

Procès Verbal d'audition
de la Cour des Comptes
par la Commission des Finances du Sénat

1^{er} mars 2006

Mercredi 1er mars 2006

Présidence de M. Jean Arthuis, président.

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée ouverte aux membres de la commission des affaires culturelles, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Picq, président de la 3^e chambre de la Cour des comptes, Mme Isabelle Lemesle, présidente du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), et M. Patrick Raude, directeur du développement des médias des services du Premier ministre**, en présence de **représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, pour suite à donner à l'enquête de la **Cour des comptes** relative au **fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER)**.

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que près de 600 radios locales associatives à faibles ressources publicitaires bénéficiaient des aides du FSER, essentiellement constituées, outre des subventions d'installation et des aides à l'équipement, par des subventions de fonctionnement attribuées quasi forfaitairement en fonction des produits d'exploitation des chaînes. Il a indiqué que la subvention de fonctionnement pouvait toutefois être majorée, dans la limite de 60 %, selon les efforts accomplis en matière de formation professionnelle, d'éducation, de culture, de projet radiophonique local, de diversification des ressources, de communication sociale de proximité et d'intégration.

Il a souligné que ces aides étaient attribuées par le ministère de la culture et de la communication, sur proposition d'une commission d'onze membres, présidée par un magistrat, et constituée de quatre représentants de l'Etat, de quatre représentants des radios associatives et de deux représentants des financeurs, à savoir les régies publicitaires des télévisions et des radios. Il a indiqué que ces régies devaient acquitter une taxe assise sur la diffusion de leurs messages publicitaires selon un barème progressif, laquelle constituait la principale ressource du fonds, dont les dépenses avaient atteint 24,2 millions d'euros en 2004.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la commission des finances avait donc demandé, début 2005, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête à la Cour des comptes, au regard des difficultés apparemment structurelles du fonds, dont les dépenses avaient augmenté en moyenne de plus de 5 % chaque année entre 1994 et 2004 (et même de 8,1 % par an sur la période 1997-2004). Il a ajouté que, pour compenser un déséquilibre entre les ressources et les dépenses, alors évalué à près de 2,5 millions d'euros, un amendement au projet de loi de finances pour 2005 avait créé de nouvelles tranches d'imposition dans la partie supérieure du barème de la taxe sur la publicité télévisée.

Il a indiqué qu'une telle solution d'ajustement des ressources fiscales aux besoins à financer n'était évidemment pas satisfaisante du point de vue de l'orthodoxie budgétaire. Il s'est interrogé sur l'intérêt d'un examen plus précis de la dynamique de la dépense et sur les procédures d'attribution de subventions. Il s'est également demandé si tous les redevables acquittaient effectivement la taxe.

Au plan juridique, il a rappelé que l'activité du FSER était désormais retracée dans la troisième section du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », qui avait fortement contribué à l'essor d'un secteur très dynamique : les radios locales associatives employaient plus de 2.850 salariés et recouraient aux services de plus de 14.000 bénévoles. Il a souligné que les aides du FSER représentaient plus du tiers des ressources de ces radios.

M. Jean Picq a rappelé que l'enquête conduite s'inscrivait dans les délais très serrés qu'impliquait l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatif aux lois de finances (LOLF). Il a observé que le contrôle de l'usage des fonds ne relevait pas du mandat donné à la Cour des comptes.

S'agissant de la régularité des opérations et des procédures, il s'est félicité du bon fonctionnement du fonds au regard de l'importante couverture géographique et territoriale des 600 radios locales au fonctionnement desquelles il contribuait. Il a rappelé que, malgré l'absence d'irrégularité majeure, quelques progrès ponctuels pouvaient être réalisés, tels que le non-remboursement des frais de déplacement des suppléants de la commission du FSER en cas de présence des titulaires, ou à mettre en conformité les textes (évoquant une certification des comptes) et la pratique, consistant en un simple établissement des comptes.

Au titre de l'efficience et de l'efficacité de la gestion du fonds, il a relevé un « trou d'air » ponctuel dans les encaissements trimestriels, du fait de la mauvaise imputation par un redevable de la taxe due. Il a précisé que l'examen de la Cour des comptes s'était concentré sur les subventions de fonctionnement, qui représentaient plus de 80 % des aides attribuées par le FSER, et que cette part dépassait 95 % si l'on incluait les majorations. Il a noté que les radios locales cherchaient ainsi à accroître leurs produits d'exploitation sans dépasser le plafond de 199.000 euros au-delà duquel le montant des subventions diminuait fortement.

Il a également relevé le développement d'activités parfois lointaines avec la mission première des radios, telles qu'une salle de sport ou la prestation de services immobiliers entre radios. Il a enfin relevé le caractère peu sélectif des majorations des subventions de fonctionnement, qui représentaient 13 % des dépenses du fonds, mais bénéficiaient aux deux tiers des radios (contre seulement 23 % en 1994), et en premier lieu aux radios les plus importantes en raison de la proportionnalité de leur montant à la subvention de fonctionnement.

M. Jean Picq a ensuite exposé les observations de la Cour des comptes relatives au pilotage du fonds, qui n'avait pas d'autre choix que de verser les subventions aux radios éligibles, une fois que le barème avait été arrêté. Dans ce contexte, il a observé que les majorations tendaient à devenir une variable d'ajustement en fonction des crédits disponibles.

Il a également mis en exergue la relative lourdeur de la gestion du fonds, qui mobilisait une commission de onze membres deux fois par mois, au regard des sommes collectées, qui s'élevaient à 23 millions d'euros en 2005.

En conclusion, il a rappelé que le dispositif était fortement critiqué par les régies publicitaires, ce qui se traduisait par un accroissement du nombre de contentieux et des contestations des critères d'attribution des majorations. Il a ensuite observé que le système était difficile à évaluer, en l'absence de liens entre les modalités de l'attribution des aides et les résultats quantitatifs en termes d'audience. Il a d'ailleurs relevé qu'il n'existait pas de vérification systématique de l'emploi des fonds par les radios aidées. Il a, enfin, fait part de sa conviction qu'il existait des marges de progrès dans la définition d'indicateurs de performance associés à l'activité du fonds, conformément aux principes de la LOLF, sans nécessairement supprimer les aides existantes, car une telle mesure compromettrait la viabilité financière de la plupart des radios.

Mme Isabelle Lemesle a souligné que la réforme du fonds était inscrite dans les lettres de mission qu'elle et ses prédécesseurs avaient reçues lors de leur nomination à la tête du FSER.

Elle a ensuite précisé avoir veillé à améliorer le fonctionnement de la commission, ainsi que la régularité juridique de ses interventions, notamment en précisant la doctrine de la commission pour l'attribution des majorations qui devait être motivée lorsqu'une radio ne bénéficiait pas du taux maximum réglementaire de 60 %. S'agissant des contentieux, relevant désormais des tribunaux administratifs et non plus directement du Conseil d'Etat depuis que les compétences de la commission n'étaient plus que consultatives, elle a souligné la nette diminution du nombre d'affaires en cours ces deux dernières années.

Elle a estimé que le fonds avait constitué une réussite pour la structuration du secteur, mais que la concertation devait être poursuivie dans le cadre de la réforme à l'étude du FSER.

M. Nicolas Calcoen, conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a convenu que les difficultés du fonds provenaient de l'absence d'équilibre entre les recettes et les dépenses, ce qui nécessitait un effort de régulation de la dépense et avait impliqué des difficultés à élaborer les objectifs et indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Interrogé par **M. Jean Arthuis, président**, sur le niveau des recettes effectives au regard des contrôles effectués, **M. Vincent Mazauric, chef du service de l'application à la direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, a tout d'abord rappelé que le suivi des recettes encaissées, organisme par organisme, devait être conjugué avec le respect du secret fiscal. Il s'agissait donc de fournir des indications anonymes pour seulement une centaine de redevables, dont douze relevaient de la direction des grandes entreprises du ministère et acquittaient 95 % du produit de la taxe. A cet égard, il s'est félicité que les résultats de l'exécution budgétaire en 2005 aient dépassé les prévisions de recettes inscrites en loi de finances initiale.

Il a ensuite souligné « l'extrême vigilance » de la direction générale des impôts sur l'acquiescement effectif de la taxe par l'ensemble des redevables, comme cela était apparu être le cas. Il a précisé que les contentieux en cours atteignaient néanmoins 18 millions d'euros, et qu'ils étaient fondés sur une prétendue non-conformité avec les dispositions de l'ancienne ordonnance organique de 1959 sur les lois de finances, ainsi que sur une contestation de la régularité de la taxe au regard du droit communautaire.

M. Patrick Raude a annoncé que le décret en préparation sur la réforme du FSER allait faire l'objet d'une consultation formelle imminente de l'ensemble des parties prenantes, en vue

d'une saisine du Conseil d'Etat et d'une publication d'ici à la fin du mois de mars. La mise en place d'une nouvelle aide sélective prendrait ainsi en compte les observations formulées par la Cour des comptes. Il a précisé que le nouveau dispositif donnerait lieu à la publication d'un indicateur de performance.

Enfin, il a noté qu'une réflexion était en cours sur la possibilité de télédéclarer les demandes de subvention.

M. Jean Arthuis, président, a pris acte que ces progrès, attendus, devaient se concrétiser à brève échéance.

M. Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias », a décrit le mouvement de création spontanée des radios libres il y a plus de vingt-cinq ans, avant la constitution de puissants réseaux financiers vis-à-vis desquels les radios locales associatives bénéficiaires du fonds avaient voulu préserver leur indépendance.

Dans ce contexte, il a relevé la forte contestation de la taxe sur la publicité télévisée, notamment de la part des régies publicitaires des télévisions qui avaient mal accepté le fait de devoir subventionner une activité radiophonique. Les contentieux accumulés sur plusieurs années, lesquels s'élevaient à 18 millions d'euros, représentaient ainsi presque une année de fonctionnement du fonds. Il a également souligné que les différences de majoration des subventions étaient souvent mal comprises des radios.

Il a, ainsi, esquissé plusieurs pistes de réforme du FSER susceptibles de s'inscrire dans le cadre d'une plus grande efficacité des dépenses publiques, conformément à l'objectif cardinal de la LOLF, alors que la progression annuelle des dépenses dépassait 5 % et s'avérait ainsi nettement supérieure à la dynamique des recettes procurées par la taxe sur la publicité télévisée.

M. Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias », s'est ainsi interrogé sur la possibilité d'instruire les dossiers de demande au niveau local, au plus près des radios bénéficiaires des aides du FSER. Il a également suggéré de développer les mesures d'audience, par exemple en consacrant 1 % des ressources du fonds à des enquêtes par sondage. Puis il a proposé de relever le plafond des ressources publicitaires, aujourd'hui fixé à 20 %, au-delà duquel les radios locales associatives continueraient d'être éligibles aux aides du fonds : ce seuil pourrait ainsi être porté à 35 %. Enfin, il a exprimé sa conviction qu'il convenait d'attribuer une partie croissante des subventions à des aides à projets, plutôt que d'opérer des versements quasi systématiques.

Mme Isabelle Lemesle a répondu qu'une enquête médiamétrique, déjà relativement ancienne, avait établi que l'audience moyenne des radios locales associatives s'établissait à 2,2 %. Tout en reconnaissant qu'il faudrait développer des outils de mesure d'audience si celle-ci devait devenir un critère d'attribution des aides, elle a souligné le coût inhérent à de telles enquêtes. Elle a ajouté que ce critère devrait, selon elle, être pondéré par la prise en compte de la situation géographique et des difficultés de la radio à assumer sa mission de communication sociale de proximité.

S'agissant d'une déconcentration de l'instruction des aides, elle a estimé nécessaire de disposer d'une vision transversale au niveau national, tout en relevant que les débats de la commission se concentraient sur les majorations qui étaient attribuées selon des critères sélectifs.

Elle a déclaré, enfin, qu'il était prévu d'instituer des aides à projets dans le cadre de la réforme du FSER, mais qu'elle nécessiterait une adaptation des modalités d'attribution des aides, qui se fonderait alors sur des données prospectives, et non plus au regard des résultats des années antérieures.

M. Patrick Raude a répondu que le relèvement du plafond de 20 % de ressources publicitaires, fixé par le législateur, risquerait d'accroître la faible acceptabilité de la taxe finançant le FSER en faisant apparaître les radios locales associatives comme un possible nouveau concurrent des médias nationaux sur le marché publicitaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité disposer de précisions sur les contentieux en cours au regard du droit communautaire.

Il a également demandé une actualisation des données d'une enquête de 2003 de la direction du développement des médias, annexée à l'enquête de la Cour des comptes, au moins pour l'année 2004, ainsi que des éléments d'appréciation sur la différence entre les notions de « radio communautaire » et de « radio professionnelle ».

Il a, ensuite, déclaré partager l'avis de **M. Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias »**, sur la nécessité d'apprécier localement les mesures d'audience, tout en tenant compte des contraintes s'imposant aux radios associatives.

Il a demandé à la présidente du fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) des précisions sur la doctrine de la commission s'agissant des critères d'attribution des majorations.

Il s'est interrogé sur les dispositifs de contrôle mis en oeuvre par le FSER pour apprécier la réalisation des projets soutenus.

Enfin, il a demandé quelles étaient les réactions du FSER en cas de diffusion de messages de nature à troubler l'ordre public.

Mme Isabelle Lemesle a souligné que la commission du fonds ne disposait que de faibles marges d'appréciation dans l'attribution de subventions qui devraient être versées de manière automatique, conformément aux dispositions de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. De manière générale, elle a rappelé que l'automatisme du versement de l'aide avait répondu à la volonté, alors exprimée, d'assurer la liberté de communication.

Elle a précisé que le FSER disposait de l'ensemble des pièces justificatives, fournies par les radios, pour apprécier la réalité de leur activité et que le fonds était, ainsi, en mesure de constituer des dossiers pluriannuels.

S'agissant de la diffusion éventuelle de messages contraires à l'ordre public, elle a répondu que, selon les cas, la commission pouvait informer le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité de régulation du secteur, ou signaler ces faits au juge compétent.

M. Patrick Raude a souligné qu'au regard du droit communautaire, il avait fallu exclure du champ d'application de la taxe les régies situées hors de France.

Il s'est engagé à faire parvenir à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, des réponses écrites à ses questions sur l'actualisation des données de l'enquête 2003 de la direction de

développement des médias, ainsi que sur la différence d'appréciation entre les notions de « radio communautaire » et de « radio confessionnelle ».

M. Vincent Mazauric a précisé qu'aucune action n'avait été engagée par la Commission européenne et qu'il n'y avait pas davantage d'action pendante devant la Cour de justice des communautés européennes. En revanche, les contentieux en cours étaient souvent fondés sur une non-conformité supposée au regard du droit communautaire.

M. François Trucy a souhaité connaître l'appréciation de la Cour des comptes sur le professionnalisme des acteurs du secteur des radios locales associatives, après qu'il eut été constaté un mouvement historique de création de nombreuses radios, puis un certain regroupement.

M. Jean Picq a estimé que la garantie de la liberté de la création impliquait la venue de nouveaux acteurs et a invité à une réflexion d'ensemble sur le calendrier le plus adéquat pour apporter un soutien à la création et au développement des radios.

Si l'on établissait des comparaisons internationales, il apparaissait, selon lui, que le système danois était le plus proche du système français, en combinant des aides automatiques et des subventions versées de manière sélective, alors que l'Angleterre, l'Irlande et l'Allemagne privilégiaient les aides à projets (par des subventions ou la mise à disposition de matériel), tandis que l'Autriche et les Pays-Bas considéraient que le soutien au secteur radiophonique local incombait aux seules collectivités territoriales.

Au terme de cet échange, il s'est félicité de constater qu'il n'y avait pas de phénomène significatif d'évasion fiscale, et que la direction du développement des médias se prononçait favorablement sur le principe d'une aide à projets, ce qui signifiait, selon lui, qu'un « processus itératif avait été engagé » en vue d'une réforme progressive du fonds.

M. Jean Arthuis, président, a relevé la différence de contexte politique entre la création du FSER, au début des années 1980, et la volonté d'une maîtrise accrue des dépenses publiques exprimée lors de l'adoption de la LOLF.

Il s'est interrogé, par ailleurs, sur la distinction entre la notion de « radio libre » et la terminologie de « radio associative ».

Mme Isabelle Lemesle a observé que la notion de « radio libre » renvoyait au contexte historique de la création de radios locales en l'absence d'autorisation, ce qui n'était plus le cas, mais que ce terme avait continué à être utilisé. Quant à l'expression de « radio associative », elle comportait une appréciation juridique, dans la mesure où les radios locales autorisées par le CSA à émettre en catégorie A prenaient la forme juridique d'une association.

M. Patrick Raude a ajouté que certaines radios libres étaient devenues associatives, tandis que d'autres radios avaient cessé d'être indépendantes en étant intégrées dans des grands groupes.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le relèvement du plafond de ressources publicitaires devrait s'interpréter comme un signal pour un recours accru au mécénat public et privé.

M. Patrick Raude a tenu à préciser que la plupart des radios locales se situaient en deçà de ce seuil, puisque les recettes publicitaires ne représentaient généralement que 5 % de leurs ressources totales.

Mme Isabelle Lemesle a indiqué que la publicité finançait indirectement les radios locales, à hauteur d'un tiers, via la taxe sur la publicité télévisée qui alimentait le FSER et que, dans ce contexte, les radios locales ne s'opposeraient pas à une budgétisation de la taxe.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fermement désapprouvé une telle solution de facilité qui serait fondée sur un financement par accroissement du déficit budgétaire, dont il a rappelé le niveau déjà trop élevé.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la « célébration » du vingt-cinquième anniversaire des radios libres prévue en 2007 ne devait pas occulter la possibilité de remettre en cause certaines dépenses susceptibles d'apparaître sanctuarisées.

En outre, il a relevé que la subvention de fonctionnement étant assise sur les produits de l'exploitation normale courante des radios, l'attribution de subventions publiques par d'autres canaux conduisait mécaniquement à rehausser la subvention du FSER à laquelle les radios locales avaient droit.

M. Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias », a souhaité que le montant des subventions récompense les radios s'investissant le plus fortement dans la mise en place d'un tissu radiophonique local dynamique.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître les conditions d'éligibilité des radios locales ultra-marines aux aides du FSER.

Mme Isabelle Lemesle a répondu que ces radios bénéficiaient d'une égalité de traitement avec les radios métropolitaines, mais que des insuffisances dans la confection des dossiers avaient conduit à un taux de rejet des demandes sensiblement plus élevé que pour les radios locales métropolitaines.

La commission des finances a alors décidé, à l'unanimité, d'**autoriser la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition sous forme d'un rapport d'information.**