

... le projet de loi de finances pour 2021

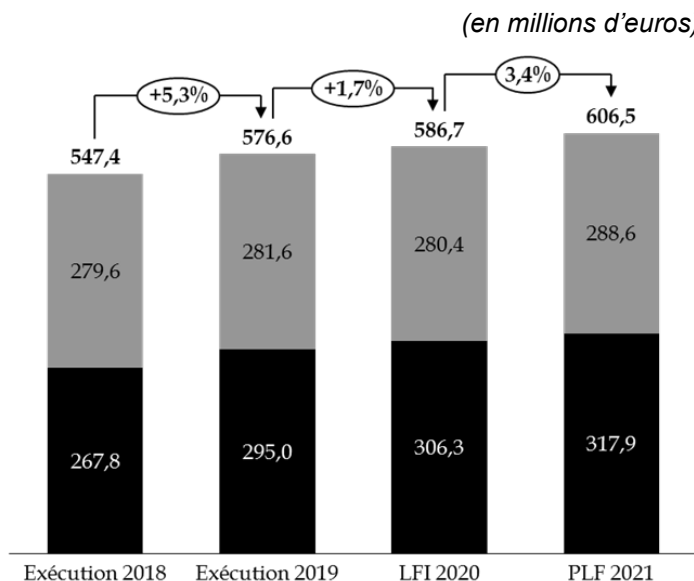
MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 19

1. UNE MISSION TOURNÉE VERS LA RÉPONSE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

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

Évolution des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » de 2018 à 2021



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

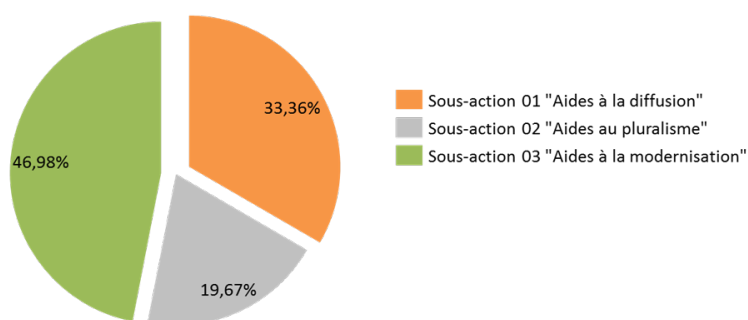
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

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

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

Les crédits dédiés au programme « Presse et médias » devraient progresser, au sein de la mission, de 2,91 % en 2021 pour atteindre 288,6 millions d'euros. La prise en compte des services de presse en ligne, via une nouvelle ligne budgétaire de 4 millions d'euros, témoigne d'une meilleure appréhension des nouvelles habitudes de lecture. Cette augmentation ne saurait, pour autant, occulter l'absence de bouleversement de la répartition des aides à la presse – dont les crédits atteignent 118,1 millions d'euros – en vue d'accélérer la modernisation du secteur, alors même que la crise sanitaire est venue exacerber des difficultés structurelles.

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



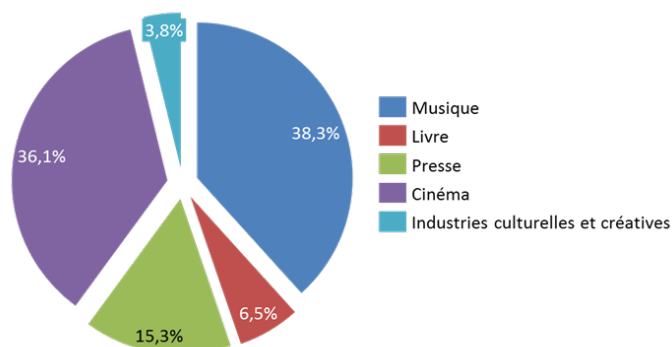
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La disparition de *Presstalis* et la reprise d'une partie de ses activités par France Messagerie le 1^{er} juillet 2020 et son coût important pour les finances publiques (156 millions d'euros d'aide et 86 millions d'euros d'abandon de créances) incitent pourtant à une réflexion sur le format des aides à la presse. L'aide au portage ou celle au transport postal doivent ainsi être réévaluées. Les aides à la presse ne sauraient se limiter, par ailleurs, au soutien à la presse d'information politique et générale (IPG), au détriment de la presse d'information professionnelle et spécialisée.

Une réorientation de l'intervention publique vers des projets innovants, au travers du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) et du Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) apparaît primordiale. Cette priorité semble avoir été retenue par le plan de relance : celui-ci prévoit 140 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP pour la filière presse, avec pour objectif d'accélérer la mutation écologique du secteur, renforcer l'attractivité du secteur et moderniser le réseau des marchands de journaux.

B. UN SOUTIEN AUX INDUSTRIES CULTURELLES ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

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



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

- L'absence de dispositif de soutien à la filière « Livre » au sein de la mission

Le soutien à la filière livre ne fait l'objet d'aucune augmentation de crédits au sein de la mission afin de répondre à la crise, les crédits du Centre national du Livre ne progressant pas par rapport à la loi de finances pour 2020. La mission « Plan de relance » incarne seule une ambition pour l'ensemble du secteur. 29,5 millions d'euros devraient ainsi servir à soutenir l'activité des libraires et moderniser les bibliothèques.

- Une aide en plusieurs temps pour le secteur musical

La crise sanitaire et ses conséquences sur l'écosystème musical constituent un réel baptême du feu pour le nouveau Centre national de la musique, entré en fonctions le 1^{er} janvier dernier.

À une montée en charge budgétaire attendue en 2021 (+ 7,8 millions d'euros), s'ajoute l'octroi de crédits conséquents via la mission « Plan de relance » (175 millions d'euros en CP) censé permettre au secteur de maintenir la production et faire face aux contraintes sanitaires fragilisant le monde du spectacle. Cette somme vient s'ajouter aux 110 millions d'euros déjà fléchés vers le CNM en lois de finances rectificatives pour 2020 pour compenser la chute de sa principale ressource, la taxe sur les spectacles, et mettre en œuvre des mesures de soutien aux entreprises et aux salles de spectacles.

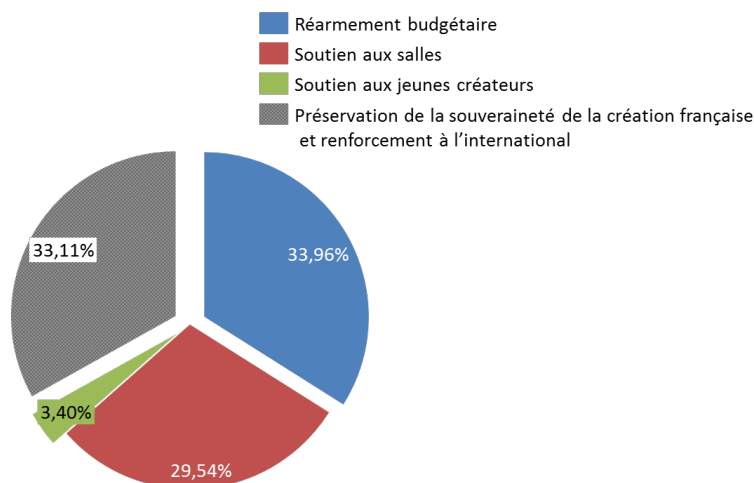
Ces sommes pourraient néanmoins s'avérer insuffisantes face une date de reprise incertaine et l'inconnue entourant les conséquences financières pour les organismes de gestion complémentaire (OGC) de l'arrêt du 8 septembre 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne sur les droits voisins. Les OGC devront en effet rémunérer tous les détenteurs de droits en fonction de leur pays d'origine, y compris les auteurs provenant des États-Unis. L'absence de réciprocité conduisait jusque-là lesdits organismes à ne pas rémunérer les titres américains et à flécher ces droits vers l'aide à la création. La perte annuelle est estimée entre 25 et 30 millions d'euros pour les OGC.

- Le financement du cinéma

141,5 millions d'euros ont été dégagés en 2020 afin d'aider l'industrie cinématographique à faire face aux conséquences des mesures de contraintes sanitaires sur les salles de cinéma et les tournages. **La mission « Plan de relance », qui prévoit 165 millions d'euros en CP en faveur du cinéma,** devrait permettre de compenser un effondrement des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée en 2020 et de financer dans le même temps les crédits dédiés aux dispositifs mis en place en faveur d'un rebond de l'industrie cinématographique.

Là encore, l'incertitude entourant une sortie de crise sanitaire pourrait rendre cette politique, toute aussi ambitieuse que justifiée, insuffisante. L'action du Centre national du cinéma et de l'image animée en faveur d'un rebond rapide du secteur et la prise en compte d'une logique concurrentielle doit cependant être saluée à l'heure où la production cinématographique est totalement à l'arrêt dans un certain nombre de grands pays de cinéma.

Répartition des crédits de relance gérés par le CNC



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

- **Le plan de relance offre de nouvelles marges de manœuvre pour le financement des industries culturelles et créatives**

Le plan de relance majore en 2021 la capacité de financement de l'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles de 14 millions d'euros. Cette enveloppe devrait permettre de garantir respectivement 531 millions d'euros d'encours de crédits pour les entreprises du cinéma et de l'image animée et 24,6 millions d'euros d'encours de crédits pour les industries culturelles et créatives.

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

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

2. UN BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE CRISE ET ABSENCE DE RÉFORME

A. UNE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC GELÉE ALORS QUE SON AVENIR RESTE INCERTAIN

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

Le montant de la redevance devrait s'établir, comme en 2020, à 138 euros en métropole et 88 euros en outre-mer. **Le débat sur la redevance audiovisuelle se réduit cependant ces dernières années dans le cadre du projet de loi de finances à un gel voire à une baisse tout autant symbolique qu'invisible. Or, le contexte fiscal marqué par la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, justifierait une réflexion sur l'avenir de la CAP.**

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

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

La trajectoire d'économies pour le service public de l'audiovisuel élaborée en 2018 prévoyait une diminution de la dotation publique de 80 millions d'euros pour l'exercice 2021. **L'effort de réduction des coûts demandé aux sociétés publiques audiovisuelles est, cependant diminué, dans le présent projet de loi de finances, de 10 millions d'euros pour s'établir à 70 millions d'euros. Cette minoration est, notamment, liée au maintien légitime de l'activité de France 4 jusqu'à l'été 2021.**

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

Ces mouvements contradictoires ne sont pas sans susciter d'interrogations, alors même qu'aucune réforme du périmètre de l'audiovisuel public n'a été réellement mise en œuvre. La réforme législative semble en effet abandonnée après son examen par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Le texte apparaissait cependant assez décevant, au plan financier. Il ne poussait pas, en effet, à une rationalisation du paysage de l'audiovisuel public et à une réflexion sur le positionnement des différentes chaînes.

C. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LA STRATÉGIE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

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

Le positionnement de France Télévisions doit cependant être clarifié, à l'image de son investissement sur la plateforme Salto, aux côtés des groupes TF1 et M6 et dont le coût de lancement devrait majorer le déficit d'exploitation du groupe public de 13 millions d'euros supplémentaires. Le coût de cet investissement peut susciter une certaine réserve au regard des efforts de maîtrise observés par ailleurs : le nombre d'ETP moyens annuels rémunérés au sein du groupe est ainsi passé de 9 456 à 9 039, le budget 2020 envisageant dans un premier temps une cible d'emploi plus élevée (9 255).

Cet investissement peut inquiéter face à la vigueur de la concurrence américaine et compte-tenu de l'absence d'un catalogue de contenus inédits suffisamment développé. Le rapporteur spécial regrette par ailleurs l'absence d'informations transmises au Parlement sur le montant des investissements de France Télévisions dans les programmes de Salto et dans sa plateforme technologique ou sur le détail des dépenses de fonctionnement de SALTO.

L'investissement dans SALTO ne laisse pas d'interroger une nouvelle fois sur les choix stratégiques de France Télévisions, enclin à vouloir se rapprocher des groupes TF1 et M6, au risque de remettre en question un positionnement censé être plus exigeant. **France Télévisions doit plutôt concrétiser son ambition affichée de se recentrer sur des émissions dédiées à la promotion de la culture et à l'accès à la connaissance, accessibles à toutes les générations. Une réflexion sur le positionnement du groupe (rôle de France 2 notamment) et sa taille apparaît de fait plus que nécessaire si le Gouvernement entend poursuivre sur la voie de la réduction des coûts en 2022.**

*

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



Roger KAROUTCHI

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
des Hauts-de-Seine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28