A VERSENYPOLITIKA VÉGREHAJTÁSÁRA VONATKOZÓ ELJÁRÁSOK

BIZOTTSÁG

ÁLLAMI TÁMOGATÁS – FRANCIA KÖZTÁRSASÁG

C 27/09 (ex N 34/A/09 & N 34/B/09) számú állami támogatás – A France Télévisions számára nyújtandó költségvetési támogatás (2010–2012)

Felhívás észrevételek benyújtására az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése értelmében

(EGT-vonatkozású szöveg)

(2009/C 237/06)

2009. szeptember 1-jen kelt levelével, amelynek hiteles nyelvi változata megtalálható ezen összefoglaló végén, a Bizottság értesítette Franciaországot arról, hogy a fent említett támogatással kapcsolatosan az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról határozott.

Az érdekeltek a bizottsági eljárás tárgyát képező támogatásra vonatkozó észrevételeiket az alábbi összefoglaló és az annak végén található levél közzétételét követően egy hónapon belül tehetik meg az alábbi címen:

European Commission (Európai Bizottság)
Directorate-General for Competition (Versenypolitikai Főigazgatóság)
State Aid Greffe (Állami Támogatások Hivatala)
Rue de Spa 3
1049 Brussels
BELGIUM

Fax +32 22961242

Az észrevételeket a Bizottság továbbítja a Francia Köztársaságnak. Az észrevételek benyújtói kérésüket megindokolva, írásban kérhetik adataik bizalmas kezelését.

1. AZ ELJÁRÁS

2009. január 23-án Franciaország bejelentette, hogy a France Télévisions számára 2009-ben 450 millió EUR összegben költségvetési támogatás nyújtását tervezi. A Bizottság 2009. március 13-án kelt levelében további tájékoztatást kért. 2009. május 25-én kelt válaszában Franciaország módosította a bejelentését, melybe nem csak a 2009. évi támogatást foglalta bele, hanem a 2010-re, 2011-re és 2012-re vonatkozó támogatások indikatív összegeit is, melyek teljes összege meghaladja a 2 000 millió EUR-t. A támogatást egy átfogó többéves közfinanszírozású mechanizmus keretében nyújtják. 2009. július 27-én Franciaország aktualizált információkat nyújtott be a Bizottságnak a közszolgálati megbízás várható költségeiről és a France Télévisions 2009. évi bevételeiről.

A Bizottság által indított eljárás tárgyát képező támogatás leírása

2009. március 5-én Franciaország kihirdette az 1986. évi hírközlési törvényt módosító új törvényt (Loi Léotard). A tervezett támogatás célja azon általános gazdasági érdekű szolgáltatás költségeinek finanszírozása, melyek nyújtására a France Télévisions megbízást kapott, azaz a France Télévisions ellentételezést kap az új törvény ([1]) által előírt, a reklámüzeneteknek a közszolgálati tv-csatornákon történő sugárzásának csökkentéséből és 2011-re való megszüntetéséből eredő bevételkiesésért. Ezeket a forrásokat lekötik az éves költségvetésben, és kiegészítik a France Télévisions TV licenciadíját ([2]).

Az audiovizuális törvény két új adót is bevezet: a műsorszolgáltatók reklámbevételeire és az elektronikus hírközlésre. Azóta, hogy a Francia Köztársaság elnöke bejelentette a reformot, illetve a törvénytervezet francia parlamentnek történő előterjesztését követően ezeket az adókat a France Télévisions televíziós

([1]) Továbbra is engedélyezettek az általános (azaz nem vállalatspecifikus) árukat vagy szolgáltatásokat hirdető általános reklámok és a műsorszponzorálás.

([2]) A TV licenciadíj („redevance audiovisuelle", jelenleg „contribution à l'audiovisuel public") a Bizottság 2005. április 20-i, állami támogatásról szóló pozitív határozatának tárgyát képezte, C(2005) 1166 végleges.

reklámpiacról történő visszavonulásához kapcsolják, adókulcsaikat pedig úgy alakították ki, hogy a bevételek kiegyenlítsék a France Télévisions reklámbevétel-kieséseit.

Végezetül, az új törvény jóváhagyja és megerősíti a France Télévisions általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására irányuló megbízatását olyan feltételek mellett, amelyekről a Bizottság legutóbbi, 2005. április 20-i és 2008. július 16-i határozataiban megállapította, hogy összhangban állnak az EU közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó állami támogatási szabályaival.

A France Télévisions számára nyújtani tervezett költségvetési támogatás igen jelentős összegű, a Francia Köztársaság állami forrásaiból nyújtott támogatást tartalmaz, amely torzítja a magán-műsorszolgáltatókkal folytatott versenyt, vagy azzal fenyeget, és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és emiatt az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik annak dacára, hogy a francia hatóságok ezzel ellentétes álláspontot képviselnek.

A támogatás értékelése

— A támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét vizsgáló értékelés alapja az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdésében az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó eltérés, és különösen az idevágó, 2001. évi bizottsági határozatban [1] meghatározott, a közszolgálati műsorszolgáltatásra alkalmazandó szabályok. A Franciaország által megküldött számadatok 2012-ben a közszolgálati költségeket meghaladó állami ellentételezést, valamint 2010-re és 2011-re egyaránt komoly kockázatot jeleznek. Ez ellentétes a Bizottság jóváhagyásról szóló, 2005. áprilisi határozatában foglalt feltételekkel, melyek előírták a túlkompenzáció elkerülése elvének törvénybe foglalását. Ugyanakkor a 2009-re rendelkezésre álló felülvizsgált számadatok szerint a közszolgálati megbízás deficites, ami ebben az évben kizárja a túlkompenzációt.

— Az intézkedés hatásait nehéz megállapítani, mivel azok egymással ellentétesek. Egyrészt a France Télévisions biztosítja és megvédi pénzügyi helyzetét a televíziós reklámpiacon – amelyen részben továbbra is aktív szereplő marad – megfigyelhető visszaesés hatásaitól. Másrészt a magán-műsorszolgáltatók – amelyek közül egy (a TF1) állítólag erőfölénnyel rendelkezik – profitálnak a France Télévisions majdnem teljes visszavonulásából. Franciaország nem szolgáltatott semmilyen világos értékelést ezekről a hatásokról.

— E hatások összetettsége mellett súlyosbítóak a reklámokra és az elektronikus hírközlésre kivetett új adók, melyek elsősorban a France Télévisions versenytársait sújtják. A francia hatóságok politikailag összekapcsolták ezeket az adókat a France Télévisions finanszírozásával. Ebben a szakaszban kétségesnek tűnik az ilyen adók – melyek egyikét (elektronikus hírközlés) kifejezetten azért módosították, hogy a nem Franciaországban letelepedett üzemeltetőket sújtsa – közösségi joggal való összeegyeztethetősége is. Ugyanakkor a szóban forgó adókat 2009 márciusában vezették be, azt követően, hogy megszavazták a 2009. évi támogatást tartalmazó költségvetési törvényt. Az adókból származó bevételek még nem érik el a teljes évre várható szintet, és a törvényben még nincsenek hozzárendelve a 2009-re szóló (korábbi) költségvetési támogatáshoz.

E tekintetben Franciaország nem sorakoztatott fel érveket a Bizottság kételyeinek eloszlatására, melyek az adók célhoz rendelésével, valamint a 2010-re és az azt követő évekre tervezett intézkedések arányosságával és összeegyeztethetőségével kapcsolatban merültek fel. A Bizottság ezért megállapítja, hogy az intézkedések az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése szerint nem ellentétesek a közös érdekkel.

Ugyanakkor ettől eltérő az értékelés a 2009-re tervezett 450 millió EUR összegű támogatás esetében, amelynek nyújtását engedélyezik a francia hatóságoknak.

A 659/1999/EK tanácsi rendelet 14. cikkével összhangban valamennyi jogellenes támogatás visszafizettethető a kedvezményezettel.

A LEVÉL SZÖVEGE

„Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la République française qu'elle considère la subvention budgétaire notifiée d'un montant maximal de 450 millions EUR au profit de France Télévisions pour 2009 comme compatible avec le traité CE, au titre de son article 86, paragraphe 2. Toutefois, après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur le mécanisme de financement public incluant les subventions budgétaires notifiées pour les années 2010 et au-delà, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

1. **PROCÉDURE**

(1) Le 23 janvier 2009, la République française a notifié à la Commission européenne, en conformité avec l'article 88, paragraphe 3 du traité CE, son projet de procéder à une dotation budgétaire de 450 millions EUR au bénéfice de France Télévisions déjà inscrite en loi de finances pour l'année 2009. Le 13 mars 2009, la Commission demandait des informations complémentaires, que la République française a fournies par lettre du 25 mai 2009.

[1] HL C 320., 2001.11.15., 5. o. A Bizottság által 2009. július 2-án elfogadott felülvizsgált közleményt még nem tették közzé, és ezért nem alkalmazandó. Ennek 99. bekezdése szerint azonban a Bizottság a közleményben foglaltakat minden olyan bejelentett támogatási intézkedésre alkalmazni fogja, amelyre vonatkozóan a közleménynek a Hivatalos Lapban való közzététele után határozat meghozatalára kérik fel, abban az esetben is, ha valamely projektet a közzétételt megelőzően jelentettek be. A határozatban ezért felkérik Franciaországot annak ismertetésére, hogy terveik miként felelnek meg az új közleményben meghatározott szabályoknak, mivel ezek alkotják az értékelés alapját a Bizottság végleges határozatához.

(2) Dans cette lettre, la République française a modifié et étendu l'objet de la notification de janvier 2009. D'une part, la République française notifie son intention de mettre en place un mécanisme pérenne et pluriannuel de financement public de France Télévisions pour la période 2009 à 2012, non limité à la seule année 2009, et produit à cet effet des estimations de coûts et recettes publiques pour la période allant jusqu'à 2012. D'autre part, la République française a fourni à la Commission l'essentiel des textes législatifs définitifs afférents au mécanisme de financement, auxquels sont joints d'autres textes au stade de projet et des rapports ou documents explicatifs.

(3) A la suite de nombreux contacts téléphoniques et échanges informels tenus entre les autorités françaises et la Commission, par lettre en date du 27 juillet 2009, la République française a fourni des prévisions actualisées sur le coût net du service public que France Télévisions est tenue de fournir en 2009 et, sur cette base, a demandé à la Commission, si elle souhaite conduire une analyse plus détaillée sur le mécanisme de financement pluriannuel, d'autoriser le versement à France Télévisions d'une subvention octroyée à France Télévisions depuis le budget général de l'Etat français pour un maximum de 450 millions EUR.

(4) La présente décision porte, en conséquence, sur deux mesures d'aide qui peuvent être considérées comme distinctes: d'un côté la subvention pour 2009 définitivement approuvée par la loi de finances 2009 et de l'autre la subvention budgétaire envisagée pour les années 2010-2012 ([1]).

2. DESCRIPTION GÉNÉRALE DU CONTEXTE PERTINENT

(5) Les mesures notifiées concernent une réforme du financement de France Télévisions. Cette mesure financière fait partie d'une réforme plus large des structures et missions d'intérêt économique général de l'audiovisuel public que ses étapes de lancement et son contexte permettent de mieux appréhender.

(6) Le 8 janvier 2008, le Président de la République française a lancé des réflexions sur une réforme en profondeur de la mission de l'audiovisuel public pour en renforcer la spécificité et la qualité dans le cadre plus vaste d'une politique de civilisation. Cette annonce mentionnait, notamment, une suppression de la publicité sur les chaînes publiques financée par deux taxes sur les recettes publicitaires accrues des chaînes privées et sur le chiffre d'affaires des nouveaux modes de communication ([2]).

(7) Les pistes de la réforme ont été balisées par une commission pour la nouvelle télévision publique présidée par le député Jean-François Coppé. La commission était composée à parité de parlementaires et de professionnels des médias. Cette commission ad hoc se devait d'examiner une différenciation plus nette de l'offre privée ainsi que des scénarii de suppression de toute publicité dès le 1er janvier 2009 et de suppression progressive à compenser par des ressources de substitution, en établissant un plan d'affaires pour l'entreprise pour les cinq prochaines années.

(8) Le rapport de la commission, dont les préconisations n'étaient pas contraignantes pour le gouvernement, a été remis au Président de la République le 25 juin 2008. Dans son discours lors de la remise, le Président de la République a affirmé vouloir retenir un certain nombre de recommandations, dans un projet de loi annoncé pour l'automne. Ce discours faisait état d'un besoin de financement additionnel de France Télévisions, en vue duquel des ressources seraient dégagées par la mise en place de deux nouvelles taxes ([3]).

(9) Sur cette base, un projet de loi de réforme de l'audiovisuel public adopté en Conseil de Ministres a été transmis au Parlement, puis adopté et promulgué, tout comme la loi de finances 2009, qui inclut la dotation budgétaire pour France Télévisions en 2009. La réforme implique aussi la révision d'autres textes règlementaires, notamment, le cahier des charges de France Télévisions et le contrat d'objectifs et de moyens liant France Télévisions et l'Etat français. Enfin, les autorités françaises et France Télévisions ont mis en place un plan d'affaires pour la période 2009-2012 qui traduit la modification du modèle économique résultant de la réforme et détermine les besoins de financement public de France Télévisions qui en découlent.

(10) Le mécanisme de financement pluriannuel qui fait l'objet de la présente notification se situe dans le contexte du financement des missions de service public de France Télévisions que la Commission a examiné dans ses décisions en date du 10 décembre 2003, du 20 avril 2005 et du 16 juillet 2008 ([4]). Il constitue néanmoins une mesure distincte de celles qui ont fait l'objet des décisions. Plus particulièrement, les subventions budgétaires résultant de la reforme, à savoir, la dotation budgétaire de 450 millions EUR déjà votée pour 2009 et les subventions encore à fixer pour les années ultérieures plus amplement décrites ci-après, abonderont les ressources allouées à France Télévisions au titre de la contribution à l'audiovisuel public, anciennement appelée redevance, qui a

([1]) Même si la présente décision porte sur ces deux mesures, au vu des liens entre elles, l'analyse de la Commission doit être considérée comme se référant aux deux mesures, sauf la où la Commission indique que son analyse se réfère seulement à l'une ou l'autre de ces mesures.

([2]) L'annonce était faite dans les termes suivants: "Je souhaite …que l'on réfléchisse à la suppression totale de la publicité sur les chaînes publiques, qui pourraient être financées par une taxe sur les recettes publicitaires accrues des chaînes privées…".

([3]) "L'orientation vise à financer la manque à gagner publicitaire, que vous avez évalué à 450 M EUR en 2009, au moyen d'une contribution des opérateurs de télécommunications …et par ailleurs une taxe sur les ressources publicitaires de toutes les chaînes…. Le produit de ces deux taxes sera affecté au compte de concours financier à l'audiovisuel public. Quand je parle d'affectation, c'est une affectation décidée au politique, ce n'est pas une décision juridique".

([4]) Décision 2004/838/CE (JOUE L 361 du 8.12.2004, p. 21-39) Décision notifiée sous numéro C(2005) 1166 final (JOUE C 235 du 30.9.2005) et Décision notifiée sous numéro C(2008) 3506 final (JOUE C 242 du 23.9.2008).

fait l'objet de la décision du 20 avril 2005. Ces deux ressources publiques viseront à couvrir le coût de la mission de service public de France Télévisions, minoré des recettes commerciales qui subsisteront.

3. LES ACTIVITÉS ET LE FINANCEMENT DU BÉNÉFICIAIRE: FRANCE TÉLÉVISIONS

(11) France Télévisions est une société anonyme créée en application de l'article 44-I de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Elle est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat français. Son capital social est divisé en actions nominatives qui ne peuvent appartenir qu'à l'Etat. Son conseil d'administration comprend, outre le président, quatorze membres dont le mandat est de cinq ans, à savoir, deux parlementaires désignés par les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat respectivement, cinq représentants de l'Etat, cinq personnalités nommées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et deux représentants du personnel.

(12) France Télévisions est le premier groupe audiovisuel français. Elle emploie 11 000 personnes environ et comprend les chaînes France 2, France 3, France 4, France 5 et France Ô diffusant sur le territoire français métropolitain, ainsi que RFO, société regroupant les télévisions et radios publiques émettant dans les départements et territoires d'outre-mer. Le groupe comprend également une régie publicitaire et des sociétés dédiées aux activités de diversification. Certaines chaînes de France Télévisions sont largement diffusées dans plusieurs Etats membres, notamment en Belgique et au Luxembourg.

(13) Le chiffre d'affaires de France Télévisions en 2007, dernier exercice avec comptes complets certifiés, était de 2 927 millions EUR, dont 1 879 millions EUR (64,2 %) provenaient de la ressource de redevance, 823 millions EUR (28,1 %) de recettes publicitaires (publicité et parrainages) et 225 millions EUR (7,7 %) d'autres recettes. Son chiffre d'affaires, tel que prévu au budget initial 2008, comprend la ressource de redevance pour 1 945 millions EUR, soit 65 % du total, et 849 millions EUR de recettes de publicité et parrainage, soit 28 % du total — dont 810 millions sur les chaînes de service public du groupe (France 2, France 3, France 4, France 5 et des chaînes du réseau RFO, y compris France Ô) — le solde représentant la quote-part des subventions publiques pour France 24 et des recettes de diversification.

(14) Les comptes 2008 de France Télévisions, arrêtés par son conseil d'administration le 9 avril 2009, font ressortir des recettes de publicité et parrainage en baisse de 230 millions EUR par rapport au budget initial, soit 619 millions EUR, dont 591 millions sur les chaînes de service public du groupe, la baisse prévue les concernant étant de 218 millions EUR par rapport au budget initial.

(15) Entre 2003 et 2007, la part des différentes composantes du chiffre d'affaires de France Télévisions est restée relativement stable, les recettes publicitaires et de parrainage oscillant dans une fourchette de 30 % à 28 %. L'ensemble du groupe a dégagé un résultat net légèrement positif chaque année entre 2003 et 2007 dont le montant cumulé pour la période est 99 millions EUR.

(16) Selon les estimations du BIPE transmises par les autorités françaises, sur un marché français de la publicité télévisée estimé à 3 491 millions EUR en 2007, la part détenue par France Télévisions s'établissait à 19,6 %, en décroissance par rapport à 2005 (22,5 %). Sur ce marché, France Télévisions est en concurrence avec TF1, dont la part de marché à 49,2 % en 2007 était nettement plus élevée que le double de ses concurrents immédiats, France Télévisions et M6 (19,4 %), Canal + (2,7 %) et d'autres chaînes non généralistes (9,1 %). Les autorités françaises en charge de la concurrence et de l'audiovisuel ont considéré à plusieurs reprises que TF1 détient une position dominante sur le marché de la publicité télévisée en France ([5]).

4. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES AIDES

(17) Les principales dispositions de la réforme notifiée sont contenues dans la Loi no 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. Cette loi amende notamment des dispositions législatives régissant les missions de service public de France Télévisions et, plus particulièrement, la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ces missions seront ultérieurement précisées encore davantage dans le cahier de charges et le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions. La loi no 2009-258 du 5 mars 2009 crée une entreprise unique, France Télévisions, regroupant les entités juridiques distinctes de différentes chaînes auparavant. La loi contient aussi des dispositions financières amendant le Code des Impôts, d'une part, et consacrant, le principe d'une dotation budgétaire inscrite en loi de finances pour France Télévisions, d'autre part.

(18) Par ailleurs, les crédits destinés à France Télévisions pour 2009 ont été votés en loi de finances pour 2009 (loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008).

4.1. Les missions de service public de France Télévisions

4.1.1. *Définition des missions de service public dans la loi*

(19) L'article 43-11 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 tel qu'amendé énonce la mission de service public de France Télévisions en établissant que les chaînes publiques "poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public,

([5]) Avis du Conseil de la Concurrence n° 08-A-01 du 28 janvier 2008 relatif au respect des engagements souscrits par les groupes TF1 et AB dans le cadre de la prise de contrôle conjoint sur TMC, § 6. Décision du Conseil de la Concurrence n° 03-D-59 du 9 décembre 2003 relative à la saisine et à la demande de mesures conservatoires présentées par les sociétés I>Télé et Groupe Canal Plus, §§ 25 à 28, 32, reprenant l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

pris dans toutes ses composantes, 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. Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles mettent en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle et de la lutte contre les discriminations et proposent une programmation reflétant la diversité de la société française. Elles assurent la promotion de la langue française et, le cas échéant, des langues régionales et mettent en valeur la diversité du patrimoine culturel et linguistique de la France. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi quà l'éducation à l'audiovisuel et aux médias. Elles favorisent l'apprentissage des langues étrangères. Elles participent à l'éducation à l'environnement et au développement durable. Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent. Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, pour l'exercice de leurs missions, contribuent à l'action audiovisuelle extérieure, au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde. Ils s'attachent à développer les nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle. Chaque année, un rapport est déposé au Parlement afin de faire l'état de l'application des dispositions du présent article".

4.1.2. *Traduction des obligations de service public dans les activités et contrôle extérieur*

(20) Pour ce qui est de la traduction concrète de ces missions, le I de l'article 44 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986, précise que France Télévisions est chargée de concevoir et programmer des émissions de télévision et des services de communication audiovisuelle répondant aux missions de service public définies à l'article 43-11 et dans un cahier des charges prévu par l'article 48 de la loi: "Un cahier des charges fixé par décret définit les obligations de chacune des sociétés mentionnées à l'article 44 (…). Il fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française. Le rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges est transmis chaque année par le Conseil supérieur de l'audiovisuel aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. (…). Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est saisi pour avis par le Gouvernement des dispositions des cahiers des charges. Cet avis motivé est publié au Journal officiel de la République française ainsi que le rapport de présentation du décret".

(21) Après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le décret nº 2009-796 du 23 juin 2009 fixe désormais le cahier des charges désormais unique de la société nationale de programme France Télévisions. L'avant-projet du cahier des charges a fait l'objet d'une consultation publique du 10 au 24 novembre 2008 où une quinzaine d'entités ont soumis des contributions, qui ont donné lieu à des modifications du texte. Les autorités françaises estiment que le nouveau cahier des charges n'amoindrit pas mais, au contraire, renforcera encore les obligations de service public dévolues à France Télévisions.

(22) Le cahier des charges cadre l'activité des chaînes de France Télévisions dans leur identité respective, avec des engagements programmatiques contraignants de diffusion, souvent en heures de grande écoute d'émissions culturelles quotidiennes, des émissions musicales notamment de musique classique en diversifiant les orchestres européens ou régionaux, des spectacles d'expression théâtrale ou de vulgarisation scientifique (articles 4 à 7 du cahier des charges). France Télévisions est aussi tenue de s'attacher à intégrer la dimension européenne dans l'ensemble de ses programmes, notamment en diffusant des reportages sur les modes de vie ou pratiques culturelles d'autres Etats membres et de diffuser des émissions à caractère religieux consacrées aux principaux cultes pratiqués en France (articles 14 et 15 du cahier des charges). L'obligation de s'attacher à rassembler une audience large et équilibrée sur l'ensemble des publics est aussi reprise (article 18).

(23) Par ailleurs, en application de l'article 53 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens sont conclus entre l'Etat et France Télévisions pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Les contrats d'objectifs et de moyens déterminent notamment, dans le respect des missions de service public de France Télévisions:

— les axes prioritaires de son développement,

— les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création,

— les montants minimaux d'investissements de France Télévisions dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et d'expression originale française, en pourcentage de ses recettes et en valeur absolue,

— les engagements permettant d'assurer la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, l'adaptation à destination des personnes sourdes ou malentendantes de la totalité des programmes de télévision,

— les engagements permettant d'assurer la diffusion de programmes de télévision qui, par des dispositifs adaptés, sont accessibles aux personnes aveugles ou malvoyantes,

— le coût prévisionnel de ses activités pour chacune des années concernées, et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution et de résultats qui sont retenus,

— le montant des ressources publiques devant lui être affectées en identifiant celles prioritairement consacrées au développement des budgets de programmes,

— le montant du produit attendu des recettes propres, en distinguant celles issues de la publicité et du parrainage,

— les perspectives économiques pour les services qui donnent lieu au paiement d'un prix,

— le cas échéant, les perspectives en matière de retour à l'équilibre financier.

(24) En application de l'article 53 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986, le conseil d'administration de la société France Télévisions approuve le projet de contrat d'objectifs et de moyens de cette société et délibère sur l'exécution annuelle de celui-ci. Avant signature, les contrats d'objectifs et de moyens ainsi que les éventuels avenants à ces contrats sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les commissions peuvent formuler un avis dans un délai de six semaines. Par ailleurs, un rapport annuel sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions est présenté par son président devant les commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(25) A l'heure actuelle, le contrôle et le financement des obligations de service public de France Télévisions font l'objet du contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010 "France Télévisions, le premier bouquet de chaînes gratuites de l'ère numérique" du 24 avril 2007, signé par les ministres de tutelle et le président de France Télévisions. Sous la rubrique d'objectif I.2 "Promouvoir les valeurs identitaires du service public", le contrat en cours stipule des objectifs déclinés dans des actions concrètes ([6]), assortis d'indicateurs quantifiés à atteindre ([7]) pour la période 2007-2010 dans des domaines tels que:

— favoriser l'accès d'un public plus large aux programmes culturels et dans une optique de démocratisation de la culture,

— refléter le pluralisme dans l'information et le débat citoyen,

— proposer un large éventail de disciplines sportives, avec un accent mis sur les sports les moins exposés dans les chaînes privées,

— refléter la diversité et améliorer la visibilité des composantes de la société française.

(26) Le contrat d'objectifs et des moyens en vigueur fera l'objet d'un avenant, suivant la procédure de l'article 53 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986. Les autorités françaises estiment que cet avenant renforcera encore les obligations de service public de France Télévisions, tout en retenant les grandes orientations et axes stratégiques du contrat en cours, y compris pour les aspects, actions concrètes et indicateurs quantifiés que la Commission a examinés dans sa décision du 16 juillet 2008.

(27) Par ailleurs, chaque année, le président de France Télévisions rendra compte de l'activité et des travaux du conseil consultatif des programmes créé en son sein et composé de téléspectateurs, chargé d'émettre des avis et des recommandations sur les programmes à l'occasion de la présentation du rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de la société devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi transmis au Parlement et devenu la Loi no 2009-258 du 5 mars 2009, "au service de cette ambition nouvelle, la mesure de la satisfaction des programmes fera désormais l'objet de mesures quantitatives de l'audience complétées par des mesures d'ordre qualitatif, afin que l'évaluation de l'efficacité des programmes se fasse selon une grille de lecture intégrant les critères suivants: image, qualité, adéquation à une mission de service public, coût du programme, et audience".

4.2. **Diminution progressive et disparition de la publicité**

(28) Dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Parlement, et devenu la Loi no 2009-258 du 5 mars 2009, il est précisé: "le Président de la République a fixé les objectifs de la réforme de la télévision publique qu'il initiait et l'ambition qu'elle porte: plus qu'une nouvelle réforme, il s'agit d'une refondation de la télévision publique (…). Donner une réalité concrète à cette ambition éditoriale implique que la télévision publique ne soit plus dépendante de la seule audience quotidiennement mesurée. La suppression progressive de la publicité, après 20 heures jusqu'à l'extinction de la diffusion analogique et en totalité ensuite, permet cette ambition par la plus grande liberté de programmation qu'elle autorise (…)".

([6]) Par exemple, retransmission de concerts, opéra ballet, théâtre et spectacles entre 20h30 et 21h30.

([7]) Par exemple passer de 285 programmes culturels par an aux heures de grande écoute en 2005 à 365 ou plus en 2007-2010 ou passer de 95 disciplines sportives couvertes en 2005 à 100 ou plus par an en 2007-2010.

(29) En conséquence, l'article 53, alinéa VI de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit désormais que: "Les programmes diffusés entre vingt heures et six heures des services nationaux de télévision mentionnés au I de l'article 44, à l'exception de leurs programmes régionaux et locaux, ne comportent pas de messages publicitaires autres que ceux pour des biens ou services présentés sous leur appellation générique. Cette disposition s'applique également aux programmes diffusés par ces services entre six heures et vingt heures à compter de l'extinction de la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique des services de télévision mentionnés au même I sur l'ensemble du territoire métropolitain. Elle ne s'applique pas aux campagnes d'intérêt général". L'extinction est prévue au plus tard le 30 novembre 2011. Outre l'exception pour la publicité de biens ou services sans marque commerciale, des dérogations pour la diffusion de messages publicitaires sont prévues pour les départements et collectivités d'outre-mer ou de Nouvelle-Calédonie, en l'absence d'une offre de télévision privée diffusée par voie hertzienne terrestre en clair.

(30) Dès janvier 2009, France Télévisions s'est conduite de conformité avec le texte du projet de loi avant sa promulgation en s'abstenant de sa propre initiative de diffuser des messages publicitaires entre vingt heures et six heures dans les programmes de ses services nationaux.

(31) Des limitations supplémentaires à la publicité sont prévues par l'article 48 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 qui précise que "Les modalités de programmation des émissions publicitaires des sociétés nationales de programme sont précisées par les cahiers des charges. Ceux-ci prévoient en outre la part maximale de publicité qui peut provenir d'un même annonceur". En application de la loi, le cahier des charges de France Télévisions limite la durée des messages publicitaires et le parrainage, fixe à 8 % la part des recettes publicitaires en provenance d'un même annonceur et proscrit les émissions de télé-achat sur les écrans publics (articles 27 à 32).

4.3. **Subvention budgétaire en compensation de la perte de recettes publicitaires et autres ressources publiques**

(32) Comme le prévoit l'article 53 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986, la diminution puis disparition des messages publicitaires résultant de la mise en œuvre de la loi donne lieu à une compensation financière de l'Etat affectée à France Télévisions dans des conditions définies par chaque loi de finances. A cette fin, l'État français a créé un nouveau programme, intitulé "Contribution au financement de l'audiovisuel public", au sein de la mission "Médias" du budget général de l'Etat. Les crédits additionnels destinés à France Télévisions votés en loi de finances pour 2009 s'élèvent à 450 millions EUR (loi nº 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009).

(33) Les compensations faisant l'objet de la présente notification viennent s'ajouter aux autres financements publics de France Télévisions. En effet, comme le précise l'article 44 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986, la principale source de financement de la société France Télévisions est constituée par le produit de la contribution à l'audiovisuel public, autrefois appelée redevance audiovisuelle, dont la répartition est approuvée chaque année par le Parlement selon les modalités décrites à l'article 53 de la loi. La redevance audiovisuelle avait fait l'objet de la décision d'autorisation de la Commission du 20 avril 2005 ([8]).

4.3.1. *Le plan pluriannuel 2009-2012*

(34) Les autorités françaises précisent que, lorsque la suppression des messages publicitaires interviendra sur l'ensemble du temps d'antenne fin 2011, la compensation budgétaire pourrait être augmentée et son montant sera soumis au vote du Parlement dans le cadre de la loi de finances chaque année. A titre purement indicatif, la part de la subvention publique venant compléter le produit de la contribution à l'audiovisuel public serait, outre les 450 millions EUR déjà votés pour 2009, d'environ 460 millions EUR en 2010, 500 millions EUR en 2011 et 650 millions EUR en 2012. Le chiffrage à 650 millions EUR de la compensation pour 2012 correspond exactement à celui préconisé en juin 2008 par la commission indépendante sur la nouvelle télévision publique dans son rapport. Ces montants croissants refléteraient le caractère progressif de la baisse des recettes publicitaires de France Télévisions et la suppression, prévue fin 2011, des espaces publicitaires sur l'ensemble du temps d'antenne. Au total, le montant indicatif de l'apport de la subvention budgétaire envisagée pour compenser la perte de recettes publicitaires résultant de l'application de la loi sur l'audiovisuel public serait 2,06 milliards EUR entre 2009 et 2012.

(35) Le plan d'affaires 2009-2012 pour France Télévisions fourni par les autorités françaises en date du 25 mai 2009 traduit l'engagement de l'Etat français quant à la couverture des coûts du service public rendu par France Télévisions au moyen des ressources publiques de la contribution à l'audiovisuel public et la subvention budgétaire objet de la notification. Le plan d'affaires prévoit que les ressources commerciales et publiques, en ce compris la compensation budgétaire, et les coûts opérationnels de l'activité diffuseur des chaînes de service public devraient évoluer comme suit:

([8]) Décision notifiée sous numéro C(2005) 1166 final (JOUE C 235 du 30.9.2005).

Recettes nettes disponibles et coûts opérationnels de diffusion de France Télévisions 2009-2012

(MEUR)	2007	2008 (budget)	2008 (réalisé)	2009	2010	2011	2012
Ressources publiques (contribution à l'audiovisuel public et subvention budgétaire)	1 880	1 945	1 945	2 447	2 507	2 568	2 732
Publicité et parrainage	789	[…] (*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Recettes diverses	10	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Prélèvements	-306	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Recettes nettes disponibles	2 372	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Charges diffuseur avant coûts de transition	2 366	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Secret professionnel.

(36) En l'état des prévisions, dans un environnement particulièrement difficile à anticiper, le plan d'affaires présenté par les autorités françaises prévoit un quasi retour à l'équilibre opérationnel de l'activité diffuseur en 2011 et un résultat net positif en 2012. Cela implique que, sur la base de ces prévisions, le montant des ressources publiques totales mises à la disposition de France Télévisions dans le dispositif pluriannuel de financement 2009-2012 ne couvrirait pas les coûts du service public de radiodiffusion entre 2009 et 2011. En 2012, l'excédent prévu par rapport audits coûts serait de […]. Par ailleurs, la part des ressources publiques de l'activité diffuseur de France Télévisions devrait passer de 70 % des ressources en 2007 à […] environ en 2009. Avec la suppression des messages publicitaires, la part des ressources publiques devrait représenter […] en 2012.

(37) Il convient de noter qu'il est prévu une réalisation progressive de synergies au sein du groupe France Télévisions, grâce à la création de l'entreprise commune, et donc à terme la réduction des coûts de service public. Cependant, les autorités françaises ont indiqué que l'état des négociations préalables menées avec les institutions représentatives du personnel de l'entreprise sur cette réorganisation ne permet cependant pas d'espérer une accélération dans la réalisation des synergies par rapport aux prévisions pour 2009.

4.3.2. *Estimations actualisées de coût net de service public pour 2009*

(38) La nouvelle prévision actualisée du budget de France Télévisions transmise par les autorités françaises en date du 27 juillet 2009 affine et met à jour les données de coûts et recettes transmises pour 2009 par la République française, qui s'établissent comme suit:

Coûts de service public et recettes France Télévisions 2009

COÛTS DE SERVICE PUBLIC	MEUR	RECETTES	MEUR
coût des programmes	[…]	Recettes commerciales	
versements aux ayant droits	[…]	publicité-parrainage recettes diverses	[…] […]
coûts diffuseur	[…]	Ressources publiques	
mise en place entreprise commune	[…]	contribution audiovisuel public subvention budgétaire	2 000 450
charge financière nette	[…]		
Total coût brut du service public	[…]	Total recettes	[…]
Coût net du service public (coût brut moins recettes commerciales)	[…]		

(39) Les autorités françaises indiquent que, pour 2009, par rapport aux chiffres du plan d'affaires pluriannuel transmis à la Commission, les prévisions de recettes publicitaires de France Télévisions s'accroissent de 70 millions EUR tout comme diminuent, de ce fait notamment, les charges financières. D'autres coûts de diffusion et de versement aux ayant droits (auteurs, producteurs) seraient accrus. Sur cette base, les autorités françaises estiment les charges brutes de service public pour 2009 à […] millions EUR avec un coût net, à savoir, recettes commerciales nettes déduites, s'élevant à […] millions EUR.

(40) En ce qui concerne les financements publics qui seront versés à France Télévisions pour 2009, les autorités françaises ont indiqué vouloir octroyer d'une part, la contribution à l'audiovisuel public (anciennement redevance) pour environ 2 000 millions EUR et d'autre part, la subvention notifiée pour 2009 pouvant aller jusqu'à 450 millions EUR, conformément à la loi de finances pour 2009. Les ressources publiques totales mises à la disposition de France Télévisions représenteraient au maximum 2 450 millions EUR, soit […] millions EUR de moins que l'estimation du coût net de service public pour 2009.

4.4. **Plafonnement des ressources publiques**

(41) L'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précise aussi que "Les ressources publiques allouées aux organismes du secteur audiovisuel public en compensation des obligations de service public mises à leur charge n'excèdent pas le montant du coût d'exécution desdites obligations". Cette disposition résulte des engagements de la République française à inscrire expressément le principe de non surcompensation des obligations de service public dans le cadre de la procédure qui a mené à la décision de compatibilité de la Commission du 20 avril 2005 concernant l'utilisation des ressources de la redevance ([9]).

(42) En application de l'engagement susvisé, le Décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle inclut à son article 2 le même libellé que l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 en tenant compte "des recettes directes ou indirectes tirées de la mission de service public" et précise que ledit coût est établi au moyen de comptes séparés. Le décret prévoit, à son article 3, l'obligation pour France Télévisions et ses filiales de respecter les conditions normales de marché pour l'ensemble de leurs activités commerciales et l'établissement par un organisme extérieur d'un rapport annuel sur l'exécution de cette obligation, transmis au ministre de tutelle, à l'Assemblée nationale et au Sénat.

(43) Le 8 décembre 2008, en application des articles 2 et 3 du décret n° 2007-958 du 15 mai 2007, les Commissaires aux comptes de France Télévisions, KPMG et PricewaterhouseCoopers, ont établi des rapports respectifs pour l'année 2007. Le premier rapport indique que le montant des ressources publiques dont a disposé le groupe en 2007 n'a pas excédé le coût d'exécution des obligations de service public puisque, si le pôle de service public dégage un résultat net de […] millions EUR ([…]% du chiffre d'affaires), sa capacité d'autofinancement est insuffisante notamment par rapport aux investissements techniques et de programmes et a consommé de la trésorerie pour un montant de […] millions EUR. D'autre part, le rapport prévu à l'article 3 du décret certifie que France Télévisions a respecté les conditions normales de marché dans l'ensemble de ses activités commerciales en 2007.

4.5. **Nouvelles taxes prévues dans la réforme de l'audiovisuel public**

(44) Enfin, la réforme de l'audiovisuel public traduite dans la loi inclut les nouvelles taxes sur la publicité et les communications électroniques annoncées par le Président de la République dès le 8 janvier 2008 et reprises par le Parlement, dont la justification et les modalités sont décrites ci-après.

(45) La justification des nouvelles taxes prévues dans la Loi no 2009-258 du 5 mars 2009 est fournie par l'exposé des motifs du projet du gouvernement transmis au Parlement, qui précise que le titre II de la loi: "institue une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs du secteur audiovisuel, d'une part, et une taxe sur le chiffre d'affaires du secteur des communications électroniques, d'autre part: afin d'assurer un financement pérenne et de respecter le principe d'équité entre les différents acteurs économiques du secteur audiovisuel, le projet de loi prévoit légitimement que ce financement ne soit pas à la charge de l'usager". Le fait que la perennité du financement de l'audiovisuel ait vocation à être garantie par la création de nouvelles ressources publiques à travers la création de nouvelles taxes a été confirmé par le Ministre de la Culture au Parlement ([10]).

4.5.1. *Taxe sur les messages publicitaires*

(46) En conséquence, après le chapitre VII *sexies* du titre II de la première partie du livre Ier du code général des impôts, figure désormais un chapitre VII *septies* qui institue une taxe due par tout éditeur de services de télévision établi en France. La taxe est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des sommes versées par les annonceurs, pour la diffusion de leurs messages publicitaires, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires, déduction faite des sommes versées en application de la taxe due par les éditeurs et distributeurs de télévision diffusant des œuvres audiovisuelles éligibles au Centre National de la Cinématographie prévue à l'article 302 *bis* KC. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 %. La taxe est calculée en appliquant un taux de 3 % à la fraction du montant des versements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée, afférent à chaque service de télévision, qui excède 11 millions d'euros.

([9]) Voir Décision de la Commission C(2005) 1166 fin du 20 avril 2005, points 65 à 72.

([10]) En rapport avec le financement pérenne du secteur audiovisuel, au cours de la séance du 15 décembre 2008 (cf. compte-rendu, article 21), le Ministre de la Culture expliquait devant l'Assemblée Nationale: "il y a beaucoup de sens à ce que les opérateurs des télécommunications et les fournisseurs d'accès à Internet participent au financement de l'audiovisuel public parce que contenant et contenu sont de plus en plus liés".

(47) Toutefois, pour les services de télévision autres que ceux diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique, ce taux est fixé à 1,5 % en 2009, 2 % en 2010 et 2,5 % en 2011. A titre transitoire, pour l'ensemble des redevables, jusqu'à l'année d'extinction en métropole de la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique des services de télévision, la taxe est plafonnée à 50 % de l'accroissement de son assiette constaté pour l'année civile au titre de laquelle la taxe est due par rapport à 2008. En tout état de cause, le montant de la taxe ne peut pas être inférieur à 1,5 % de l'assiette. Néanmoins, pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale, le montant à retenir pour le calcul de la taxe est diminué du montant des sommes versées pour la diffusion de messages publicitaires destinés au marché européen ou mondial, multiplié par la part dans l'audience totale annuelle de l'audience obtenue en dehors de la France métropolitaine.

4.5.2. *Taxe sur les communications électroniques*

(48) De même, après le chapitre VII *sexies* du titre II de la première partie du livre Ier du code général des impôts figure désormais un chapitre VII *octies* qui institue une taxe due par tout opérateur de communications électroniques qui fournit un service en France et qui a fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques. La taxe est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent, déduction faite du montant des dotations aux amortissements comptabilisés au cours de l'exercice clos au titre de l'année au cours de laquelle la taxe est devenue exigible, lorsqu'ils sont afférents aux matériels et équipements acquis, à compter de l'entrée en vigueur de la loi par les opérateurs pour les besoins des infrastructures et réseaux de communications électroniques établis sur le territoire national et dont la durée d'amortissement est au moins égale à dix ans. La taxe est calculée en appliquant un taux de 0,9 % à la fraction de l'assiette qui excède 5 millions d'euros.

(49) Aux termes de la loi, la taxe sur les communications électroniques est due par les prestataires de services en France, indépendamment de l'Etat membre où ils sont établis. Dans la rédaction initiale du projet du gouvernement français, les redevables de la taxe étaient les prestataires établis en France, comme c'est toujours le cas dans la rédaction initiale maintenue pour ce qui est de la taxe sur les messages publicitaires. Le changement résulte d'un amendement introduit par l'Assemblée nationale visant: "des opérateurs étrangers du type MVNO ou d'autres fournisseurs de services qui exercent une activité en France depuis l'étranger" ([11]).

(50) Enfin, pour ce qui des recettes dues, les redevables de ces taxes s'en acquittent par acomptes mensuel ou trimestriels, selon le régime de TVA qui leur est applicable. Concrètement, la déclaration des acomptes, accompagnée du paiement, est effectuée sur le même formulaire que la déclaration de TVA déposée au titre de la période considérée (mois ou trimestre). Les annexes aux formulaires de déclaration mensuelle et trimestrielle de TVA ont été modifiées en conséquence pour inclure une référence à ces deux taxes. Ces acomptes sont égaux au minimum, selon le cas, au douzième (acompte mensuel) ou au quart (acompte trimestriel) du montant de la taxe due au titre de l'année civile précédente. Il est procédé à la liquidation de la taxe due au titre d'une année civile considérée lors du dépôt de la déclaration de TVA du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile suivante. Le complément de taxe éventuellement exigible après déduction des acomptes est versé lors du dépôt de cette déclaration.

(51) Pour l'année 2009, un régime transitoire a été institué à l'article 92 de la loi du 5 mars 2009, qui prévoit que les acomptes versés à compter d'avril 2009 seront calculés sur la base des sommes taxables perçues en 2008 par les éditeurs de service de télévision et les opérateurs de communications électroniques.

5. EVALUATION DES AUTORITÉS FRANÇAISES

5.1. **Sur l'existence d'aides d'Etat**

(52) Les autorités françaises font valoir que, dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003 ([12]), la Cour de Justice des Communautés européennes a considéré qu'une intervention financière étatique compensant des obligations de service public ne constitue pas une aide d'Etat au sens de l'article 87 du traité CE dès lors que les quatre conditions qu'énonce l'arrêt sont remplies.

(53) Tout comme elles l'ont soutenu dans le cadre des procédures ayant donné lieu aux décisions des 20 avril 2005 et du 16 juillet 2008, les autorités françaises considèrent que ces quatre conditions sont remplies en l'espèce:

— Ainsi, les décisions passées de la Commission ont reconnu que France Télévisions est bien chargée de l'exécution d'obligations d'intérêt économique général définies par des actes officiels et selon des modalités qui prévoient un contrôle indépendant.

— Pour ce qui est de l'exigence que les paramètres de calcul de la compensation aient été fixés de façon objective et transparente, les autorités françaises font valoir que le montant de la compensation budgétaire aurait été fixé par une commission indépendante qui a estimé les ressources nécessaires pour que France Télévisions continue d'assurer ses missions de service public dans le cadre de la réforme. Le montant annuel de ressources publiques, à savoir, la part de la contribution à l'audiovisuel public et la compensation budgétaire à présent, sera voté par le Parlement

([11]) Assemblée Nationale, compte-rendu de la séance du 15 décembre 2008, discussion sur article 21, amendements identiques n° 107 et 667, interventions de M. Martin-Lalande et de Mme Albanel.

([12]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans Gmbh*, Rec. I-7747, para. 88-93.

après débat, alors que, par ailleurs, l'adéquation des ressources au cahier des charges et au contrat d'objectifs et de moyens pluriannuels des actions menées par France Télévisions sera aussi débattue annuellement par le Parlement.

— Par ailleurs, aux termes de la loi, le montant total des ressources publiques ne peut dépasser le coût d'exécution des obligations de service public, compte tenu d'autres recettes, ce qui évite toute surcompensation.

— Enfin, les autorités françaises estiment que France Télévisions a des coûts correspondant à ceux d'une entreprise moyenne et bien gérée, dégageant même un bénéfice ces dernières années, qui est intégralement réinvesti dans des missions de service public. En outre, la mise en place d'une entreprise unique permettra à l'avenir de dégager des synergies significatives permettant encore de réduire le coût du service public, avec un effort de maîtrise des coûts particulièrement volontariste, ainsi que le reflète le plans d'affaires prévisionnel 2009-2012.

5.2. **Sur la compatibilité avec le marché commun des éventuelles aides d'Etat**

5.2.1. *Position sur l'inclusion des nouvelles taxes dans l'examen de compatibilité*

(54) A titre préliminaire, les autorités françaises estiment que, si la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision prévoit la création de deux nouvelles taxes sur la publicité et les communications électroniques, le produit de ces dernières sera versé au budget de l'Etat, aucun lien d'affectation à France Télévisions n'étant prévu. Selon les autorités françaises, le produit de ces taxes n'influencera en rien l'importance du montant de la compensation budgétaire annuelle et son octroi à France Télévisions.

(55) Les autorités françaises rappellent à cet égard qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, confirmée par l'arrêt du 22 décembre 2008 dans l'affaire préjudicielle C-333/07 Régie Networks (point 99), que "pour qu'une taxe puisse être considérée comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide, il doit exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide concernées en vertu de la réglementation nationale pertinente, en ce sens que le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci et, par voie de conséquence, l'appréciation de la comptabilité de cette aide avec le marché commun" ([13]).

(56) De ce fait, selon les autorités françaises, l'examen de ces taxes ne devrait pas faire partie de l'évaluation de la Commission sur la compatibilité avec le marché commun des mesures envisagées.

([13]) Voir également arrêt du 15 juin 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 et C 41/05, Rec;P. I-5293, point 46.

5.2.2. *Application de la dérogation prévue à l'article 86, paragraphe 2 CE*

(57) A défaut de considérer que les compensations envisagées ne constituent pas une aide d'état, les autorités françaises estiment que celles-ci devraient pouvoir être déclarées compatible avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2 du Traité CE tel qu'il s'applique aux services publics de radiodiffusion ([14]).

(58) La mission de service public de France Télévisions, telle que définie par voie législative (loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication), réglementaire (cahier des charges) et conventionnelle (contrats d'objectifs et de moyens), permet ainsi de remplir pleinement la condition de la "définition claire" des missions de service public. En outre, le respect de l'ensemble de ces dispositions fait l'objet de contrôles *a priori* et *a posteriori* par des entités extérieures à France Télévisions. Selon les autorités françaises, la réforme de l'audiovisuel public vient plutôt renforcer les missions de service public de France Télévisions et leur contrôle, que la Commission a toujours validées avant la réforme.

(59) En outre, la subvention budgétaire envisagée, 450 millions EUR d'euros en 2009, a pour objet de financer les missions de service public à partir de 2009, que la réduction des recettes publicitaires ne permettrait plus d'assurer. Le calcul de cette ressource publique supplémentaire a été effectué par estimation des pertes minimales de recettes publicitaires imputables à la suppression partielle de la publicité à partir de janvier 2009. Cette estimation a été effectuée par une commission *ad hoc*, indépendante de France Télévisions et du Gouvernement. Elle est corroborée par les estimations faites en avril et juin 2008 par un cabinet d'études indépendant, le BIPE.

(60) Pour les années suivantes, le nouveau plan d'affaires pluriannuel pour la période 2009-2012 a calculé le besoin de financement public sur la base des coûts estimés pour cette mission, telle que redessinée par la réforme de l'audiovisuel public. Les nouvelles modalités de financement seront pleinement soumises aux dispositions générales assurant concrètement et périodiquement l'absence de surcompensation des coûts du service public telles qu'elles résultent notamment des engagements pris en respect de la décision de la Commission du 20 avril 2005:

— la disposition législative introduite par la loi de finances rectificatives pour 2006 (nº 2006-1771 du 30 décembre 2006) dans la loi du 30 septembre 1986 consacrant le principe selon lequel "les ressources publiques allouées aux organismes du secteur audiovisuel public en compensation des obligations de service public mises à leur charge n'excèdent pas le montant du coût d'exécution desdites obligations",

([14]) Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat (JOCE C 320 du 15.11.2001).

— le décret nº 2007-958 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle du 15 mai 2007 qui précise les modalités de mise en œuvre de ce principe de non surcompensation et pose l'obligation pour les organismes du secteur audiovisuel public de respecter les conditions normales du marché pour l'ensemble de leurs activités commerciales, le contrôle annuel de cette obligation étant confié à un organisme d'audit indépendant.

(61) Dans ces conditions, l'absence de surcompensation pour la période de 2009 à 2012 et, partant, le respect des conditions de dérogation énoncées à l'article 86, paragraphe 2 du Traité CE tel qu'il s'applique aux services publics de radiodiffusion seraient établis, selon les autorités françaises.

(62) A titre subsidiaire, dans leur lettre du 23 juillet 2009, tout en réitérant que le régime de financement notifié ne présente pas des difficultés sérieuses de compatibilité avec les règles d'aides d'Etat, les autorités françaises demandent à la Commission, dans l'attente d'une décision finale sur le mécanisme de financement pluriannuel, d'autoriser le versement à France Télévisions d'une subvention octroyée à France Télévisions depuis le budget général de l'Etat français pour un maximum de 450 millions EUR, correspondant aux ressources nécessaires pour permettre de faire face au coût de ses missions de service public en 2009 au regard desdites prévisions actualisées.

(63) En outre, les autorités françaises font valoir que, selon les dernières prévisions, à défaut de versement de la subvention de 450 millions EUR, la trésorerie de France Télévisions, déjà négative pour EUR — 12,4 millions en termes réels au […] 2009, évoluerait comme suit pour le reste de l'année 2009: […] millions EUR au 31 août, […] millions EUR au 31 octobre et […] millions EUR au 31 décembre.

6. APPRÉCIATION DE L'AIDE

6.1. Présence d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1 CE

(64) L'article 87, paragraphe 1 du traité CE dispose que: "Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". Ces conditions d'application sont examinées ci-après.

6.1.1. *Ressources d'Etat*

(65) Les dotations budgétaires objet de la présente notification ont été ou seront inscrites chaque année dans la loi de finances établissant le budget de l'Etat français. Il s'agit en conséquence de mesures octroyées au moyen de ressources d'Etat.

6.1.2. *Avantage économique sélectif*

(66) Le mécanisme de subvention budgétaire venant abonder les ressources publiques mises à la disposition de France Télévision est sélectif en ce que France Télévisions en sera seule bénéficiaire. Via la subvention budgétaire annuelle, qui vise notamment à permettre de poursuivre les investissements de programmation et ses activités, France Télévisions et ses filiales seront mises à l'abri de la perte de recettes commerciales publicitaires qui ont jusque là financé en partie ces investissements. Partant, elles reçoivent un avantage économique qu'elles n'auraient pu obtenir autrement ou, le cas échéant, dans des conditions de marché différentes, notamment celles où opèrent leurs concurrents privés qui seraient confrontés à une diminution de leurs recettes publicitaires comme celle qui résulte de l'évolution récente du marché. Cet avantage permettra à France Télévisions de viser une part d'audience qu'elle ne pourrait envisager en l'absence de la dotation budgétaire en cause, ce qui est susceptible d'avoir un effet sur l'audience des autres radiodiffuseurs et, donc, sur les activités commerciales de ces derniers.

(67) Il résulte de ce qui précède que les dotations budgétaires visant à pallier l'érosion des recettes publicitaires pour le seul groupe France Télévisions au moyen des ressources financières de l'Etat français confèrent un avantage sélectif à cette entreprise.

6.1.3. *Compensation d'une obligation de service public conformément aux conditions de l'arrêt Altmark*

(68) A cet égard, les autorités françaises considèrent que les dotations envisagées ne constituent pas une aide en ce qu'elles sont conformes à la jurisprudence *Altmark* [15]. Les conditions d'application de cette jurisprudence étant cumulatives, la Commission se limite à examiner dans ce chapitre [16] si, en l'espèce, la deuxième et quatrième conditions sont remplies, à savoir:

— les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation annuelle envisagée pour France Télévisions ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser France Télévisions par rapport à des entreprises concurrentes,

— lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, France Télévisions en l'espèce, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service

[15] Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, précité.

[16] En ce qui concerne la première et la troisième condition Altmark, à savoir la définition du mandat de service publique et l'absence de surcompensation, la Commission renvoie au chapitre 6.2 de la présente décision.

public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(69) En ce qui concerne la deuxième condition de l'arrêt *Altmark*, il est vrai que le contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010 conclu entre l'Etat français et France Télévisions en avril 2007 contient une clause d'ajustement qui prévoit que, en fonction de l'évolution des recettes publicitaires, l'Etat et le Groupe conviennent de se concerter pour ajuster le besoin en ressources publiques, étant entendu que les surplus non affectés à la réduction de ces besoins en ressources publiques le seront prioritairement aux dépenses en faveur de la création audiovisuelle. Il n'en demeure pas moins que ces dispositions, qui font appel à une concertation *ex post facto* et entérinent des besoins de recettes publiques dont le montant peut largement varier et dont l'affectation en deçà d'un éventuel surplus n'est pas définie, ne sauraient être assimilées à l'établissement de paramètres de calcul de la compensation établis au préalable d'une façon objective et transparente au sens de la jurisprudence *Altmark*.

(70) A cet égard, la subvention vise en partie à couvrir une diminution de recettes publicitaires et non des coûts de missions de service public précis, définis et circonscrits de façon objective et transparente. Les subventions envisagées ne sont pas calibrées sur le surcoût de la fourniture du service public de radiodiffusion, mais, aux dires même des autorités françaises, sur la perte de recettes commerciales telle qu'estimée par la commission indépendante sur la nouvelle télévision publique. Cette subvention est fixée à 450 millions EUR pour 2009, indépendamment des évolutions du marché publicitaire en France, même s'il est très probable que France Télévisions aurait accusé une baisse de ses recettes sur un marché en régression.

(71) Il y a par ailleurs une contradiction dans l'argumentation des autorités françaises en ce qu'elles estiment objectif et fixé au préalable le chiffrage de la compensation pour les années à venir, tel qu'effectué par la commission indépendante, tout en affirmant qu'un tel chiffrage n'est qu'indicatif, selon des critères qui, d'après l'information dont dispose la Commission, ne sont pas définis.

(72) En ce qui concerne la quatrième condition, il est constant que le choix de France Télévisions comme fournisseur de services d'intérêt économique général n'a pas été effectué dans le cadre d'un marché public. Par ailleurs, il n'apparaît pas que le niveau de compensation ait été déterminé sur la base d'une analyse de coûts d'une entreprise moyenne bien gérée et répondant aux critères énoncés par la Cour.

(73) En effet, comme le soulignent les autorités françaises, c'est principalement la perte de recettes prévue qui a déterminé le chiffrage du montant de la subvention à 450 millions EUR pour 2009 et pour les années à venir de façon indicative. Or, rien ne permet de considérer que la structure de coûts d'une "entreprise moyenne" dans le secteur a été prise en considération en vue de fixer le montant de l'aide entre 2009 et 2012. Même si la Commission note que les comptes de France Télévisions de 2003 à 2007 dégagent un résultat net positif et ne porte pas d'appréciation sur la qualité de sa gestion par rapport aux objectifs qui lui sont fixés, la Commission note que c'est principalement la perte de recettes escomptée et non une analyse poussée des coûts qu'aurait une entreprise moyenne répondant aux critères énoncés par la Cour qui explique l'octroi de la subvention et en détermine le montant. Force est de constater que, ni au moment de la notification ni, à fortiori, au moment du chiffrage de la compensation pour l'année 2009 à 450 millions EUR en juin 2008 par la commission pour la nouvelle télévision publique, les autorités françaises n'ont été en mesure d'estimer les réductions de coûts significatives qu'elles attendent de la mise en place d'une entreprise unique pour France Télévisions.

(74) Par ailleurs, l'existence de synergies significatives non exploitées à l'heure actuelle entache de doute l'affirmation que France Télévisions était et reste suffisamment bien gérée pour fournir ses services au moindre coût pour la collectivité. De même, en l'absence de toute information circonstanciée sur ce point soumise par la France, il n'est pas établi que le montant et la structure des coûts de France Télévisions correspondent et correspondront à l'avenir à ceux d'une "entreprise moyenne" dans le secteur. En effet, même si la Commission note la croissance modérée des couts de diffuseur pour France Télévisions dans le plan d'affaires 2009-2012, c'est la situation de départ de France Télévisions, et non des indicateurs objectifs de coûts dans le secteur, qui semble avoir été prise comme référence pour l'estimation des coûts de service public dont doit s'acquitter France Télévisions au bénéfice de la collectivité qu'elle sert. Aussi ne peut-il donc être soutenu que ce service est rendu au moindre coût pour la collectivité.

(75) Il en résulte que l'argument tiré de l'application de la jurisprudence Altmark ne semble pas pouvoir être accueilli. La Commission note à cet égard que le raisonnement analogue des autorités françaises dans les procédures qui ont mené à l'adoption des décisions de la Commission du 20 avril 2005 et du 16 juillet 2008 a été écarté par la Commission en considérant, sans faire objet de contestation de la France devant les juridictions communautaires, que les ressources publiques mises à la disposition de France Télévisions constituaient des aides d'Etat.

6.1.4. *Distorsion de concurrence et affectation des échanges entre Etats membres*

(76) Via ses filiales, France Télévisions est active dans le domaine de la production et de la radiodiffusion de programmes qu'elle exploite commercialement, notamment en diffusant des publicités payantes pour des annonceurs ou des programmes parrainés dans sa programmation, en revendant ses droits de diffusion ou en achetant de tels droits. Ces activités commerciales sont exercées en concurrence avec d'autres chaînes telles que TF1, M6, Canal +, notamment en France, où, comme le soulignent les autorités françaises, le groupe France Télévisions constitue le premier groupe audiovisuel.

(77) Selon les estimations transmises par les autorités françaises, en 2007, soit avant l'annonce de la réforme de l'audiovisuel public, la part du marché français de la publicité télévisée détenue par France Télévisions s'établissait à 19,6 %, en concurrence avec l'entreprise dominante TF1, dont la part de marché était de 49,2 %, M6 (19,4 %), Canal+ (2,7 %) et d'autres chaînes non généralistes (9,1 %). Le marché de la publicité télévisuelle en France est donc déjà très concentré, avec un indice Herfindahl-Hirschmann ("HHI") dépassant les 3 100 points. En 2009, en volumes et part de marché pour les concurrents constants par rapport à 2007, la part de France Télévisions devrait s'établir à 10 % environ, qui ferait d'elle encore le troisième fournisseur du marché français.

(78) Jusqu'à l'échéance de la suppression de la publicité commerciale fin 2011, France Télévisions continuera d'être active, bien qu'avec des limitations des créneaux horaires, sur le marché français de la publicité commerciale télévisée, en concurrence avec les autres radiodiffuseurs.

(79) Même après 2011, France Télévisions pourra offrir ses services aux annonceurs pour des publicités de biens sous leur appellation générique ou pour les parrainages d'émissions, en concurrence avec les autres radiodiffuseurs actifs en France. Certes, à ce moment, les concurrents de France Télévisions auront pleinement profité du retrait quasi-total de France Télévisions du marché publicitaire induit par la réforme. En effet, en volumes et part de marché pour les concurrents constants par rapport à 2007, sur la base des estimations de recettes de publicité et parrainage de France Télévisions transmises par les Autorités françaises, France Télévisions détiendrait encore 3,3 % du marché en 2012, contre plus de 50 % et 20 % environ pour TF1 et M6 respectivement. Il n'en reste pas moins que France Télévisions restera présente, grâce au soutien public essentiellement, sur un marché au caractère oligopolistique accentué. En tout état de cause, France Télévisions restera aussi significativement active sur les marchés d'achat et de vente de droits audiovisuels, avec un pouvoir de négociation maintenu grâce audit soutien.

(80) Il résulte de ce qui précède que les dotations budgétaires visant à pallier l'érosion des recettes publicitaires pour le seul groupe France Télévisions au moyen des ressources financières de l'Etat français, faussent ou, à tout le moins, menacent de fausser la concurrence qui s'exerce dans l'exploitation commerciale de la radiodiffusion en France et, dans une certaine mesure, dans d'autres Etats membres où les programmes de France Télévisions sont diffusés.

(81) France Télévisions est active via ses filiales sur les marchés de vente et d'achat de programmes audiovisuels et de droits de diffusion, qui ont une dimension internationale, même si l'acquisition s'effectue avec une limitation territoriale généralement circonscrite à un Etat membre. Le maintien des investissements en programmation que rend possible les dotations budgétaires influence donc la mesure dans laquelle France Télévisions peut se porter acquéreuse ou vendeuse sur les marchés en cause. Par ailleurs, les programmes de France Télévisions dont la diffusion peut être maintenue grâce au soutien étatique sont captés dans d'autres Etats membres, tels la Belgique et le Luxembourg.

(82) Dans ces conditions, les subventions budgétaires envisagées sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence et d'affecter les échanges entre Etats membres.

6.1.5. *Conclusion sur la présence d'aide d'Etat*

(83) Au regard de ce qui précède, les subventions budgétaires que la République française envisage de verser à France Télévisions constituent une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité CE dont il est nécessaire d'examiner la compatibilité avec le marché commun.

6.2. **Compatibilité de l'aide à la lumière de l'article 86, paragraphe 2 CE**

(84) L'article 86, paragraphe 2 du traité CE stipule que "Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté".

(85) Dans sa Communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat (la "communication 2001" ci-après) ([17]), la Commission énonce les principes auxquels elle se conforme dans son application des articles 87 et 86, paragraphe 2 du traité CE au financement des organismes publics de radiodiffusion par l'Etat.

(86) Il convient donc d'apprécier l'aide au regard des critères de définition, mandat et contrôle et proportionnalité qui sont énoncés dans la communication applicable, en vérifiant notamment que:

— France Télévisions a été investie d'une activité de service public aux missions clairement définies par un acte officiel et est soumise à des mécanismes de contrôle appropriés,

— la compensation financière qui lui est accordée est proportionnelle au coût net de son activité de service public en tenant par ailleurs compte des effets de l'aide.

([17]) Communication 320/04, JOCE C 320 du 15.11.2001, pp. 5-11.

6.2.1. *Activité de service public aux missions clairement définies par un acte officiel*

(87) La mission de service public dévolue à France Télévisions en application de l'article 43-11 de la loi française nº 86-1067 du 30 septembre 1986 est précise et clairement définie dans un texte législatif. En application des dispositions de cette loi, ces missions sont traduites encore plus concrètement dans les cahiers de charges de France Télévisions et dans les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'Etat français et France Télévisions.

(88) Ces documents font l'objet de rapports d'exécution annuels, adressés au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et au ministre chargé de la communication en ce qui concerne le cahier des missions et des charges, ainsi qu'aux Commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en ce qui concerne le contrat d'objectifs et de moyens. Dans le cadre du vote du budget annuel par le Parlement, ce dernier exerce ainsi un contrôle de l'exécution de ce dernier.

(89) Même s'il ne peut être soutenu que dans les domaines visés, la poursuite des orientations définies dans le contrat d'objectifs et de moyens soit l'apanage exclusif de France Télévisions, alors qu'il peut être de l'intérêt bien compris de tout opérateur de souscrire à certaines d'entre elles, il n'en reste pas moins que, prises dans leur ensemble, ces obligations imposent à France Télévisions, dans le choix de sa programmation, une contrainte que ne subissent pas ses concurrents et que ne s'imposerait pas selon toute vraisemblance un opérateur concurrent hypothétique qui viserait à maximiser le profit de ses actionnaires.

(90) Il apparaît, en somme, que les missions de service public de France Télévisions sont clairement définies dans des actes officiels émanant de ou souscrits par l'Etat français, selon des modalités qui prévoient un contrôle de leur accomplissement indépendant de France Télévisions. Ce constat est, par ailleurs, analogue à celui qu'avait déjà dressé la Commission dans ses décisions de décembre 2003, avril 2005 et juillet 2008 concernant la définition, le mandat et le contrôle de la mission de service public confiée à France Télévisions.

6.2.2. *Critère de proportionnalité dans le financement du service public*

(91) Le financement du service public fourni par France Télévisions demeurera un système mixte au sens de la communication applicable en ce qu'il comprend des ressources d'Etat et des recettes provenant d'activités commerciales. La communication rappelle la liberté de principe des Etats membres pour choisir les moyens de financement des obligations du service public et part du principe que le financement par l'Etat est généralement nécessaire dans ce but, pour autant que les aides d'Etat n'excèdent pas les coûts nets induits par la mission de service public, compte tenu des autres recettes directes ou indirectes tirées de cette dernière.

(92) Par ailleurs, au regard du critère de non affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté qu'énonce l'article 86, paragraphe 2 CE et que rappelle la communication, dans son examen de la proportionnalité de la mesure, la Commission doit tenir compte des éventuels effets négatifs de l'aide qui pourrait empêcher ou ralentir l'entrée d'autres opérateurs sur le marché français et, partant, en renforcer la structure oligopolistique. Cela implique une analyse du bilan concurrentiel des effets de l'aide dans son contexte de marché.

La dotation budgétaire accordée à France Télévisions pour l'année 2009

(93) La dotation budgétaire accordée à France Télévisions pour l'année 2009, d'un montant de 450 millions EUR a été prévue par la loi nº 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Les derniers chiffres transmis par les autorités françaises le 23 juillet 2009 indiquent que ce montant, ajouté aux autres ressources publiques en provenance de la contribution à l'audiovisuel public attribuées à France Télévisions, n'est pas susceptible d'excéder le coût net des obligations de service public mises à la charge de France Télévisions pour 2009. Le non-versement dudit montant entraînerait l'entreprise dans une situation de trésorerie négative pour le reste de l'année 2009 et compromettrait d'autant son activité de service public.

(94) Dans ces conditions, le caractère proportionnel du montant de la subvention budgétaire de 450 millions EUR maximum pour l'année 2009 par rapport au coût net de fourniture du service public de radiodiffusion presté par France Télévisions est établi, tout comme le respect des engagements pris par la République française à inscrire expressément le principe de non surcompensation des obligations de service public dans le cadre de la procédure qui a mené à la décision de compatibilité de la Commission du 20 avril 2005 concernant l'utilisation des ressources de la redevance, traduits notamment dans l'article 44 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986.

(95) La loi de finances instaurant et fixant le montant de la subvention pour 2009 est antérieure à la loi nº 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, qui instaure les nouvelles taxes sur la publicité et les communications électroniques.

(96) Les ressources publiques levées en provenance de nouvelles taxes introduites dans la loi de mars 2009 n'atteindront pas le montant total prévisible en année pleine et resteront, selon toute vraisemblance, bien en-deçà du montant de l'aide pour l'année 2009. En effet, les montants dus sont versés par acomptes mensuels ou trimestriels depuis l'instauration des taxes. Au moment d'adoption de la présente décision et dans l'optique d'un versement immédiat de la subvention envisagée pour 2009, seuls cinq douzièmes mensuels ou un trimestre auront été encaissés.

(97) Par ailleurs, lors du vote dans la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 des crédits pour 2009 d'un montant de 450 millions EUR destinés à France Télévisions, aucune recette particulière et, *a fortiori*, en provenance de taxes qui n'avaient pas encore de base légale n'a été affectée, totalement ou partiellement, directement ou indirectement, au financement de ces crédits. Or l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État français ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances qui, en l'occurrence, n'a pas été adoptée pour ce qui est du montant de la subvention pour 2009.

(98) Dans ces conditions, l'absence de lien entre les nouvelles taxes sur la publicité et les communications électroniques et la subvention budgétaire de 450 millions EUR maximum pour l'année 2009 est établi. De ce fait, les taxes en question ne doivent pas faire l'objet d'examen aux fins d'analyser la compatibilité avec le marché commun de la subvention notifiée pour 2009.

La dotation budgétaire envisagée pour 2010, 2011 et 2012

(99) Compte tenu des affirmations des autorités françaises quant à la pérennité du financement et de son montant jusqu'en 2012, la Commission a des doutes sur le fait que les montants indicatifs de subvention encore à fixer pour les années ultérieures à 2009 n'entraînent pas de surcompensation éventuelle des coûts de service public rendu par France Télévisions. Ces montants, même à titre indicatif, semblent avoir été fixés en juin 2008 sur la base de l'estimation de l'intégralité des recettes perdues du fait de l'application future de la loi. L'estimation ne semble pas avoir été faite sur la base des coûts prévisionnels du service public qui détermineraient en 2010 ou en 2011 les besoins de financement de France Télévisions.

(100) En outre, la Commission note l'écart […] entre le montant de […] millions EUR de charges brutes de l'activité diffuseur des chaînes de service public pour 2009 contenu dans le plan d'affaires transmis par les autorités françaises le 25 mai 2009, et le montant de charges brutes de service public de […] millions EUR pour la même année transmis à la Commission le 27 juillet 2009. La Commission se demande si l'accroissement […] des coûts bruts de service public entre les deux estimations de mai et juillet impliquera que les chiffres de coûts bruts pour les années ultérieures se verront minorés d'autant. En tout état de cause, les dernières estimations comportent un niveau de détail dans les différentes rubriques de coûts en 2009 qui n'a pas été fourni pour les années ultérieures, de sorte que la Commission ne peut apprécier la vraisemblance des projections par rubrique. Dans ces conditions, il convient que la République française précise les montants des différentes rubriques afférentes aux charges de service public pour les années 2010 et au-delà que la Commission doit prendre en considération.

(101) De surcroît, en prenant en considération les coûts de l'activité diffuseur inclus dans le plan d'affaires, une surcompensation semble déjà prévue pour l'exercice 2012. Comme le soulignent les autorités françaises, France Télévisions est en passe de réaliser un programme de réalisation de synergies significatives devant produire ses pleins effets après 2009. En parallèle, le changement radical du modèle de financement du service publique de radiodiffusion pourrait avoir à terme des conséquences importantes sur les coûts de ce service. En effet, la moindre dépendance des recettes publicitaires devrait relâcher la pression exercée sur France Télévisions pour diffuser des programmes aux droits de diffusion élevés et dont l'acquisition grève ses coûts pour attirer la clientèle d'annonceurs, et qui pourraient être considérés comme non essentiels pour remplir la mission de service public de France Télévisions. A moyen terme, France Télévisions pourrait donc avoir des coûts de grille moindres que ceux qu'elle avait du temps de sa dépendance financière dans les recettes de messages publicitaires. A ce stade il ne semble pas que ces considérations ont été reflétées dans les prévisions des coûts de France Télévision pour les années 2010-2012.

(102) En conséquence, le programme de synergies et les moindres coûts de programmation pourraient entraîner à l'avenir une réduction substantielle des coûts bien plus importante que le niveau des prévisions actuelles. A titre d'illustration, sur la base des prévisions transmises par les autorités françaises, une baisse additionnelles des coûts de l'activité radiodiffuseur public de 3 % par rapport aux prévisions en 2010 et 2011 entraînerait une surcompensation ces années aussi.

(103) Le risque de surcompensation ces années s'accroît d'autant qu'une croissance plus forte que prévu des bénéfices des activités commerciales peut venir réduire encore le besoin de financement public. En témoigne le fait que, sur un marché publicitaire encore déprimé, France Télévisions estime désormais pouvoir dégager des recettes publicitaires excédant de 70 millions EUR pour l'ensemble de l'année 2009 les prévisions faites dans son budget en début d'année. Les écarts entre les recettes commerciales prévues dans le plan d'affaires pluriannuel 2009-2012 et les recettes réelles risquent de s'accroître à mesure que s'éloignent le moment de la prévision et les perspectives négatives d'évolution du marché.

(104) Dans ces conditions, la Commission s'interroge sur le respect effectif en 2010 et au-delà de l'obligation de non-surcompensation des coûts du service public. En effet, les estimations de coûts et recettes du service public pour l'année 2012 et, probablement, 2010 et 2011, montrent que la République française pourrait n'être pas en mesure de satisfaire aux engagements de non surcompensation des obligations de service public qui ont été pris dans le cadre de la procédure qui a mené à la décision de compatibilité de la Commission du 20 avril 2005 concernant l'utilisation des ressources de la redevance, et qui sont traduits notamment dans l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

(105) La Commission n'est donc pas en mesure de conclure à ce stade que le mécanisme pluriannuel de financement notifié pour 2010 et au-delà remplit le critère de non affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté qu'énonce l'article 86, paragraphe 2 CE.

Les nouvelles taxes introduites par la réforme

(106) La Commission note les arguments de la République française quant à la non affectation des ressources provenant des taxes sur les messages publicitaires et les communications électroniques et à l'absence de lien avec la subvention budgétaire pour France Télévisions. Elle convient que si l'absence de lien avec cette dernière est établie, les taxes ne doivent pas faire l'objet de l'analyse de compatibilité de l'aide envisagée avec le marché commun dans sa décision finale, sans préjudice de leur compatibilité avec d'autres dispositions du Traité ou du droit dérivé.

(107) Toutefois, à ce stade, la Commission ne partage pas l'analyse des autorités françaises en ce qui concerne les subventions budgétaires prévues pour les années 2010 à 2012 en application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision inclues dans le mécanisme de financement public prévu pour les années 2010 et au-delà.

(108) A titre liminaire, la Commission rappelle que la jurisprudence *Regie Networks* que citent les autorités françaises portait sur un régime d'aides financé par une taxe parafiscale qui frappait des prestataires de services en France sis à l'étranger qui ne pouvaient pas bénéficier d'aides financées par le régime. Une telle situation est différente du cas d'espèce puisqu'il ne s'agit pas d'un régime d'aides mais d'une aide individuelle. Toute prétention de bénéficier d'aide que pourrait avoir un redevable des nouvelle taxes est exclue *ab initio* dans l'espèce, de sorte que la jurisprudence sur les taxes affectées à des régimes d'aides ne peut être invoquée telle qu'elle pour écarter l'examen des taxes en question dans l'analyse de la compatibilité de l'aide envisagée au seul profit de France Télévisions pour les années 2010 et au-delà.

(109) La Commission note par ailleurs que, dans l'affaire Régie Networks que citent les autorités françaises, la Cour de Justice des Communautés européennes a jugé que la taxe en cause sur les régies publicitaires apparaissait contraire au principe général, régulièrement réaffirmé par la Commission et confirmé par la Cour, selon lequel les produits ou services importés doivent être exonérés de toute taxe parafiscale destinée à financer un régime d'aides dont seules bénéficient des entreprises nationales ([18]). En l'espèce, l'aide individuelle sera versée au bénéfice exclusif d'une entreprise française, France Télévisions.

(110) Par ailleurs, l'examen des taxes en question dans le contexte et les effets de l'aide est d'autant plus pertinent que la Commission se doit d'apprécier le bilan d'ensemble de ces effets. La Commission, en tant que gardienne des traités doit apprécier si l'aide à France Télévisions et les dispositions pertinentes de la réforme "n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun" ([19]). A cet égard, une analyse au cas par cas dans le contexte spécifique du marché concerné est requise, comme le rappelle la communication 2001 ([20]).

(111) Or il apparaît en l'espèce que la création de nouvelles taxes a été présentée comme le corollaire de la nécessité d'assurer la pérennité du financement de l'audiovisuel public sur le fondement de nouvelles ressources publiques et se présente donc comme un élément clé de la réforme, comme la plus haute instance de la République française l'a souligné et comme le relevait aussi l'exposé des motifs du projet de la loi transmis au Parlement. Cela soulève la question d'une éventuelle affectation des recettes des nouvelles taxes à l'audiovisuel public pour 2010 et au-delà, lorsqu'elles produiront les recettes escomptées en année pleine. Il apparaît aussi que la commission ad hoc sur la nouvelle télévision publique a calibré les taux et les assiettes des taxes de façon à produire une partie de la recette nécessaire pour financer le manque à gagner sur la publicité sur France Télévisions, sans préjudice d'amendements introduits ultérieurement en rapport avec les taux immédiatement applicables.

(112) Dans ces conditions, même s'il échoira au Parlement de voter le budget annuel prévu dans les loi des finances à venir, il n'est pas établi que, lors de l'examen du chapitre fixant la dotation budgétaire pour France Télévisions après la promulgation de la loi n° 2009-258 en mars 2009, la recette des taxes introduites dans la réforme de l'audiovisuel public sera totalement ignorée. Aussi convient-il que la République française démontre l'absence d'affectation des taxes en cause pour les années 2010 et au-delà, notamment au regard de la portée et des conséquences que seraient susceptibles d'avoir les déclarations de ses plus hautes instances sur la nécessité d'assurer la pérennité du financement de l'audiovisuel public grâce à la levée de nouvelles ressources publiques.

([18]) *Régie Networks*, point 115, citant la Cour de Justice dans son arrêt du 25 juin 1970, France/Commission, C-47/69, Rec. p. 487.

([19]) Communication, § 31. Comme le rappelle la communication, "si les États membres sont libres de choisir les moyens de financement du service public de radiodiffusion, c'est à la Commission qu'il appartient de vérifier, conformément à l'article 86, paragraphe 2, du traité qu'une dérogation à l'application normale des règles de concurrence pour la réalisation d'un service d'intérêt économique général n'affecte pas la concurrence dans le marché commun de façon disproportionnée" (Communication § 47).

([20]) "L'analyse des effets de l'aide d'État sur la concurrence et le développement des échanges se fondera forcément sur les caractéristiques propres de chaque situation. La présente communication ne saurait décrire concrètement la structure concurrentielle et les autres caractéristiques de chacun des marchés, car il existe bien souvent de très grandes différences entre les uns et les autres" (Communication § 60).

(113) En effet, à ce stade, le risque ne peut être écarté que, pour les années 2010 et au-delà, le Parlement suive l'affectation qu'à prônée le Président de la République et son Ministre de la Culture. Ainsi, des dispositions des lois de finances à venir pourraient en affecter le montant au financement de France Télévisions. De même, un produit supérieur à celui escompté pourrait se traduire par une augmentation de la dotation disponible pour France Télévisions.

(114) Or, par l'instauration et l'affectation de ces taxes, les concurrents de France Télévisions seraient appelés à en financer le développement alors que, jusqu'à la suppression de la publicité commerciale, France Télévisions sera une concurrente directe sur le marché de la publicité télévisée et que, après la suppression, elle pourra poursuivre la diffusion de publicité pour biens et services sous appellation générique et le parrainage.

(115) Cette contribution sera levée alors que les autorités françaises n'excluent pas une forte contraction des recettes publicitaires pour l'ensemble du marché jusqu'en 2012. Or les concurrents ne sont pas à l'abri d'une forte chute de leurs recettes alors que France Télévisions semble bénéficier d'une aide publique au montant décidé en juin 2008, figé et indépendant des aléas de marché dont souffriront les autres concurrents. Même après la suppression des messages publicitaires sur France Télévisions, la captation d'audience de France Télévisions, le maintien du parrainage de la publicité pour des biens et services sous leur appellation générique et la présence en tant qu'acquéreuse sur la vente de droits d'émission restera une contrainte pour le développement des activités commerciales des concurrents présents ou à venir. Or, l'obligation de financer un concurrent ayant une position importante sur le marché français pourrait contribuer au cloisonnement de celui-ci en le limitant aux acteurs actuels, et en décourageant l'arrivée d'entrants d'autres Etats membres.

(116) De même, la justification de taux différenciés pour les taxes en question selon les catégories d'opérateurs ou le niveau d'audience en dehors de la France métropolitaine — et donc, à destination d'autres Etats membres-, fait défaut, notamment par rapport à la question de savoir si les taux dérogatoires ne favorisent pas indûment les redevables concernés par rapports aux concurrents taxés au taux normal. Il apparaît aussi que le montant de la taxe est diminué du montant des sommes versées pour la diffusion de messages publicitaires destinés au marché européen ce qui, sous réserve des explications des autorités françaises, peut-être analysé comme une aide à l'exportation dont la compatibilité n'est pas établie.

(117) De même, pour ce qui est de la taxe sur les communications électroniques, la Commission note qu'elle frappera indistinctement les prestataires de services établis en France et ceux établis dans d'autres Etats membres, contrairement à la taxe sur les messages publicitaires. Or, contrairement aux redevables établis en France, qui peuvent indirectement bénéficier du retrait partiel puis total des messages publicitaires sur les écrans de France Télévisions en captant des recettes y afférentes, les bénéfices indirects pour les prestataires redevables sis dans d'autres Etats membres ne sont pas établis. Par exemple, selon toute vraisemblance, des prestataires de services électroniques sis en Belgique ou au Luxembourg, où les programmes des chaînes de France Télévisions sont largement diffusés et captent une audience locale, pourraient être amenés à financer les missions de service public dont l'Etat français a investi France Télévisions en France.

(118) Par ailleurs, la communication 2001 n'écarte pas que l'examen des mesures d'aide et de financement soit fait à l'aune d'autres dispositions du traité ([21]). A cet égard, la légalité des taxes sur la publicité et sur les communications électroniques par rapport au droit communautaire, notamment sur la liberté d'établissement et de fourniture de services de communications électroniques, suscite des interrogations.

(119) En conclusion, la Commission s'interroge donc sur l'existence possible d'un lien d'affectation des recettes des taxes avec l'aide à verser à France Télévisions pour les années 2010 et au-delà. Pour autant qu'un tel lien soit établi, elle entretient des doutes sur les effets négatifs de celles-ci et leur compatibilité avec le traité, notamment dans le cadre d'un bilan concurrentiel de la réforme du mode de financement de France Télévisions. En tout état de cause, la proportionnalité d'un mécanisme de financement incluant la subvention budgétaire qui pourrait se traduire par une surcompensation des coûts du service public de radiodiffusion en 2012, voire en 2010 et 2011, reste à établir. Faute de cela, la Commission ne peut conclure que les compensations pour les années 2010 et au-delà n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun.

6.2.3. *Conclusion sur la compatibilité des aides d'Etat avec le marché commun*

(120) Par conséquent, au vu des incertitudes quant au niveau des coûts du service public du risque d'affectation des taxes en cause et des doutes quant à leur compatibilité avec les règles du Traité, le mécanisme de financement incluant la subvention budgétaire notifié pour les années 2010 et au-delà ne semble pas, à ce stade satisfaire aux conditions de compatibilité avec le marché commun énoncées dans l'article 86, paragraphe 2 du traité CE.

(121) En revanche, compte tenu de son montant et de l'absence de lien avec les taxes sur les messages publicitaires et les communications électroniques, la subvention budgétaire notifiée pour 2009 pour un montant maximal de 450 millions EUR satisfait aux conditions de compatibilité avec le marché commun énoncées dans l'article 86, paragraphe 2 du traité CE.

([21]) "C'est pourquoi, lorsqu'elle appliquera le critère de proportionnalité, la Commission examinera si une éventuelle distorsion de la concurrence due aux aides accordées peut ou ne peut pas être justifiée (…). Le cas échéant, la Commission prendra également des mesures fondées sur d'autres dispositions du traité". (§ 59).

7. **DÉCISION**

Au vu de ce qui précède, la Commission a donc décidé de considérer la subvention budgétaire notifiée d'un montant maximal de 450 millions EUR pour 2009 au profit de France Télévisions comme compatible avec le traité CE, au titre de son article 86, paragraphe 2. Par conséquent, elle ne soulève pas d'objection au versement immédiat de cette aide demandé par la République française.

En revanche, la Commission invite la République française, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation du mécanisme de financement incluant la subvention budgétaire notifié pour les années 2010 et au-delà dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente.

A cet égard, la Commission attire l'attention des Autorités Françaises sur le fait qu'elle a adopté une communication révisée sur les aides au service publique de radiodiffusion le 2 juillet 2009 ([22]). Cette communication révisée sera applicable à partir du jour suivant sa publication au Journal officiel. Selon son point 99, la Commission appliquera la nouvelle communication à tous les projets d'aide notifiés sur lesquels elle statuera après sa publication de la communication au Journal Officiel même si ces projets ont fait l'objet d'une notification avant cette date. La Commission invite les autorités françaises à tenir compte de cette communication révisée dans leurs observations.

La Commission invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires potentiels de l'aide.

Dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, la Commission rappelle à la République française l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la République française qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication."

([22]) Le texte de cette Communication est déjà disponible sur: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_en.pdf