au prélèvement individuel est perdant

	Foyers TH perdants		Répartition des foyers dans la population
Niveau de vie			
décile 01	531 000	4%	10%
décile 02	756 000	5%	10%
décile 03	953 000	7%	10%
décile 04	1 159 000	8%	10%
décile 05	1 427 000	10%	10%
décile 06	1 653 000	12%	10%
décile 07	1 796 000	13%	10%
décile 08	1 824 000	13%	10%
décile 09	1 902 000	14%	10%
décile 10	1 956 000	14%	10%
Âge (personne la plus âgée du foyer)			
15 à 24 ans	1 715 000	11%	2%
25 à 34 ans	1 713 000	11%	13%
35 à 49 ans	4 130 000	27%	25%
50 à 64 ans	4 219 000	27%	28%
65 et plus	3 724 000	24%	32%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe VI

3.4. Passage à un taux additionnel sur l'assiette de CSG sans universalisation

Dans cette simulation, le montant forfaitaire serait remplacé par un taux additionnel de CSG. La CAP serait alors proportionnelle aux revenus des individus, mesurés par l'assiette de CSG. La condition de détention d'une TV serait maintenue, tout comme les règles de dégrèvements actuels.

L'assiette de CSG en 2018 tous revenus confondus s'élève à 1 267 Md€. Le taux serait ainsi de 0,27 % pour un rendement de 3 135 M€.

Dans cette hypothèse 5,8 millions de foyers restent hors champ ou dégrévés de CAP. 14,6 millions de foyers payent moins et 7,8 millions de foyers payent plus.

Tableau 27 : Identification des effets de transfert du passage à un taux additionnel sur l'assiette CSG avec objectifs de rendement

	Objectif de rendement de 3 135,5 M€	
	Nombre de foyers	Somme de CAP due après réforme (en M€)
Foyers TH non payant (dégravés et hors champ)	5 781 000	0
Foyers TH payant moins de CAP qu'avant	14 636 000	1 118
Foyers TH payant plus de CAP qu'avant	7 801 000	1 978
Total	28 218 000	3 096

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

Tableau 28 : Profil des foyers TH gagnants et perdants

	Foyers perdants		Foyers gagnants	
RFR/part fiscale				
décile 01	10 000	0%	1 049 000	7%
décile 02	10 000	0%	1 338 000	9%
décile 03	38 000	1%	1 812 000	12%
décile 04	114 000	2%	2 227 000	15%
décile 05	294 000	6%	2 251 000	15%
décile 06	594 000	11%	2 012 000	14%
décile 07	913 000	17%	1 754 000	12%
décile 08	1 404 000	26%	1 249 000	9%
décile 09	1 935 000	36%	716 000	5%
décile 10	2 488 000	47%	181 000	1%
Âge (personne la plus âgée du foyer)				
15 à 24 ans	35 000	0%	417 000	3%
25 à 34 ans	775 000	10%	2 083 000	14%
35 à 49 ans	2 666 000	34%	3 490 000	24%
50 à 64 ans	2 715 000	35%	3 628 000	25%
65 et plus	1 611 000	21%	5 018 000	34%

Champ : France Métropolitaine.

Source : ERFS 2018 (Insee), calculs Pôle science des données de l'IGF.

CONCLUSION

Quand bien même les résultats de ces travaux sont partiels, ils montrent la difficulté de trouver un impôt acceptable. En effet, la CAP repose aujourd'hui sur 78% des foyers : 7% sont hors champ car ils ne détiennent pas de TV et 16% sont exonérés, surtout des personnes de plus de 60 ans. Revenir sur ces exonérations ferait immanquablement des mécontents, surtout que des personnes à faibles revenus seraient largement concernées. Maintenir les exonérations actuelles conduirait, à rendement constant, à des effets de transfert (notamment, dans le cadre d'un scénario d'un prélèvement proportionnel aux revenus, cela reviendrait à augmenter les prélèvements sur les déciles de revenus supérieurs, changeant considérablement l'esprit de cet impôt).

ANNEXE VIII

Calendrier de la réforme

Annexe VIII

Le calendrier de la réforme intégrant les propositions de la mission pourrait être le suivant :

- ◆ D'ici 2025 :
 - PLFR 2022 : vote du régime de transition (affectation fraction d'impôt sur le CCF avec mécanisme de garantie de ressources) ;
 - Deuxième semestre 2022 : notification à la Commission européenne ;
 - Fin 2022 : prolongation des COM existants par avenant pour une durée de 2 ans, avec éventuellement prise en compte de l'inflation et le cas échéant des chocs exogènes, comme la fusion TF1-M6 dont l'impact estimé de -120 M € sur la publicité de France Télévisions est prévu sur 2023-2024, soit avant l'adoption d'un nouveau COM ;
 - Fin 2022-début 2023 : réforme de la LOLF pour prévoir les bases juridique de la commission d'experts et l'absence de régulation infra-annuelle ;
 - Premier semestre 2023 : installation de la commission indépendante et préparation des avant-projets de COM par le Gouvernement et les sociétés d'audiovisuel public ;
 - Deuxième semestre 2023 et 2024 : la commission d'experts examine les projets de COM et rend son avis par exemple en juin 2024 pour permettre au Gouvernement de faire savoir s'il entend s'en écarter en amont du dépôt du PLF pour 2025. Prévoir un amendement à la LPFP fin 2024 pour la période restante ;
 - Début des COM : janvier 2025, pour 5 ans donc jusque fin 2028 (sachant que les prochaines élections présidentielle et législatives auront lieu au printemps 2027).
- ◆ En régime de croisière :
 - élection au printemps N ;
 - préparation COM S2 N et S1 N+1 ;
 - travail de la commission d'experts et processus de validation sur N+1 ;
 - adoption des nouveaux COM sur la période N+2 à N+6 ;
 - avec idéalement des LPFP votées sur les périodes N+2 à N+6.

ANNEXE IX

Rôle de l'audiovisuel public dans un environnement en profonde transformation

SOMMAIRE

1. LES TRANSFORMATIONS PROFONDES DE L'AUDIOVISUEL SONT PORTEUSES DE RISQUES POUR LES ACTEURS DE CE SECTEUR.....	1
1.1. Les usages évoluent au détriment de la télévision classique.....	1
1.2. Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial.....	3
1.3. Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel	4
2. LE SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL JOUE UN RÔLE CLÉ, DU FAIT DE SES MISSIONS ET DE SON POIDS ÉCONOMIQUE, TOUT EN RENCONTRANT DES CRITIQUES	6
2.1. Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information	6
2.2. Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires	7
2.3. Un rôle stratégique à l'international	8
2.4. Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques	9

1. Les transformations profondes de l'audiovisuel sont porteuses de risques pour les acteurs de ce secteur

L'environnement du secteur audiovisuel s'est numérisé et globalisé. Bien que la consommation linéaire des contenus et les terminaux traditionnels occupent toujours une place centrale au sein des foyers, les usages évoluent et se diversifient, en particulier chez les plus jeunes. Le paysage audiovisuel se concentre et s'internationalise, provoquant des transformations porteuses de risques pour l'audiovisuel public.

1.1. Les usages évoluent au détriment de la télévision classique

Les transformations de l'environnement du secteur audiovisuel se traduisent par des évolutions dont les effets se conjuguent : évolutions technologiques favorisant de nouveaux modes d'accès aux programmes audiovisuels et transformation des usages des téléspectateurs.

La consommation linéaire de contenus et les terminaux traditionnels occupent encore une place centrale, même si celle-ci décroît depuis plusieurs années. L'avènement du numérique a entraîné une bascule progressive d'une partie de la consommation de la télévision en direct vers la télévision de rattrapage et sur les écrans Internet. Au total, ces consommations de la télévision délinéarisées et sur les écrans Internet pèsent désormais environ 10% de l'ensemble des usages télévisuels¹.

Le poste de télévision reste cependant le support privilégié pour regarder la télévision en 2021. Sur les 83 % des personnes interrogées regardant la télévision en direct ou en rattrapage, 73 % le font sur un poste de télévision à domicile. Il l'est également pour les vidéos payantes, par abonnement (visionnées par 50 % de la population interrogée tous supports confondus, 42 % sur la télévision, 26 % sur un autre support) ou à l'acte (visionnées par 24 % de la population interrogée tous supports confondus, 17 % sur la télévision, 11% sur un autre support)².

L'évolution technologique a permis de nouvelles modalités d'accès aux programmes audiovisuels : la TNT³ via le câble, le satellite ou l'ADSL, mais aussi l'internet ouvert (OTT⁴). Une exploitation de données relatives aux modes de consommation de la télévision, réalisée par Médiamétrie en mars 2022 à la demande de la mission, montre depuis 2014 une hausse de la réception via ADSL/Fibre optique/Câble (+ 14 pts) au détriment de la réception hertzienne (- 13 pts) et de la réception par satellite (- 8 pts, cf. tableau 1). La réception hertzienne ne constitue un usage exclusif plus que pour 21 % des foyers.

¹ « Transformation des usages, nouvelle donne pour l'audience », Julien Rosanvallon, Directeur Exécutif Télévision et Internet, Médiamétrie, 1^{er} octobre 2019.

² Source : Baromètre du numérique édition 2021, étude CREDOC réalisée pour le compte de l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse), du CGE (Conseil Général de l'Économie) et de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

³ La Télévision numérique terrestre, lancée en 2005, compte aujourd'hui 27 chaînes nationales gratuites, 5 payantes et 42 à caractère local.

⁴ Over-the-top : désigne l'accès à des contenus en *streaming* au moyen d'une connexion internet sans contrôle par le fournisseur d'accès. C'est le cas des services offerts par Netflix ou Amazon Prime.

Tableau 1 : Évolution des modes de réception de la télévision entre 2014 et 2021

	2014	2021
ADSL/Fibre optique/Câble	51 %	65 %
Réception hertzienne	59 %	46 %
Réception satellite	25 %	17 %

Source : Médiamétrie, mars 2022.

Les écrans se multiplient : selon Médiamétrie, en 2021, 99,5 % des ménages possèdent au moins un écran⁵ et le nombre moyen d'écrans par foyer s'établit à 6,5 : 1,9 pour les téléphones mobiles, 1,6 pour les smartphones, 1,6 pour les ordinateurs, 1,5 pour les téléviseurs, 0,6 pour les tablettes tactiles, 0,8 pour les consoles TV et portables, et les baladeurs. **Ainsi, la quasi-totalité des contribuables a accès aux programmes du service public de l'audiovisuel.**

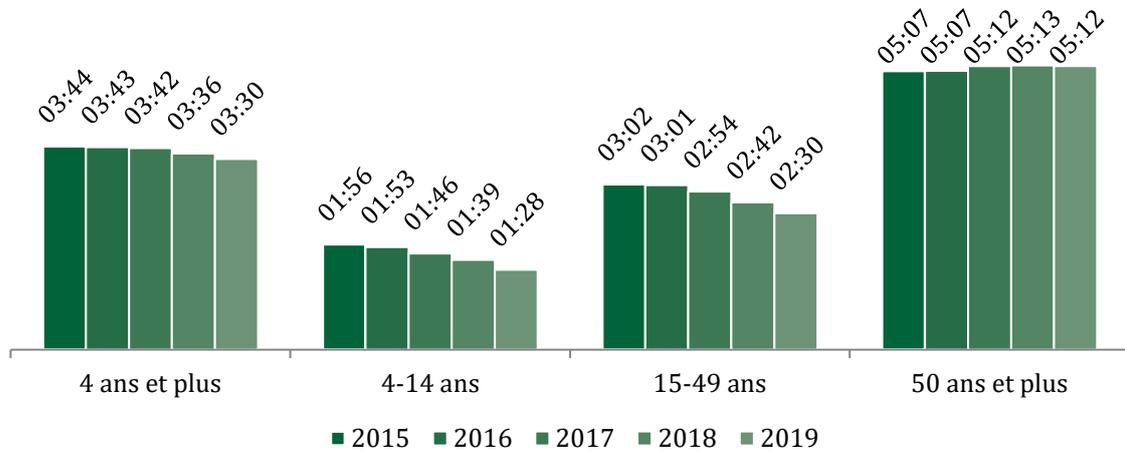
La généralisation des appareils mobiles engendre une consommation nomade et individuelle.

Parallèlement, le développement d'Internet entraîne une croissance de l'offre délinéarisée et une baisse de la durée d'écoute individuelle. Depuis vingt-cinq ans, la durée d'écoute individuelle (DEI) de la télévision des individus âgés d'au moins quatre ans équipés d'un téléviseur a connu deux phases successives⁶ :

- ◆ une augmentation de 50 minutes entre 1997 et 2013, année où elle s'est établie à 3h50 ;
- ◆ une baisse quasi-continue depuis 2015, jusqu'à 3h30 en 2019.

Depuis 2015, la DEI est en hausse chez les 50 ans et plus et en baisse dans le reste de la population, notamment chez les plus jeunes (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Durée d'écoute individuelle (DEI) journalière en moyenne annuelle par âge en heures, 2015-2019



Source : Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle, CSA, janvier 2021.

⁵ Télévision, ordinateur, téléphone mobile, tablettes, console de jeux, baladeur vidéo.

⁶ Rapport annuel 2020 du CSA.

1.2. Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial

Le déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT à partir de 2005⁷, puis en 2012⁸, a renforcé la baisse de l'audience des chaînes de télévision hertziennes « historiques » (TF1, France 2, France 3, Canal +, France 5, M6 et ARTE), qui était déjà engagée avec le développement de la télévision payante. **Entre 2010 et 2020, la part d'audience agrégée des chaînes historiques a ainsi reculé de 10,2 points pour s'établir à 59,3 %.** Sur la même période, celle des chaînes de la TNT⁹ lancées en 2005a progressé pour atteindre 21 %. En 2020, la part d'audience des chaînes de la TNT lancées en 2012 s'établissait à 9,7 % et celle des chaînes payantes et locales à 9,6 % (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Part d'audience de la TV en moyenne annuelle

	2010	2020
Chaînes hertziennes historiques (y compris Canal +)	69,5 %	59,3 %
Chaînes de la TNT lancées en 2005	18,3 %	21 %
Chaînes de la TNT lancées en 2012	-	9,7 %
Chaînes payantes et locales	12,2 %	9,6 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA

Le développement des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) a accru la fragmentation des audiences. Des acteurs étrangers, de dimension mondiale, comme Netflix, Amazon prime, Disney offrent des contenus concurrents de ceux des opérateurs audiovisuels traditionnels et exercent une forte pression concurrentielle. Les 277 SMAD recensés en France fin 2020¹⁰ se répartissent en trois tiers de même importance : services de télévision de rattrapage (TVR), services de vidéo à la demande gratuits ou payants à l'acte (VàD), services de vidéo à la demande par abonnement (VàDA). Si les deux premières composantes sont restées stables ces dernières années, le marché de la VàDA s'est, en revanche, considérablement développé, le nombre de services recensés passant de 42 en 2015 à 78 en 2020.

Enfin d'autres acteurs, auparavant extérieurs à l'audiovisuel, réorientent leur activité vers ce secteur, accroissant la pression concurrentielle sur les opérateurs traditionnels. Il s'agit des différents types de plateformes : partage de vidéos, réseaux sociaux, diffusion en direct (« streaming »), moteurs de recherche ou magasins d'application.

Le modèle économique de ces plateformes relève de ce que la théorie économique nomme les « marchés à deux versants¹¹ », dans lesquels coexistent deux marchés en interaction - un marché des médias (entre médias et consommateurs) et un marché publicitaire (entre médias et annonceurs) - définissant une « économie de l'attention » qui cherche à capter l'attention d'une audience de plus en plus fragmentée.

⁷ La télévision numérique terrestre (TNT) est lancée le 31 mars 2005 en France métropolitaine. Elle comptait 13 chaînes gratuites (TF1, France 2, France 3, France 5, M6, ARTE, Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, La Chaîne parlementaire et France 4), et une chaîne payante (Canal +), qui prennent la place des 6 chaînes de la télévision analogique. Cette même année, la TNT s'enrichissait de 4 nouvelles chaînes gratuites (BFM TV, I-Télé, Europe 2 TV et Gulli) et de 10 chaînes payantes. En 2006, la TNT compte 28 chaînes nationales, 17 gratuites et 11 payantes.

⁸ Le 27 mars 2012, à la suite d'un appel à candidatures pour 6 chaînes gratuites en haute définition, le CSA sélectionne les chaînes HD1 (Groupe TF1), L'Équipe HD (Groupe Amaury), 6ter (Groupe M6), TVous La Diversité (Diversité TV), RMC Découverte (NextRadio TV) et Chérie 25 (NRJ Group).

⁹ La TNT compte aujourd'hui 27 chaînes nationales gratuites, 5 payantes et 42 à caractère local.

¹⁰ Rapport annuel 2020 du CSA

¹¹ Cf. Nathalie Sonnac, Jean Gabszewicz, *L'industrie des médias à l'ère numérique*, Paris, La Découverte, 2013, chapitre IV.

Dans cet environnement en mutation, l'Union européenne de radiodiffusion (UER)¹² met en lumière le risque de décrochage des services publics audiovisuels européens par rapport à la concurrence internationale¹³ : sur la période 2015-2019, alors que les recettes des médias de service public européens diminuaient de 0,1 % et que celles de groupes privés de médias européens croissaient de 0,9 %, les recettes des groupes de médias non européens augmentaient de 33,8 % et celles des 10 « géants du numérique¹⁴ » de 83,8 %.

Ce phénomène incite les acteurs traditionnels à engager des mouvements de concentration tant verticale qu'horizontale : fusion en 2000 des groupes Canal + et Vivendi, acquisition en 2019 par M6 du pôle télévision de Lagardère, projet de fusion en cours entre TF1 et M6. Pour leur part, les opérateurs de télécommunications, dans un contexte de stagnation de leurs revenus et de perspectives de croissance limitées sur le marché des télécommunications, cherchent à développer leurs activités audiovisuelles : télévision payante, télévision par Internet, droits sportifs, production et diffusion de programmes.

1.3. Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel

Ces transformations majeures du secteur de l'audiovisuel sont porteuses de multiples risques pour les acteurs précédemment installés : perte de chiffre d'affaires, pression sur le coût des programmes, menaces sur la diversité des contenus.

Depuis 2011, le chiffre d'affaires global du secteur de la télévision en France a diminué de 6,4 % en euros courants (cf. tableau 3), en raison de la baisse de celui des chaînes payantes (- 19,7 %). Le chiffre d'affaires des chaînes gratuites est, pour sa part, resté stable autour de 5,7 Md€ (+ 1%) dont une part constante d'environ 3 Md€ s'agissant de France Télévisions, montrant ainsi la résilience du service public.

Tableau 3 : Évolution du chiffre d'affaires des chaînes gratuites et payantes de 2011 à 2019

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2011
Chaînes gratuites	5 673	5 670	5 531	5 532	5 534	5 693	5 719	5 814	5 728	+ 1 %
Chaînes payantes	3 433	3 037	3 036	3 080	2 939	2 904	2 854	2 870	2 794	- 19,7%
Total	9 106	8 707	8 567	8 612	8 474	8 598	8 573	8 683	8 522	- 6,4 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA.

Si le montant total des recettes publicitaires des six grands médias (affichage, cinéma, internet, presse, radio et télévision) est resté stable en termes réels, passant de 10,5 Md€ en 2005 à 11,4 Md€ en 2020, la période est marquée par une modification des choix d'investissements publicitaires des annonceurs entre les médias, coïncidant avec l'arrivée des acteurs numériques sur le marché publicitaire.

Internet connaît une forte hausse de ses recettes publicitaires sur la période, passant de 2 % à 46 % du total, au détriment des autres supports qui connaissent tous une baisse, plus ou moins forte selon les médias. La télévision reste le deuxième média choisi par les annonceurs, mais sa part stagne, dans un marché où seule le digital progresse (cf. tableau 4).

¹² Présidée depuis 2021, pour une durée de deux ans, par Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions.

¹³ Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021.

¹⁴ Parmi les 10 « géants » identifiés par l'UER, figurent 6 groupes américains (Alphabet, Amazon, Apple, Facebook, Microsoft et Netflix), 3 groupes chinois (Alibaba, Baidu et Tencent) et 1 groupe japonais (Nintendo).

Annexe IX

Tableau 4 : Répartition des recettes publicitaires nettes en 2005, 2015 et 2020

	2005	2015	2020
Télévision	31 %	32 %	27%
Presse	46 %	25 %	14 %
Affichage	12 %	12 %	8 %
Internet	2 %	24 %	46 %
Radio	8 %	7 %	5 %
Cinéma	1 %	1 %	0 %

Source : Baromètre unifié du marché publicitaire 2020, IREP, France Pub et Kantar Media.

Les recettes publicitaires des chaînes de télévision gratuites ont diminué au total de 2,4 % sur la période 2011-2019 ; celles de France Télévisions de 17,6 % et celles de l'ensemble TF1-M6 de 13,8 % (cf. tableau 5). **Dans cette situation de baisse du marché de la publicité télévisée, la fusion entre TF1 et M6, si elle a lieu, risque d'avoir un impact négatif sur les recettes publicitaires de France Télévisions (cf. infra 2.2.1).**

Tableau 5 : Évolution des recettes publicitaires des chaînes nationales gratuites de 2011 à 2019

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2011
France Télévisions	431	396	347	335	339	350	352	351	356	-17,6 %
TF1 et M6	2 117	1 990	1 905	1 882	1 856	1 839	1 824	1 825	1 780	-13,8 %
Chaînes TNT 2005	500	537	566	572	585	615	619	628	622	+24,4 %
Chaînes TNT 2012	-	-	51	83	125	152	183	2107	215	-
Total	3 048	2 923	2 868	2 872	2 905	2 957	2 977	3 011	2 974	-2,4 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA

Le secteur de la radio connaît, pour sa part, une baisse encore plus forte de ses recettes publicitaires (836 M€ en 2005, 714 M€ en 2019) amplifiée par la crise sanitaire (623 M€ en 2020, soit une baisse de 13 %). Sur ce total, la part de Radio France s'élevait en 2020 à 9,1 %¹⁵, selon les organisations représentatives du secteur des radios commerciales¹⁶.

Dans cette situation tendue, résultant de la diminution de leurs recettes publicitaires, les radios commerciales sont très attentives au respect, par Radio France, du plafonnement de ses recettes publicitaires, faisant valoir que ce plafonnement, selon elles régulièrement dépassé, ne comprend plus depuis 2020 les messages d'intérêt général et la publicité numérique¹⁷, domaines dans lesquelles les recettes publicitaires de l'opérateur public ne cessent d'augmenter.

Dans un contexte de forte concurrence et de stagnation de leurs ressources (concurrence du digital sur le marché publicitaire pour les chaînes privées gratuites, révision à la baisse de la trajectoire financière pour France Télévisions, concurrence des services à la demande pour les chaînes payantes), les diffuseurs cherchent à améliorer la rentabilité de leurs programmes tout en maîtrisant les coûts de grille.

¹⁵ En additionnant les recettes issues de la publicité, du parrainage des messages d'intérêt général.

¹⁶ SIRTU (Syndicat des radios indépendantes, anciennement Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes) et Bureau de la Radio, qui représente les services de radio des groupes M6 (RTL, RTL 2, Fun Radio), NRJ (NRJ, Nostalgie, Chérie FM, Rire et chansons), Lagardère (Europe 1, RFM, Virgin Radio), Altice Média (RMC, BFM Business).

¹⁷ Note à la mission du Bureau de la Radio et du SIRTU.

Annexe IX

Les contraintes de financement combinées à la pression concurrentielle font peser des risques sur la diversité des contenus¹⁸ : la baisse de chiffre d'affaires des chaînes a provoqué une diminution mécanique de leurs investissements dans la production audiovisuelle, alors que le nombre d'heures de programmes ne diminuait pas. Ainsi, les programmes chers susceptibles de tirer l'audience et les programmes peu coûteux parviennent à se financer, alors que les programmes intermédiaires ont de plus en plus de difficultés.

Face au rétrécissement du marché hertzien, on pourrait penser que le développement des SMAD est susceptible d'apporter une « manne » au secteur de la création audiovisuelle, dans la mesure où, en sus des financements apportés par les chaînes hertziennes (440 M€ par an pour France Télévisions, 280 M€ pour TF1), les plateformes doivent apporter un financement annuel estimé entre 200 M€ et 240 M€¹⁹.

Les organisations professionnelles du secteur estiment cependant que ce financement supplémentaire ne constituera qu'un relais de croissance limité pour l'ensemble du secteur, pour plusieurs raisons :

- ◆ il aurait un effet limité sur la production, car une grande partie de ce nouveau financement concernera la production exécutive. Les investissements des plateformes devraient ainsi bénéficier à la prestation de services ;
- ◆ il serait concentré sur la fiction ;
- ◆ les producteurs risqueraient d'être contraints d'accepter des cessions de droits très étendues et n'auront aucune possibilité d'exploiter les œuvres.

2. Le service public audiovisuel joue un rôle clé, du fait de ses missions et de son poids économique, tout en rencontrant des critiques

Face aux profondes transformations du secteur, l'audiovisuel public est considéré comme un garant de la fiabilité de l'information, joue un rôle central dans l'économie de la création et des territoires, ainsi qu'à l'international, et suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques.

2.1. Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information

Dans un contexte de soupçon de manque d'indépendance des journalistes, l'audiovisuel public est investi, comme dans tous les pays d'Europe, d'une forte attente en termes de qualité et de fiabilité de l'information²⁰. Selon une étude du cabinet Opinion Way pour le Sénat²¹ de juillet 2018, les Français estiment que l'information est le second facteur de différenciation, après les documentaires, dans les programmes proposés par les médias publics, par rapport à ceux proposés par les médias privés. En outre, **77 % des Français**

¹⁸ La politique publique de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et cinématographiques vise, par le truchement des quotas de diffusion et d'obligations d'investissements, à préserver un riche tissu de producteurs indépendants en limitant l'intégration verticale des diffuseurs.

¹⁹ En décembre 2021, le CSA a procédé au conventionnement et à la notification des obligations des principaux SMAD établis dans d'autres États membres de l'UE et proposant leur offre de cinéma et d'audiovisuel sur le marché français. Le dispositif prévoit la participation des SMAD concernés à hauteur de 20% de leur chiffre d'affaires en France pour les services par abonnement dont 80% consacrés à la production audiovisuelle et 20% à la production cinématographique. Le montant total attendu des contributions dans ces deux secteurs devait se situer en année pleine dans une fourchette de 250 à 300 M€.

²⁰ Comme le rappelle l'UER, les médias de service public « ont vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de haute qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale. » (Richard Burnley, *Principes du financement public des médias de service public*, UER, décembre 2017).

²¹ « L'avenir de l'audiovisuel public », juillet 2018.

estiment que les médias de service public sont des médias dont la mission est d'informer et 66 % qu'ils sont des sources d'informations fiables. Enfin, parmi les attentes exprimées pour l'avenir du service public, celle qui consiste à « renforcer ses missions d'information et d'éducation et lutter ainsi contre la désinformation et le relativisme » figure en 3^e position.

2.2. Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires

Les médias de service public jouent un rôle majeur en termes de soutien à la diversité de la création en Europe, contribuant, selon l'UER, à plus de 40 % du financement de la production originale européenne.

S'agissant des retombées économiques de leur action, l'UER calcule que chaque euro investi dans les médias de service public génère 2,5 à 2,7 € dans l'économie européenne²². Une étude commandée par France Télévisions²³ corrobore ce chiffre et évalue à 2,4 € de PIB additionnels l'euro de dépense de l'opérateur.

En France, le secteur de la production audiovisuelle représente un tissu de 4 500 entreprises et 108 000 emplois, génère un chiffre d'affaires de 3,1 Md€ et des recettes à l'exportation d'environ 200 M€²⁴. Il reste très dépendant des commandes de la télévision linéaire, à l'origine de 87,8 % de ses recettes. Celles générées par la télévision de rattrapage et par la vidéo à la demande, bien qu'en hausse, sont encore un relais de croissance limitée (7,7 % du total).

France Télévisions joue un rôle majeur dans les commandes d'œuvres patrimoniales²⁵, avec des dépenses de 405,3 M€ en 2018, contre 256 M€ pour l'ensemble TF1-M6, 67,8 M€ pour Canal + et 61,7 M€ pour les autres éditeurs.

Compte tenu des obligations d'investissement dans la production indépendante et du large éventail de contenus qu'elle diffuse, France Télévisions joue **un rôle stabilisateur pour le secteur.** Ainsi en est-il des œuvres de fiction d'expression originale française (EOF) qui, en termes d'audience, ont supplanté les séries américaines et constituent le premier genre de programmes diffusés en première partie de soirée, devant le cinéma et la fiction étrangère (cf. graphique 2).

²² Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021.

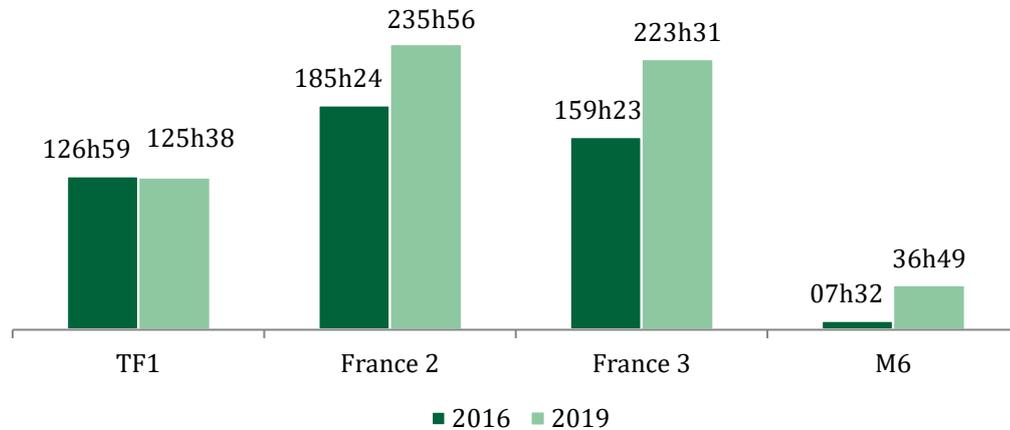
²³ Etude confiée par France Télévisions au cabinet Utopies, « Etude d'impact socio-économique », 14 décembre 2021.

²⁴ CSA, « Etude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle », janvier 2021.

²⁵ Parmi les œuvres audiovisuelles, la loi du 5 mars 2007 modifiant notamment l'article 27-3° de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a instauré une nouvelle catégorie d'œuvres, dites « œuvres patrimoniales » comprenant les œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants.

Annexe IX

Graphique 2 : Volume de fiction EOF diffusé entre 21 heures et 23 heures en 2016 et en 2019 en heures



Source : Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle, CSA, janvier 2021

Le rôle de l’audiovisuel public dans **le financement et la diffusion du cinéma** doit, lui aussi, être souligné. En 2020, France Télévisions a investi 60,2 M€ dans le cinéma, pour une soixantaine de films, soit un apport moyen par film d’environ 1 M€²⁶. Elle a été le second diffuseur de films après Canal +. ARTE a, pour sa part, investi 20 M€ dans le cinéma.

L’audiovisuel public est tout aussi important pour **la rémunération des auteurs** : la SACEM estime ainsi que 37,5 % du montant des droits qu’elle a perçu en 2020 au titre de l’audiovisuel provenaient des sociétés du service public, représentant une somme d’environ 100 M€²⁷ bénéficiant à 17 500 auteurs.

2.3. Un rôle stratégique à l’international

À l’international aussi, la lutte contre la désinformation et la manipulation de l’information est un enjeu stratégique, dans le contexte de la crise sanitaire, de la situation en Afrique ou de la guerre russo-ukrainienne. La France peut affirmer ses valeurs singulières par le truchement d’une information vérifiée, équilibrée et indépendante.

Dans cette perspective, la diffusion des programmes de France Média Monde²⁸, qui touchent 251 millions de téléspectateurs et enregistrent 2,3 milliards de vidéos vues et de démarrages audio, en associant francophonie et utilisation des langues vernaculaires²⁹ afin de toucher le plus possible les populations locales, est un précieux atout.

L’indépendance et la fiabilité sont des facteurs-clés de la crédibilité à l’international : Youtube classe ainsi les médias internationaux en distinguant les médias « de service public »

²⁶ En 2020, pour les films d’initiative française, l’apport des chaînes de TV s’est élevé à 221 M€ (source : « Chiffres clés », Ministère de la Culture, Deps-doc, Paris, 2021).

²⁷ La collecte au titre des médias représente environ un tiers de la collecte totale (environ 1 Md€). L’audiovisuel public représente donc environ 100 M€ de droits collectés, dont 90 % proviennent de France Télévisions et de Radio France.

²⁸ France Média Monde regroupe trois médias : France 24, la chaîne d’information continue (en français, en anglais, en arabe et en espagnol) ; RFI, la radio mondiale (en français et 16 autres langues) ; Monte Carlo Doualiya, la radio en langue arabe.

²⁹ France Média Monde diffuse ses programmes en 20 langues, avec récemment, une ouverture aux langues africaines comme le peul ou le mandingue.

Annexe IX

(comme France 24, BBC World, CBC-Radio Canada, ABC Australia) et les médias « financés entièrement ou partiellement par un gouvernement » (comme RT, China Global Television Network, Al Jazeera, Al Arabiya).

La lutte contre la désinformation s'inscrit dans un contexte où **nos principaux concurrents (Russie, Chine) sont particulièrement agressifs**. Les financements massifs dont ils bénéficient depuis une dizaine d'années ont favorisé l'émergence et la consolidation de médias internationaux plurilingues à vocation mondiale, **ciblant les zones d'influence prioritaires de la France (Afrique, Moyen-Orient, Maghreb et Europe³⁰)** :

- ◆ la chaîne **RT** (anciennement Russia Today), diffusée dans une centaine de pays et en plusieurs langues, a bénéficié en 2022 d'un budget de 321 M€ en hausse, (c'est le premier budget des chaînes gouvernementales), et est devenue, selon Ipsos, le **premier réseau de chaîne regardé sur Youtube**, devant toutes les autres chaînes d'information ;
- ◆ le groupe média chinois China Media Group, auquel appartient la chaîne China Global Television Network, diffuse en 26 langues dans 160 pays, se renforce (recrutement de 264 nouveaux agents), propose aux médias locaux en Afrique des contenus gratuits, rédigés par des journalistes chinois, ainsi que des actions de formation ;
- ◆ TRT, la radio-télévision de Turquie, dispose d'un réseau de 18 chaînes TV et 15 radios plurilingues (anglais, allemand, russe et chinois) et peut articuler son action avec celle de l'agence de presse de l'État turc Anadolu Agency ;
- ◆ Al-Jazeera, la chaîne de télévision du Qatar, diffusée à 310 millions de foyers dans une centaine de pays, développe ses programmes en langue locale (serbo-croate, mandarin notamment).

Dans cette situation de « guerre de l'information », les pays européens ne ménagent pas leurs efforts (cf. infra partie 3).

2.4. Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques

Des critiques sont parfois adressées à l'audiovisuel public, comme la réduction et le vieillissement de son audience, ou les mises en cause de sa neutralité.

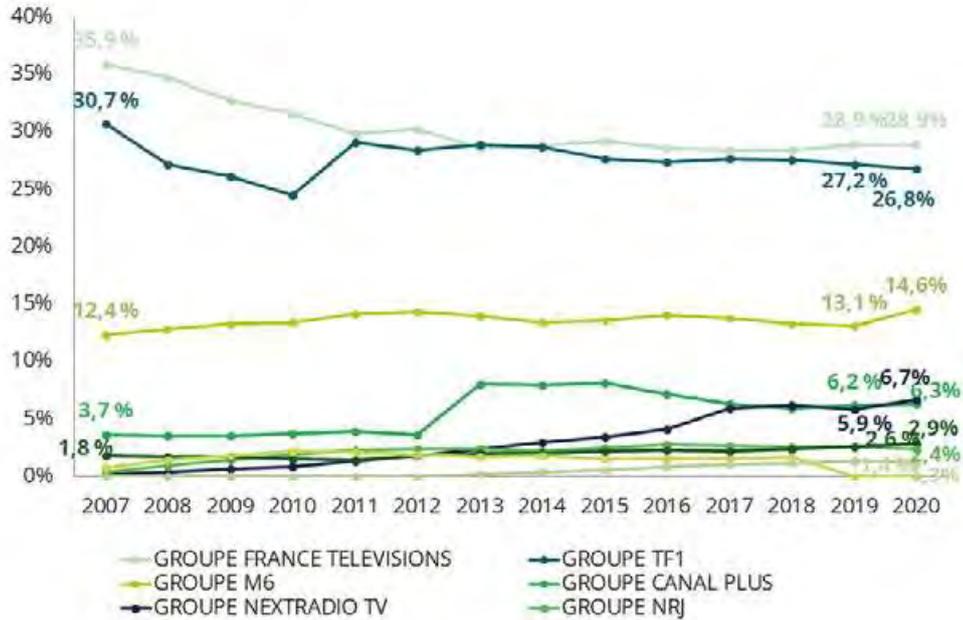
Les performances d'audience des chaînes publiques de télévision sont en effet marquées par une tendance à la baisse depuis 1998. D'après les données de Médiamétrie, **France Télévisions a ainsi perdu 7 points** de part d'audience entre 2007 et 2020 **mais reste le leader devant TF1** (cf. graphique 3). Il convient cependant de noter que :

- ◆ la baisse de l'audience des chaînes généralistes sur longue période, qui résulte du développement de la télévision payante et du déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT gratuite, n'est pas propre au service public. Ainsi, la part d'audience de TF1 est en baisse continue depuis 2015. La perte de part d'audience entre 2007 et 2020 est de 4 points ;
- ◆ France Télévisions est parvenue à renouer avec la croissance de sa part d'audience depuis 2018, pour atteindre 28,9 % en 2020, et demeure le premier groupe devant TF1, malgré les développements stratégiques de ce dernier ;
- ◆ l'audience d'ARTE est en hausse depuis 2016 et s'établit à 2,9 % en 2020.

³⁰ Note du 9 mars 2022 adressée à la mission par la direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Annexe IX

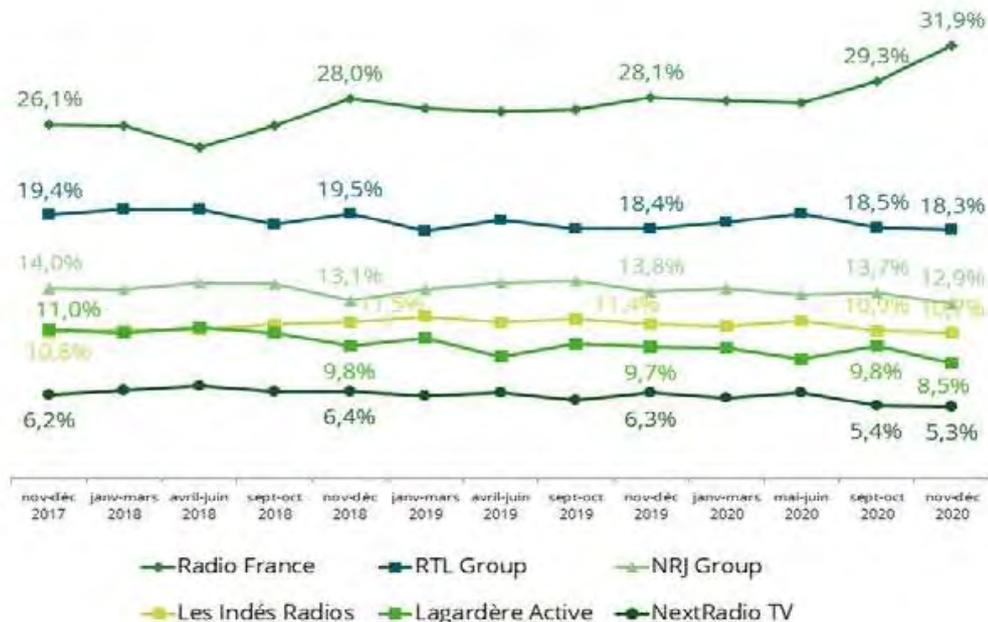
Graphique 3 : Part d'audience des groupes de télévision en moyenne annuelle, 2007-2020, en % des individus de 4 ans et plus équipés d'un téléviseur en France métropolitaine



Source : Médiamétrie. Médiamat

De même, Radio France est le premier groupe français de radio. Elle connaît même une croissance de sa part de marché depuis 2017 pour atteindre un record à 31,9 % en 2020, devant le groupe M6 (précédemment RTL Group), dont l'audience décroît depuis 2017 (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution de la part d'audience des principaux groupes et groupements radiophoniques



Source : Médiamétrie

Note : étude sur 126 000 radios, ensemble 13 ans et plus, lundi-vendredi, 5h-24h – audience cumulée en %

La consommation de télévision sur les chaînes publiques est, certes, portée par les plus de 50 ans et les inactifs. Mais ce phénomène affecte l'ensemble de la télévision classique : l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions (47,9 ans) est proche de celui des groupes TF1 (46,6 ans) et M6 (46,5 ans), inférieur à celui des groupes Canal + (49,3 ans), Altice (49,7 ans) et NRJ (52,4 ans).

Enfin, la question d'éventuels biais politiques dans les programmes des chaînes de télévision publique doit s'apprécier de manière objective.

Le CSA, dans le cadre du contrôle qu'il exerçait sur le respect par les chaînes de télévision et de radio des obligations en matière de pluralisme, a prononcé, entre 2010 et 2020, 21 mises en demeure, dont trois concernaient les chaînes du service public : l'une adressée à France Inter en 2011 (déséquilibre des temps d'intervention), les deux autres à France 2 en 2012 (obligations légales applicables le jour du scrutin) et à France Télévisions en 2015 (droit de distribution obligatoire ou « must carry »).

Par ailleurs, la mission a analysé les travaux menés par l'équipe de recherche constituée autour de Julia Cagé, professeur à Sciences Po Paris, dont les traitements de données, réalisés pour la mission, sont présentés dans l'annexe IV. Il en ressort qu'il n'y a pas de différence notable dans les biais politiques observés entre télévisions publiques, télévisions privées et radios publiques³¹.

En dépit des critiques dont il fait parfois l'objet, force est de constater que l'audiovisuel public suscite une assez large adhésion. Une récente enquête commandée par France Télévisions à l'institut Harris Interactive³² met en lumière les opinions favorables dont bénéficient les chaînes publiques auprès des Français :

- ◆ 64 % estiment que les chaînes de télévision publiques sont différentes des chaînes privées (84 % en Allemagne, 66 % au Royaume-Uni, 64 % en Italie) ;
- ◆ les chaînes publiques bénéficient d'une meilleure image que les chaînes privées (71 % de bonne image contre 67 %³³) et se distinguent par leur plus grande capacité à remplir les missions qui leur sont confiées : donner à voir des contenus (78 %), donner des informations sur ce qui se passe dans le monde (73 %) ou près de chez soi (68 %), représenter l'ensemble des territoires (69 %), représenter l'ensemble de la société dans toute sa diversité (66 %), faire connaître les valeurs de la France (65 %), développer la culture des téléspectateurs (64 %) ou favoriser le débat démocratique (64 %) ;
- ◆ les chaînes publiques sont appréciées pour leur caractère divertissant (70 %), leurs contenus diversifiés (69 %), la qualité de leurs intervenants, présentateurs et journalistes ;
- ◆ les Français se déclarent satisfaits de l'offre de programmes des chaînes publiques³⁴, dont ils apprécient les documentaires (75 %), les journaux et magazines d'information (69 %), les magazines de société (69 %), les programmes à destination des enfants (67 %) ou les fictions, séries et téléfilms (64 %) ;
- ◆ enfin l'importance de chaînes de télévision publique est soulignée par 85 % des Français (89 % au Royaume-Uni, 81 % en Allemagne, 88 % en Italie).

³¹ Ces biais sont mesurés sur la base du nombre d'élus au Parlement (députés et sénateurs). S'ils l'étaient sur une autre base (par exemple les sondages), les résultats seraient probablement différents.

³² « Les Français et la télévision : un regard singulier en Europe ? », Harris Interactive, décembre 2021. Des enquêtes ont été menées en ligne simultanément du 10 au 17 décembre 2021 auprès de six échantillons représentatifs de la population nationale dans six pays d'Europe : Allemagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni et Suède.

³³ Les pourcentages sont de 78 % de bonne image aux chaînes publiques contre 73 % aux chaînes privées au Royaume-Uni, 75 % contre 63 % en Allemagne, 64 % contre 61 % en Italie.

³⁴ Une enquête plus ancienne « L'avenir de l'audiovisuel public », réalisée par Opinion Way pour le Sénat en juillet 2018, indiquait pour sa part que 56 % des personnes interrogées se disaient personnellement satisfaites des programmes proposés par les médias du service public en France, contre 86 % au Royaume-Uni, 61 % en Allemagne, 60 % en Espagne.

ANNEXE X

Modèles institutionnels d'autonomie financière

Annexe X

Les **pouvoirs publics constitutionnels** (Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République) bénéficient d'un traitement spécial dans la LOLF, dont l'article 7 prévoit qu'une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs consacré leur autonomie financière, qui va jusqu'à la possibilité de déterminer eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement, en raison du principe de séparation des pouvoirs (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, et décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001). Cette autonomie n'exclut pas l'information et le contrôle sur l'utilisation des crédits. La circulaire annuelle relative à la réserve de précaution qui met en application l'alinéa 4 de l'article 51 de la LOLF cite expressément les pouvoirs publics au titre des exemptions de mise en réserve.

Le Conseil constitutionnel a jusqu'alors toujours refusé d'étendre la liste de ces pouvoirs. Par ailleurs, un tel régime ne serait pas adapté à l'audiovisuel public dont on imaginerait mal qu'il puisse fixer seul ses ressources.

Les **programmes de la mission Conseil et contrôle de l'État** relèvent du droit commun budgétaire mais bénéficient de pratiques dérogatoires du fait de leur statut d'indépendance. S'agissant par exemple de la Cour des Comptes, un courrier signé du Premier ministre en date du 25 mai 2005 précise que les mises en réserve n'affecteront pas les crédits ouverts au titre de la Cour des Comptes et que celles concernant les crédits ouverts en loi de finances initiale au titre des autres juridictions financières devront recueillir son accord préalable. En pratique, chaque année au mois de décembre N, le secrétaire général de la Cour des comptes sollicite, auprès de la direction du budget, la levée de la mise en réserve des crédits de la Cour dès l'ouverture de la gestion de l'année N+1, laquelle est généralement accordée sans difficulté. Cette pratique a récemment été confirmée dans le cadre du protocole du 30 décembre 2020 entre la Cour des comptes et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre, relatif à la mise en œuvre par la Cour des Comptes de l'arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentations relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaire. L'article 5.1 de ce protocole permet à la Cour de considérer la levée de réserve comme un mouvement certain de programmation.

La loi du 20 janvier 2017 portant statut général **des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)** a fixé leur régime budgétaire et comptable en reprenant le droit antérieur, à savoir qu'elles disposent en la matière d'une large autonomie, n'étant pas soumises au contrôle réalisé par le contrôleur financier du ministère des finances en amont de la dépense. Cette loi consacre par ailleurs l'autonomie financière des API en précisant que leur budget est arrêté par leur collègue sur proposition de leur président. Ce principe ne s'applique pas aux AAI qui ne sont pas pourvues de personnalité juridique, fonctionnent à partir de crédits inscrits sur le budget de l'État et ne bénéficient pas de taxes affectées. Le principe de l'autonomie budgétaire des API ne correspond pas à une liberté totale dans la fixation de leurs recettes car d'une part certaines API sont essentiellement financées à partir de crédits budgétaires ; d'autre part, si des ressources fiscales leur sont affectées, la fixation de leur taux relève de la loi.

ANNEXE XI

Liste des personnes auditionnées

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DÉCONCENTRÉES	1
2.1. Ministère de l'Économie, des finances et de la relance	1
2.2. Ministère de la culture	2
2.3. Autres administrations, autorités administratives indépendantes et institutions.....	3
3. PARLEMENTAIRES.....	3
4. ENTREPRISES ET ORGANISATIONS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	3
5. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET ENTREPRISES PRIVÉES.....	4
6. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	6

1. CABINETS

- ◆ Cabinet du Premier ministre : M^{me} Florence Philbert et M^{me} Julien Beurton, conseillères culture, communication et régulation numérique, M. Grégory Abate, conseiller fiscalité, prélèvements obligatoires, M. Thibault Guyon, conseiller économie, finances, industrie, M. Philippe Lonné, conseiller budget, fonction publique, réforme de l'État ;
- ◆ Cabinet de la ministre de la culture : M^{me} Emmanuelle Bensimon-Weiler, conseillère médias, livre et industries culturelles et M. Tristan Frigo, conseiller technique en charge des relations avec le Parlement ;
- ◆ Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics : M. Clément Larrauri, conseiller fiscalité, douane et Europe, et M^{me} Vedrana Pajevic, conseillère budgétaire.

2. ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DÉCONCENTRÉES

2.1. Ministère de l'Économie, des finances et de la relance

- ◆ Direction générale des finances publiques :
 - M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques ;
 - M. Antoine Magnant, directeur général des finances publiques adjoint ;
 - M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale, M. Grégory Berthelot, sous-directeur des particuliers (GF1), M^{me} Sandrine Majorel-Delage, chef du bureau GF1B (applications d'assiette et de recouvrement forcé des impôts des particuliers - Pilotage taxe d'habitation et taxation foncière), M^{me} Maud Daniel-Prevel, adjointe à la cheffe du bureau GF1B, M. Patrice Garrier, chef du bureau GF1A (animation de la fiscalité des particuliers),
 - M. Denis Boisnaut, chef du département des études et statistiques fiscales (DESF), M. Christophe Despons, adjoint au chef du DESF, M. Florian Coursodon (DESF, section fiscalité directe locale) ;
 - M. Stéphane Créange, sous-directeur du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique (SJCF-1), M. Aurélien Durand, chef du bureau du pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique (SJCF-1A), M. Rodolphe Baroukh, adjoint au chef du bureau SJCF-1A ;
 - M. Alexandre Gardette, chef de la mission France recouvrement et M. Joslin Viols, membre de la mission unification du recouvrement ;
 - DRFIP d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne : M. Hugues Perrin, directeur régional des finances publiques d'Occitanie, M^{me} Sabine Bruneau, responsable de la division des particuliers ; M^{me} Liliane Berger, responsable du service des impôts des particuliers de Rangueil, Graziella Bertrand, référente fiscalité locale au sein de la division de la fiscalité des particuliers et des professionnels, M^{me} Cécile-Hélène Salavy, responsable du service des impôts des entreprises de Rangueil, M^{me} Sophie Moreno, responsable du pôle contrôle et expertise de Rangueil, M. Laurent Kohler, responsable de la division du contrôle fiscal
 - Pôle national de la redevance audiovisuelle : M. Yves Saint-Sardos, responsable du pôle ;

Annexe XI

- ◆ Direction du budget :
 - M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur de la 8^{ème} sous-direction, M. François Deschamps, chef du bureau de la justice et des médias (8 BJM), M. Benjamin Thieulin, adjoint au chef du bureau 8 BJM ;
 - M. Benoit Laroche de Roussane, sous-directeur de la 2^{ème} sous-direction (masse salariale et gestion publique) ;
 - M^{me} Pauline Lange, adjointe au chef du bureau des lois de finances (1BLF)
- ◆ Direction de la législation fiscale :
 - M. Bruno Mauchauffée, directeur de la législation fiscale adjoint;
 - M. Lucas Paszkowiak, chef du bureau F2 (fiscalité locale des particuliers), M^{me} Alexandra Maurin, adjointe au chef du bureau F2, M. Julien Petit (F2),
 - M. Sebastien Catz, chef du bureau chiffrages et études statistiques, M. François Lecorné, adjoint au chef du bureau chiffrages et études statistiques,
 - M. Matthieu Deconinck, sous-directeur de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale et fiscalité sectorielle (sous-direction D), M. Vincent Petit, chef du bureau D1 (droit commun de la TVA communautaire), M. Michel Giraudet, adjoint au chef du bureau D2 (fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaire) ;
- ◆ Agence des participations de l'État : M. Charles Sarrazin, directeur de participations Services et Finance, M. Pierre-Léonard Rouzaud, chargé de participations ;
- ◆ Direction générale du Trésor : M. Giuliano de Franchis, chef du bureau FIPU 3 – Fiscalité des ménages et taxation indirecte ;
- ◆ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : M. Lionel Janin, directeur de cabinet du directeur général, M^{me} Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et des conditions de vie des ménages, M. Sébastien Roux, chef du département des études économiques ;
- ◆ Contrôle général économique et financier (CGEFI) : M. Simon Barry, responsable de la mission médias et culture et contrôleur général économique et financier à France Télévisions, M. Jean-Claude Hulot, contrôleur général économique et financier à France Médias Monde, TV5 Monde, l'INA et Arte France, M. Lucien Scotti, contrôleur général économique et financier à Radio France ;
- ◆ Direction Générale des Entreprises (DGE) : M. Vincent Tejedor, sous-directeur du développement des entreprises, M^{me} Cécile Dimier, directrice de projet droit fiscal et social.

2.2. Ministère de la culture

- ◆ Direction générale des médias et des industries culturelles : M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles, M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias, M^{me} Julie Ghibellini, sous-directrice de l'audiovisuel, M. Louis Benon, adjoint à la chef du bureau du secteur audiovisuel public.

2.3. Autres administrations, autorités administratives indépendantes et institutions

- ◆ Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) : M. Roch-Olivier Maistre, président, M. Guillaume Blanchot, directeur général, M^{me} Justine Boniface, directrice de cabinet du Président ;
- ◆ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : M. Matthieu Peyraud, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau, M^{me} Marianne Carré, sous-directrice de la culture et des médias, M^{me} Marguerite Hitier, cheffe du pôle des médias et du cinéma ; M^{me} Aurélie Champagne, conseillère, culture, audiovisuel et droit d'auteurs à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE), M^{me} Guillemette Madinier, adjointe de la conseillère culture, audiovisuel, et droit d'auteurs à la RPUE ;
- ◆ M^{me} Marie Frenay, membre du cabinet de la vice-présidente de la Commission européenne chargée des valeurs et de la transparence ;
- ◆ Conseil d'État : M. Thierry Tuot, conseiller d'État, président adjoint de la section de l'intérieur et M. Alban de Nervaux, conseiller d'État, rapporteur à la section de l'intérieur ;
- ◆ Cour des Comptes : M^{me} Jeanne-Marie Prost, responsable du secteur audiovisuel au sein de la troisième chambre, M. Jean-Pierre Laboureix, président de la première section, M. Richard Chrébor, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion, M. Romain Ornato, adjoint au directeur des affaires financières et du contrôle de gestion ;
- ◆ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (Commission allemande pour l'évaluation des besoins financiers des radiodiffuseurs) : M. Martin Detzel, président, M. Tim Schönborn, directeur, M^{me} Ute Frey, directrice adjointe.

3. PARLEMENTAIRES

- ◆ M. Laurent Lafon, sénateur du Val-de-Marne, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat ;
- ◆ M. Claude Raynal, sénateur de la Haute-Garonne, président de la commission des finances du Sénat ;
- ◆ M. Bruno Studer, député de la troisième circonscription du Bas-Rhin, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale ;
- ◆ M. Éric Woerth, député de la quatrième circonscription de l'Oise, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

4. ENTREPRISES ET ORGANISATIONS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

- ◆ France Télévisions : M^{me} Delphine Ernotte-Cunci, présidente-directrice générale, M. Christophe Tardieu, secrétaire général, M. Christian Vion, directeur général adjoint production et moyens des antennes, M^{me} Juliette Rosset-Cailler, directrice de la stratégie et du pilotage de la transformation, M. Florian Humez, directeur des relations avec les pouvoirs publics, M. Bruno Loutrel, directeur de cabinet de la Présidente, M^{me} Priscille Ducomet, directrice financière, M^{me} Tiphaine de Ragueneil, directrice de la stratégie éditoriale ;
- ◆ Radio France : M^{me} Sibyle Veil, présidente-directrice générale, M. Xavier Domino, secrétaire général, M^{me} Elsa Comby, secrétaire générale adjointe, M^{me} Marie Message, directrice générale adjointe en charge des moyens et des organisations, M. Benjamin Amalric, responsable des relations institutionnelles ;

Annexe XI

- ◆ Arte France : M. Bruno Patino, président, M. Frédéric Béreyziat, directeur général chargé des ressources, M^{me} Adeline Cornet, secrétaire générale ;
- ◆ France Médias Monde : M^{me} Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale, M. Victor Rocaries, directeur général en charge du pôle ressources, M. Thierry Delphin, directeur administratif et financier, M. Serge Schick, directeur du développement international et des ressources propres, M. Thomas Legrand-Hedel, directeur de la communication et des relations institutionnelles ;
- ◆ TV5 Monde : M. Yves Bigot, directeur Général TV5 Monde, M. Thomas Derobe, secrétaire général
- ◆ Institut national de l'audiovisuel (INA) : M. Laurent Vallet, président directeur général, M^{me} Agnès Chauveau, directrice générale déléguée, M. Mathieu De Seauve, secrétaire général ;
- ◆ Union européenne de radio-télévision (UER) : M. Richard Burnley, directeur des affaires juridiques, M^{me} Florence Hartmann, directrice du service des études.
- ◆ Organisations syndicales de l'audiovisuel public :
 - Représentants des salariés : M^{me} Françoise Chazaud, secrétaire générale de la Fédération des Arts, du Spectacle, de l'Audiovisuel, de la Presse (FASAP-FO), M. Denis Gravouil, secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle (FNSAC-CGT), M. Bruno Demanche (secrétaire FO Médias), M. Christophe Pauly, secrétaire national de la fédération communication conseil culture (F3C-CFDT), M. Stéphane Baron, secrétaire national CFDT Syndicat National des Médias de l'écrit (SNME), M. Pascal Louet, pôle spectacle et action culturelle de la fédération culture communication et spectacle de la CFE, M. William Maunier, délégué syndical CGT à France Télévisions, M. Jean-Marc Pican, délégué syndical CGT à l'INA, M^{me} Yvonne Roehrig, déléguée syndicale CFDT à France Télévisions, M. Renaud Dalmar, secrétaire national CFDT SNME et délégué syndical central de Radio France, ;
 - Représentant des employeurs : M^{me} Catherine Bayol Millot, déléguée générale du syndicat des médias de service public ;
- ◆ Organisations d'usagers : conseil consultatif des programmes de France Télévisions ;
- ◆ M. Olav Nyhus, directeur des affaires publiques et juridiques de la Norsk Rikskringkasting (NRK – société d'audiovisuel public norvégienne).

5. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET ENTREPRISES PRIVÉES

- ◆ Secteur de la production audiovisuelle :
 - Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) : M. Stéphane Le Bars, délégué général ;
 - Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT) : M. Jérôme Caza, président et M. Vincent Gisbert, délégué général ;
 - Syndicat des producteurs indépendants (SPI) : M. Olivier Zegna-Rata, délégué général, M^{me} Nora Melhli, présidente du collège audiovisuel ;
 - AnimFrance : M. Samuel Kaminka, président et M. Stéphane Le Bars, délégué général ;
 - Syndicat des agences de presse audiovisuelles (SATEV) : M^{me} Florence Braka, déléguée générale ;

Annexe XI

- Syndicat des entreprises de distribution de programmes audiovisuels (SEDPA) : M. Félix Souris, chargé de mission
- ◆ Secteur de la production cinématographique :
 - Bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC) : M^{me} Hélène Herschel, déléguée générale ;
 - Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC) : M. Olivier Zegna-Rata, délégué général du SPI ;
 - Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP) : M. Pierre Jolivet, président, M. Mathieu Debusschere, délégué général ;
 - Fédération nationale des cinémas français (FNCF) : M. Marc-Olivier Sebbag, délégué général ;
 - Association des producteurs indépendants (API) : M^{me} Hortense De Labriffe, déléguée générale ;
 - Union des producteurs de cinéma (UPC) : M^{me} Mina Corler, déléguée aux affaires institutionnelles et juridiques
- ◆ Secteur de la radio :
 - Bureau de la radio : M^{me} Constance Benque, présidente, M^{me} Anne Fauconnier, déléguée générale ;
 - Syndicat des radios indépendantes (SIRTI) : M. Alain Liberty, président, M. Kevin Moignoux, secrétaire général, M^{me} Léa Boccara, responsable des affaires juridiques et des relations institutionnelles ;
 - Confédération nationale des radios associatives (CNRA) : M. Farid Boulacel, M. Jean-Yves Breteau, M. Jean-Marc Courreges-Cenac, co-présidents
- ◆ Organisations professionnelles d'auteurs et organismes de gestion collective:
 - Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) : M. David El Sayegh, directeur général adjoint ;
 - Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) : M. Pascal Rogard, directeur général, M. Patrick Raude, secrétaire général, M. Guillaume Prieur, directeur des relations institutionnelles ;
 - Société civile des auteurs multimédia (SCAM) : M. Hervé Rony, directeur général, M. Vianney Baudeu, chargé des affaires institutionnelles et européennes ;
 - Guilde française des scénaristes : M^{me} Marie Roussin, présidente, M^{me} Laëtitia Kulyk, déléguée générale ;
 - Auteurs groupés de l'animation française (AGRAF) : M. Stéphane Piera, coprésident, M^{me} Cécile Noesser, coordinatrice générale ;
 - Scénaristes de Cinéma Associés (SCA) : M^{me} Sabine Le Stum, déléguée générale ;
 - Guilde des auteurs et réalisateurs de reportages et documentaires (GARRD) : M^{me} Elizabeth Drévilion, présidente, M^{me} Perle Schmidt-Morand, déléguée générale ;
 - Union des réalisatrices et réalisateurs (U2R) : M. Laurent Jaoui, président, M^{me} Dominique Attal, déléguée générale
- ◆ Annonceurs :
 - Union des annonceurs (UDA) : M. Jean-Luc Chetrit, directeur général ;
 - Union des entreprises de conseil et d'achat media (UDECAM) : M. Gautier Piquet, président ;
 - Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV) : M. Antoine Ganne, délégué général ;

Annexe XI

- ◆ Mesure d'audience et étude des usages des médias audiovisuels et numériques :
 - Médiamétrie : M. Yannick Carriou, président directeur général,
 - Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (APCM) : M. Jean-Paul Dietsch, codirecteur

6. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- ◆ M^{me} Catherine Sueur, inspectrice générale des finances, présidente de Télérama ;
- ◆ M^{me} Irène Grenet, anciennement directrice générale adjointe de France Télévisions Publicité ;
- ◆ M^{me} Julia Cagé, professeure d'économie au département d'économie de Sciences Po Paris ;
- ◆ M. Martin Adjari, directeur général adjoint de l'opéra de Paris ;
- ◆ M. Rodney Benson, professeur de sociologie au département des médias, de la culture et de la communication de l'Université de New-York.

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 22 octobre 2021

Mesdames les Inspectrices générales,

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) procure un financement de près de 3,9 Md€ aux organismes publics de télévision et de radio. Elle est due par les particuliers et par les professionnels. La CAP des particuliers est due par les foyers redevables de la taxe d'habitation (TH) qui détiennent au moins un téléviseur dans l'une de leurs résidences (principale ou secondaire). Or la TH sur les résidences principales sera supprimée pour l'ensemble des foyers en 2023, si bien qu'il ne sera plus possible d'adosser la CAP à la TH.

La question du devenir de la CAP s'inscrit aussi dans un débat relativement ancien relatif à l'adaptation de son assiette, notamment pour tenir compte des évolutions des modes d'accès aux services de l'audiovisuel public en dehors des téléviseurs.

Ailleurs en Europe où le financement de l'audiovisuel par une ressource affectée est majoritaire bien qu'en recul, certains Etats ont maintenu un critère de détention d'un téléviseur tout en intégrant les objets connectés (Danemark, Royaume-Uni). D'autres (Allemagne, Finlande, Suède) ont aussi opté pour des contributions spécifiques, indépendantes toutefois de la détention d'un équipement spécifique.

Afin de préparer cette réforme qui devrait avoir lieu au début du prochain quinquennat, la mission doit approfondir davantage les pistes de réformes déjà envisagées.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Inspectrice générale des Finances
Madame Ann-José ARLOT
Inspectrice générale des Affaires Culturelles

Pièce jointe 1

Dans cette perspective, la mission sera chargée d'identifier un ou plusieurs modes alternatifs de financement de l'audiovisuel public offrant un cadre adapté aux récentes évolutions tant en termes de modalités de recouvrement que d'évolution des usages, et aux besoins de financement du secteur

Les principes suivants devront guider les propositions de la mission relatives à cette CAP révisée :

1. une ressource pérenne, adaptée à la réalité des usages audiovisuels actuels et respectueuse de l'équité fiscale ;
2. une ressource qui permette d'assurer un rendement équivalent à la CAP, en termes de niveau mais aussi de dynamisme ;
3. une ressource qui soit compatible avec la garantie d'indépendance de l'audiovisuel public et l'exigence de prévisibilité de ses moyens.

Si l'on écarte la piste de la redevance pour service rendu (qui reviendrait à ne faire payer que ceux qui choisissent d'avoir accès à l'offre de l'audiovisuel public), deux grandes familles de scénarios peuvent être identifiées :

- Une réforme du mode de recouvrement (tirant les conséquences de la suppression de la TH), soit en conservant le fait générateur lié à la détention d'un téléviseur (scénario 1), soit en le modernisant compte tenu de l'évolution des usages audiovisuels (scénario 1 bis) ;
- Une affectation à l'audiovisuel public d'un impôt déconnecté de tout fait générateur lié à la consommation de contenus audiovisuels, qu'il s'agisse d'une fraction d'un impôt existant (scénario 2) ou d'une contribution ad hoc indépendante de la détention ou de l'usage d'un équipement spécifique (scénario 2 bis).

Pour chacune des options issues de ces deux grandes familles de scénarios, la mission :

- produira une analyse du rendement prévisionnel, du nombre des foyers gagnants d'une part, perdants d'autre part, ainsi que du profil sociodémographiques de ceux-ci ;
- détaillera les modalités techniques et juridiques de mise en œuvre (coût de la collecte, paramètres [taux, assiette...], éventuels obstacles juridiques, modifications législatives nécessaires...);
- intégrera à sa réflexion la CAP due par les contribuables professionnels, se prononçant sur son maintien ou sa suppression, dans le cadre de la réforme de la CAP des particuliers.

Pour élargir le champ de sa réflexion, la mission détaillera certains modèles de financement de l'audiovisuel public en Europe (prioritairement en Allemagne, Finlande, Italie et Suisse).

Il est possible que ces différentes options nécessitent des travaux de mise en œuvre qui ne pourront être réalisés dans le délai imparti (2e semestre 2022) ; la mission s'attachera à expliquer comment l'année 2023 pourrait permettre dans ce cas d'assurer la transition avec, le cas échéant, un maintien de solutions temporaires permettant le recouvrement de la CAP sous sa forme actuelle.

Pour mener à bien ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur les services du ministère de la Culture (DGMIC) et du ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (DGFIP, DLF, DB), notamment aux fins de disposer des données chiffrées nécessaires à la production de ses analyses. Elle pourra solliciter toutes expertises juridiques utiles.

Pièce jointe 1

La mission veillera à consulter les députés et sénateurs des commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La mission devra rendre ses conclusions au plus tard en mai 2022.

Je vous prie d'agréer, Mesdames les Inspectrices Générales, mes hommages respectueux.



Jean CASTEX

Copie à :

Monsieur Bruno Le Maire Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

Monsieur Olivier Dussopt Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics

Madame Roselyne Bachelot-Narquin Ministre de la Culture

PIÈCE JOINTE 2

**Mail du cabinet du
Premier ministre**



Ven. 25/03/2022 14:59

BEURTON Julia <julia.beurton@pm.gouv.fr>

RE: Contexte et attentes - mission réforme de la contribution à l'audiovisuel public

À DESMETTRE Sandra; LONNE Philippe

Cc sophie.justine.lieber@culture.gouv.fr; IENTILE Damien; GUY Anisellien; OUTERS-PERHINEC Maroussier; ABATE Gregory; Philippe Nicolas; VINCON Philippe; GUYON Thibault; DHUMIERES Louis

Bonjour Sandra, bonjour à tous,

Pour faire suite à notre réunion d'échange mercredi 23 mars sur la note de cadrage que vous nous avez transmise fin février, veuillez trouver ci-dessous nos demandes de réorientation :
- nous préconisons de ne pas expertiser plus avant la première famille d'options que vous proposez (création et affectation d'une contribution spécifique au financement de l'audiovisuel public), qui apparaît finalement peu susceptible d'être retenue.

- la famille d'options n°2 n'appelle pas d'observations de notre part, l'affectation d'une fraction d'IR ou de TVA peut être étudiée sans préférence a priori pour l'une ou l'autre solution et sans envisager de hausse corrélative de ces impôts, en prenant néanmoins en compte la modification de la réforme organique de modernisation de la LOLF du 28 décembre dernier en matière d'affectation de recettes.

- nous vous demandons d'intégrer une nouvelle famille d'options correspondant à un financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État. Une étude des pays européens ayant opté pour ce type de financement sera utile. Nous souhaiterions notamment disposer d'une analyse des enjeux constitutionnels éventuels d'un tel financement et le cas échéant des garanties devant juridiquement l'entourer. En tout état de cause, vous ferez part de vos propositions quant aux vecteurs ou procédures possibles afin de respecter l'indépendance de l'audiovisuel public (qui ne se résume pas à la question des moyens), garantir la prévisibilité des moyens accordés à l'audiovisuel et faciliter l'acceptabilité politique de la réforme. A titre d'exemple ont été évoqués des vecteurs tels qu'une loi ad hoc ou une inscription dans la LPPF qui prévoiraient une trajectoire de ressources et un principe d'exonération de régulation infra-annuelle.
- parmi les questions connexes évoquées dans la note de cadrage :

- * l'hypothèse d'une suppression de la CAP des professionnels sera privilégiée ;
- * l'impact d'une suppression de la CAP sur l'assujettissement des sociétés de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires (TS) et leur droit à déduction de la TVA est une question à creuser avec la DLF

Bien cordialement,
Les conseillers du cabinet du Premier ministre