



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 20.IV.2005  
C(2005)1166 fin

**Objet : Aide d'Etat E 10/2005 (ex C 60/1999) – France**

**Redevance radiodiffusion**

Monsieur le ministre,

1. La Commission a l'honneur de vous informer par la présente que, sur la base des engagements que vos autorités ont pris dans le cadre de la présente procédure, elle considère que le régime de la redevance au bénéfice de France Télévision est compatible avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité et a donc décidé de clore la procédure concernant ce régime portant sur une aide existante.
2. En mars 1993, TF1 a déposé une plainte auprès de la Commission concernant les modes de financement et d'exploitation des chaînes publiques France 2 et France 3.
3. Au titre de l'article 81 du traité, TF1 considérait que France 2 et France 3 avaient mis en œuvre un certain nombre de pratiques concertées qui avaient pour objet et pour effet de restreindre la concurrence. Au titre de l'article 86 du traité, TF1 soutenait que l'État français maintenait des mesures qui étaient contraires au principe de l'égalité de traitement entre entreprises publiques et entreprises privées, et des mesures qui imposaient ou encourageaient des ententes anticoncurrentielles. Enfin, au titre de l'article 87 du traité, TF1 affirmait que la redevance, différentes subventions et dotations en capital ainsi que des autorisations de déficit, dont avaient bénéficié France 2 et France 3 au début des années 90, constituaient des aides d'État. TF1 qualifiait en outre de mesure d'effet équivalent à une aide d'État l'impossibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après « CSA ») de prononcer des sanctions pécuniaires contre les chaînes publiques. TF1 considérait que ces aides d'État avaient permis aux chaînes publiques de s'affranchir de toute contrainte de rentabilité commerciale en surenchérissant pour l'achat des droits de télévision et en pratiquant des prix d'appel et des baisses artificielles sur leurs écrans publicitaires ou leurs actions de parrainage.

Son Excellence Monsieur Michel BARNIER  
Ministre des Affaires étrangères  
Quai d'Orsay 37  
F - 75007 - PARIS

4. Le 16 juillet 1993, la Commission a adressé une demande de renseignements à TF1, qui a répondu par lettre en date du 30 septembre 1993. Une demande de renseignements a été adressée aux autorités françaises le 12 août 1993. Elle ont répondu par lettre en date du 9 décembre 1993.
5. Le 17 mars 1994, TF1 a adressé une lettre à la Commission reprenant les principaux éléments contenus dans la plainte.
6. Par lettre du 23 septembre 1994 et dans un document en date du 12 décembre 1994, TF1 a apporté des informations complémentaires. Pendant la même période, plusieurs rencontres ont eu lieu entre des représentants de la Commission et des représentants de TF1.
7. Par lettre en date du 9 juin 1995, TF1 s'est inquiétée de l'examen de la plainte. La Commission a répondu dans une lettre du 5 juillet 1995 que l'étude qu'elle avait commandée sur la problématique du financement de la télévision de service public dans tous les États membres n'était toujours pas disponible.
8. Par lettre en date du 3 octobre 1995, TF1 a mis la Commission en demeure d'agir. Celle-ci, par lettre du 11 décembre 1995, a informé la requérante qu'elle avait demandé des informations supplémentaires aux autorités françaises par lettre en date du 21 novembre 1995. Dans un document en date du 27 novembre 1995, TF1 a apporté des informations complémentaires.
9. En 1996, TF1 a introduit un recours en carence contre la Commission devant le Tribunal de première instance qui a abouti à la condamnation de la Commission en juin 1999.
10. Le 26 février 1999, la Commission a adressé une injonction aux Autorités françaises de fournir les informations nécessaires pour examiner si les mesures d'aide constituaient des aides existantes ou nouvelles. Les Autorités françaises ont répondu par courrier en date du 29 avril 1999.
11. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1<sup>er</sup> mai 1999, le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres (ci-après « le Protocole d'Amsterdam ») a été annexé au traité.
12. Par lettre en date du 27 septembre 1999, la Commission a informé les Autorités françaises de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, en ce qui concerne les subventions d'investissement perçues par France 2 et France 3 ainsi que les dotations en capital reçues par France 2 entre 1988 et 1994. Cette décision excluait l'examen de la redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision (la « redevance ») instituée par la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949. La décision considérait, à titre préliminaire, qu'il s'agissait d'une aide existante qui devait faire l'objet d'une procédure séparée au titre des articles 17 et suivants du règlement de procédure n° 659/1999<sup>1</sup>.
13. La communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat<sup>2</sup> (ci-après « la Communication de 2001 ») a été publiée le 15 novembre 2001. Elle définit les

---

<sup>1</sup> JOCE n° L 083 du 27 mars 1999, pages 1 à 9.

<sup>2</sup> JOCE n° C 320 du 15 novembre 2001, page 5.

principes que la Commission entend suivre pour l'examen des mesures de financement public accordées aux télévisions publiques.

14. La procédure ouverte par lettre en date du 27 septembre 1999 a été close par l'adoption d'une décision formelle le 10 décembre 2003 (ci-après la « Décision »).<sup>3</sup> La Commission a considéré dans la Décision que les subventions d'investissement et les dotations en capital reçues par France 2 et France 3 entre 1988 et 1994 constituaient des aides d'Etat compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité. La Commission n'a pas examiné la compatibilité du régime de redevance au bénéfice de France Télévision dans le cadre de la Décision.
15. Le 10 décembre 2003, les services de la Commission ont envoyé aux Autorités françaises une lettre sur la base de l'article 17 du règlement de procédure n° 659/1999 (ci-après « la lettre article 17 »). Cette lettre exposait, à titre préliminaire, l'analyse des services de la Commission concernant le système français de financement des chaînes de télévision publiques au moyen de la redevance.
16. Par courriers en date du 20 février 2004 et du 23 juillet 2004, les Autorités françaises ont répondu à la lettre article 17 en contestant son analyse préliminaire. Les Autorités françaises ont rencontré les services de la Commission européenne le 21 octobre 2004. Par courriers en date du 18 novembre 2004, du 4 janvier 2005, du 28 février 2005 et du 15 avril 2005, les Autorités françaises ont formulé des engagements en réponse à l'analyse contenue dans la lettre article 17.

## **1. DESCRIPTION DE LA MESURE**

17. La redevance a été établie par la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949. La redevance se définit comme un prélèvement annuel pour droit d'usage des postes de télévision qui est exigible une seule fois par détenteur et par lieu d'habitation. Les aménagements intervenus depuis la loi de 1949 n'ont pas modifié les principes du régime de la redevance établis par cette loi. C'est notamment le cas des changements introduits par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 qui modifie notamment les modalités de recouvrement de la redevance.
18. Ce prélèvement varie notamment en fonction de la nature des postes de télévision (couleur ou noir et blanc) et selon que les appareils se trouvent chez des particuliers ou dans des lieux publics. En outre, il existe des exonérations de paiement de la redevance pour certaines catégories de population, définies en fonction de critères sociaux. Son montant est révisé périodiquement.
19. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, telle que modifiée par la loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 (ci-après « la loi de 1986 ») dispose que le Parlement approuve la répartition du produit de la redevance entre les chaînes de télévision et les radios de service public, soit à ce jour les chaînes du groupe France Télévision (notamment France 2, France 3, France 5 et Réseau France Outre Mer « RFO»), Arte-France, Radio France, Radio France Internationale et l'Institut national de l'audiovisuel, qui est en charge de la sauvegarde des archives audiovisuelles.

---

<sup>3</sup> JOCE n° L 361 du 8 décembre 2004, pages 21 à 39.

## 2. EXAMEN DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITE

20. L'article 87, paragraphe 1, du traité, dispose que, pour qu'une mesure financière constitue une aide d'Etat, les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies :

- i. l'aide doit être accordée par un Etat membre à travers des ressources étatiques ;
- ii. l'aide doit favoriser certaines entreprises ou certains secteurs, et ainsi créer, ou menacer de créer, une distorsion de concurrence ;
- iii. l'aide doit affecter les échanges entre Etats membres.

i. Sur l'utilisation de ressources étatiques

21. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, la redevance était perçue par le service de la redevance de l'audiovisuel, dépendant de la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, la redevance est désormais collectée par les centres des impôts en charge du recouvrement de la taxe d'habitation. Le mécanisme de la redevance emporte transfert de ressources étatiques, puisque l'Etat impose une obligation de nature fiscale aux propriétaires de récepteurs de télévision et les sommes ainsi collectées sont transférées, pour l'essentiel, aux chaînes de télévision publique. |

ii. Sur l'avantage sélectif et la distorsion de concurrence

22. La redevance constitue pour les chaînes publiques françaises une ressource financière dont elles peuvent disposer pour financer leur activité ou pour investir, et qu'elles ont obtenue sans avoir à prélever sur leurs propres ressources ni emprunter sur le marché. La redevance constitue donc un avantage qui est en outre sélectif, puisque, parmi les chaînes de télévision françaises, seules les chaînes du groupe France Télévision en bénéficient. Par ailleurs, ainsi qu'il a été explicité dans la Décision<sup>4</sup>, le système de redevance crée une distorsion de concurrence au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice<sup>4</sup>, toute aide d'Etat qui renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires génère une distorsion de concurrence. Les chaînes publiques étant en concurrence avec d'autres opérateurs de télévision et l'avantage dont elles bénéficient à travers la redevance maintenant ou renforçant leur position par rapport à ces concurrents, la redevance génère bien une distorsion de concurrence au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

23. En outre, il convient d'examiner si la condition relative à l'avantage consenti est remplie au regard des conditions cumulatives posées par la Cour de justice dans l'arrêt Altmark<sup>5</sup>. Ces conditions sont les suivantes :

- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;

---

<sup>4</sup> Arrêt du 17 septembre 1980 dans l'affaire C-730/79, Philip Morris Holland BV c/Commission, Rec 1980, p. 2671, et arrêt du 11 novembre 1987 dans l'affaire C-259/85, France c/Commission, Recueil p. 4393.

<sup>5</sup> CJCE, Altmark Trans GmbH, 24 juillet 2003, aff. C-280/00.

- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne dépasse pas ce qui nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- lorsque le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, 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.

24. En l'espèce, la Commission considère que la deuxième condition posée par l'arrêt *Altmark* n'est pas remplie. En effet, la loi de 1986 n'identifie pas de paramètres objectifs et transparents sur la base desquels la compensation des coûts de service public serait calculée.

25. En outre, en ce qui concerne la quatrième condition, la Commission constate que les chaînes de télévision auxquelles les Autorités françaises ont confié l'exercice de missions de service public n'ont pas été sélectionnées au terme d'une procédure de marché public, et que le niveau de la compensation financière accordée aux chaînes publiques n'a pas été déterminé sur la base de l'analyse des coûts qu'aurait encourus une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, pour exécuter ces missions de service public.

iii. Sur l'affectation des échanges entre Etats membres

26. Le mécanisme de la redevance affecte les échanges entre Etats membres pour des raisons identiques à celles développées dans la Décision. Celle-ci relève notamment que les marchés d'acquisition des droits audiovisuels et de la vente des programmes ont une dimension internationale. La Décision souligne également que les moyens mis à la disposition des chaînes publiques françaises les placent dans une position plus favorable que leurs concurrents de l'Union européenne, diminuant ainsi leur chance de s'établir en France. En outre, la Communication de 2001 énonce que « d'une manière générale, on peut donc considérer que le financement des organismes publics de radiodiffusion par l'Etat influence les échanges entre Etats membres. C'est à l'évidence le cas en ce qui concerne l'acquisition et la vente de droits de diffusion, qui se font souvent à l'échelon international. (...) De plus, la structure de l'actionnariat des radiodiffuseurs commerciaux peut s'étendre à plusieurs Etats membres. »<sup>6</sup> Il apparaît donc que le système de la redevance affecte les échanges entre Etats membres au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

27. Ainsi, la redevance remplit les quatre conditions posées par l'article 87, paragraphe 1, du traité pour la qualification d'aide d'Etat.

---

<sup>6</sup> Voir la Communication, paragraphe 18.

### 3. QUALIFICATION DE LA REDEVANCE COMME AIDE EXISTANTE

28. Aux termes de l'article 1(b) du règlement de procédure n° 659/1999, on entend par « aide existante » « i) [...] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur; [...] ».
29. En outre, l'article 4 (1) du règlement n° 794/2004<sup>7</sup> définit la modification d'une aide existante comme « tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun ».
30. Dans l'affaire Gibraltar<sup>8</sup>, le Tribunal a jugé que « *ce n'est pas « toute aide existante modifiée » qui doit être considérée comme une aide nouvelle, mais c'est seulement la modification en tant que telle qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle. [...] C'est donc seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial.* »
31. Selon l'avocat général Trabucchi<sup>9</sup>, pour qu'il y ait aide nouvelle, la modification apportée au système doit être substantielle, c'est-à-dire que les caractéristiques fondamentales du système doivent avoir été modifiées : « comme ce serait le cas par exemple si les buts poursuivis, la base imposable, le cercle des contribuables ou en tout cas la source de financement étaient modifiés ». Enfin, dans l'arrêt Namur – Les Assurances<sup>10</sup>, la Cour de justice a établi que « c'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouveauté ou de modification. »
32. Il découle de ces règlements et de cette jurisprudence que toute modification aux dispositions qui fondent une aide ne transforme pas automatiquement une aide existante en aide nouvelle. Les modifications qui ne sont pas détachables et n'affectent pas la substance de l'aide ne sont pas de nature à modifier sa qualification d'aide existante. Les modifications qui n'affectent pas la substance de l'aide sont toutes les modifications qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide.
33. Le système de redevance a été établi par la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949, soit avant l'entrée en vigueur du traité. S'il est vrai que cette loi a été amendée à plusieurs reprises après l'entrée en vigueur du traité, ces modifications ne sont pas substantielles. Les principes du régime de la redevance sont restés identiques, tels que définis dans la loi susmentionnée. Certes, la personnalité juridique de(s) entité(s) bénéficiaire(s) de la redevance a changé depuis l'entrée en vigueur du traité : la Radiodiffusion Télévision Française après la seconde guerre mondiale (sous la forme d'un établissement public industriel et commercial à partir de 1959), l'Office de la Radiodiffusion Télévision Française à partir de 1964 et enfin, à la suite de l'éclatement de ce dernier en 1974, les sociétés du secteur public audiovisuel. Il est cependant clair que la redevance a toujours, jusqu'à ce jour, bénéficié à la

<sup>7</sup> JOCE n° 784/2004 du 21 avril 2004, page 1.

<sup>8</sup> Arrêts du 30 avril 2002 dans les affaires T-195/01 et T-207/01, *Government of Gibraltar c/ Commission*, recueil p. II-2309, points 109 et suivants.

<sup>9</sup> Conclusions du 23 janvier 1975 dans l'affaire C 51/74, Hulst.

<sup>10</sup> CJCE, Namur – Les assurances, 9 août 1994, aff. C-44/93.

télédiffusion publique. En résumé, la nature de la mesure, son objectif, son fondement légal, sa destination ainsi que la source du financement n'ont donc pas subi de modifications de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide.

34. Concernant plus spécifiquement les modifications apportées au montant de la redevance, la Commission, par son injonction en date du 26 février 1999, émettait des doutes sur le fait que les conditions de financement de France 2 et France 3 par la redevance constituait une aide existante du fait des augmentations des montants mis à disposition des deux chaînes.
35. Si le montant de la redevance perçue par les chaînes publiques a été modifié à plusieurs reprises, il convient de relever que, selon la Cour de justice dans l'arrêt Namur – Les Assurances, « l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsque l'aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier ». Dès lors, et compte tenu du fait que les amendements apportés à l'instrument de base de la redevance ne sont pas substantiels (voir ci-dessus), les modifications apportées au montant de la redevance perçue par les chaînes publiques n'affectent pas sa qualification d'aide existante.
36. Ainsi, il ressort des développements ci-dessus que la redevance perçue par les chaînes publiques constitue une aide existante.

#### **4. EXAMEN DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 86, PARAGRAPHE 2, DU TRAITE**

37. Selon une jurisprudence constante, l'article 86 du traité constitue, pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, une dérogation à l'interdiction des aides d'État<sup>11</sup>. L'arrêt Altmark confirme implicitement qu'une aide d'État qui compense les coûts encourus par une entreprise pour la fourniture d'un service d'intérêt économique général peut être déclarée compatible avec le marché commun, si les conditions posées par l'article 86, paragraphe 2, du traité sont respectées.
38. Aux termes de la jurisprudence constante de la Cour de justice<sup>12</sup>, les conditions pour en bénéficier sont les suivantes :
- le service en question doit être un service d'intérêt économique général et être clairement défini en tant que tel par l'Etat membre ;
  - l'entreprise concernée doit être explicitement chargée par l'Etat membre de la fourniture dudit service ;
  - l'application des règles de concurrence du Traité doit faire échec à l'accomplissement de la mission particulière impartie à l'entreprise et la dérogation ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
39. La Communication de 2001 définit les principes et méthodes que la Commission entend suivre pour veiller au respect de ces conditions en matière de radiodiffusion, soit en l'espèce:

---

<sup>11</sup> Arrêt du Tribunal du 27 février 1997 dans l'affaire T 106-95, FFSA et autres c/Commission, Rec. 1997, p. II-229.

<sup>12</sup> Arrêt FFSA, précité.

- i. l'activité des chaînes publiques de télévision doit constituer une activité de service public et leurs missions de service public doivent être clairement définies (définition)
  - ii. ces chaînes doivent être investies de ces missions de service public par un acte officiel (mandat et contrôle);
  - iii. la compensation financière qui leur a été accordée doit être proportionnelle au coût net de leur activité de service public (proportionnalité).
40. Dans le cadre de son analyse, la Commission tient également compte du Protocole d'Amsterdam. En matière de financement, il stipule que les Etats membres sont compétents pour « pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte ».

#### **A. Définition des missions de service public de France 2 et France 3**

41. En vertu du Protocole d'Amsterdam et de la Communication de 2001, la définition des missions de service public incombe aux États membres. La Communication de 2001 indique que « compte tenu du caractère particulier du secteur de la radiodiffusion, une définition "large" confiant à un organisme de radiodiffusion donné la mission de fournir une programmation équilibrée et variée en application de son mandat tout en conservant un certain taux d'audience peut être considérée, compte tenu des dispositions interprétatives du protocole, comme légitime au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité en ce qu'elle viserait à la fois à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique<sup>13</sup>. Il convient enfin de rappeler qu'en matière de définition du service public dans le secteur de la radiodiffusion, le rôle de la Commission se limite au contrôle de l'erreur manifeste<sup>14</sup>.
42. L'article 43-11 de la loi française n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication établit que les chaînes publiques « offrent au public, 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 assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias. Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et

<sup>13</sup> Point 33 de la Communication de 2001.

<sup>14</sup> Point 36 de la Communication de 2001.

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. »

43. En outre, l'article 48 de la loi française n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication fait référence à la «mission éducative, culturelle et sociale» des chaînes de télévision France 2 et France 3. Les articles 54, 55 et 56 de ladite loi déterminent précisément certaines missions de France 2 ou France 3 en matière de diffusion des déclarations gouvernementales, des débats parlementaires et d'émissions consacrées aux formations politiques, aux organisations syndicales et professionnelles ainsi qu'aux principaux cultes pratiqués en France.
44. Les cahiers des missions et des charges de France 2 et France 3 du 16 septembre 1994, tels que modifiés, disposent, dans leur préambule, que «les sociétés nationales de programme de télévision [France 2 et France 3] constituent la télévision de tous les citoyens. À ce titre, elles aspirent à rassembler le public le plus large pris dans toutes ces composantes, tout en affirmant leur personnalité par une offre de programmes spécifique conforme aux missions qui leur sont confiées par la loi. L'attention qu'elles portent à leur audience exprime plus une exigence vis à vis du public qu'une volonté de performance commerciale». Le cahier des missions et des charges de France 2 précise que la chaîne «propose une programmation généraliste, de référence et diversifiée à l'intention du public le plus large, favorise la création de productions télévisuelles originales et assure une information nationale et internationale. » Le cahier des missions et des charges de France 3 précise quant à lui que la chaîne «est chargée de concevoir et de programmer des émissions de télévision à caractère national, régional et local, destinées à être diffusées sur tout ou partie du territoire métropolitain. Cette société propose une programmation généraliste et diversifiée. Elle assure en particulier une information de proximité et rend compte des événements régionaux et locaux. »
45. En outre, selon le préambule des cahiers des missions et des charges des deux chaînes, leur offre de programme est fondée sur les caractéristiques majeures suivantes :
  - « Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté.
  - Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques. Elles contribuent également à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias.
  - Elles assurent le pluralisme de leurs programmes dans les domaines de l'information, la culture, la connaissance, le divertissement et le sport, dans le respect constant de la personne humaine et dans le souci de promouvoir les valeurs d'intégration, de solidarité et de civisme. Leur programmation est particulièrement riche et diversifiée dans le domaine des émissions culturelles et des programmes pour la jeunesse.

En cela, les sociétés nationales de programme ont vocation à constituer la référence en matière d'éthique, de qualité et d'imagination. Elles conservent à ce titre le souci d'éviter toute vulgarité. »

46. Différents articles des cahiers des charges décrivent ensuite plus précisément le contenu de ces missions de service public: expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion; honnêteté, indépendance et pluralisme de l'information; promotion et illustration de la langue française; continuité du service ; adaptation des programmes aux difficultés des personnes sourdes et malentendantes; application des textes relatifs à la défense nationale et à la sécurité de la population, diffusion des communications gouvernementales, des principaux débats du Parlement, d'émissions consacrées à l'expression directe des formations politiques et des organisations syndicales et professionnelles, diffusion d'émissions consacrées aux principaux cultes pratiqués en France; diffusion de messages consacrés aux grands causes nationales, à la sécurité routière et d'émissions pour l'information du consommateur; diffusion d'émissions favorisant l'intégration des populations étrangères vivant en France et contribuant à la lutte contre les discriminations et les exclusions; obligations relatives à la diffusion de spectacles lyriques, chorégraphiques et dramatiques ; émissions consacrées à l'expression littéraire, à l'histoire, au cinéma et aux arts plastiques ; émissions à caractère musical, notamment donnant une place majoritaire à la chanson d'expression française ; programmes destinés à la jeunesse ; émissions consacrées à l'évolution de la science et des techniques, à l'économie et aux sciences humaines ; retransmission de manifestations sportives ; émissions de jeu privilégiant l'imagination, la découverte et la connaissance.
47. Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre France Télévision et l'Etat complète les cahiers des charges des chaînes publiques. Ce contrat est pris sur la base de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Le contrat actuellement en vigueur couvre la période 2001-2005. Il prévoit notamment les axes prioritaires de développement des chaînes et s'attache en outre aux aspects financiers de l'activité des chaînes.
48. La Commission considère que les missions de service public dont sont investies France 2 et France 3 correspondent à un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. Ces missions de service public sont clairement définies et légitimes, en ce qu'elles visent à la fois à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société française et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique, au sens du protocole. Certes, certaines missions de service public sont de nature générale et plutôt qualitative, mais la Commission, tenant compte des dispositions interprétatives du protocole, considère cette définition «large» comme légitime. La Commission considère enfin que cette définition des missions de service public ne contient aucune erreur manifeste.
49. Les cahiers des missions et des charges des deux chaînes publiques contiennent également des dispositions relatives aux quotas de diffusion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles «d'expression originale française» et au financement de coproductions d'œuvres cinématographiques. Il s'agit de dispositions d'ordre réglementaire, applicables à toutes les télévisions diffusant en clair par voie hertzienne. Étant donné que ces mesures n'entrent pas dans le champ d'examen de la présente décision, celle-ci est sans préjudice d'une éventuelle analyse des avantages ainsi accordés au secteur de la production audiovisuelle et cinématographique.

50. Dès lors, pour des raisons comparables à celles explicitées dans la Décision, la Commission constate que la première condition de la Communication de 2001 est remplie. En effet, l'activité des chaînes publiques françaises de télévision constitue bien une activité de service public et leurs missions de service public sont clairement définies.

## **B. Mandat et contrôle**

51. Les missions de service public en question ont été confiées à France 2 et France 3 au moyen d'actes officiels, puisqu'elles résultent (i) de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, (ii) des cahiers des missions et des charges du 16 septembre 1994, tels que modifiés, ainsi que (iii) du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre France Télévision et l'Etat.

52. Pour le contrôle de l'exécution des missions ainsi confiées aux chaînes publiques, les autorités françaises ont instauré différents moyens de contrôle du respect par les chaînes publiques de leurs missions de service public. Les deux chaînes publiques France 2 et France 3 adressent tous les ans au ministre chargé de la communication et au CSA un rapport sur l'exécution des dispositions prévues dans leurs cahiers des missions et des charges. Le CSA publie chaque année un rapport public, dans lequel il évalue pour chaque chaîne le respect, article par article, des cahiers des missions et des charges. En cas de manquement grave d'une chaîne à ses missions de service public, le CSA adresse des observations publiques à son conseil d'administration.

53. Par ailleurs, conformément à l'article 53 de la loi no 86-1067, le Parlement vote le budget des chaînes publiques sur la base d'un rapport préparé dans chaque assemblée par un membre de la commission des finances. Le rapporteur peut, s'il l'estime nécessaire, commenter le respect par les chaînes de leurs missions de service public. En outre, dans le cadre du vote du budget annuel des chaînes publiques par le Parlement, ce dernier exerce un contrôle de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens entre les chaînes et l'Etat.

54. Il convient enfin de noter que sur les douze membres que compte le conseil d'administration de France Télévision, il y a deux parlementaires, cinq représentants de l'État et cinq personnalités qualifiées. Ces dix personnes sont extérieures aux chaînes et peuvent donc exprimer sans réserve leurs observations quant au respect des missions de service public.

55. Dès lors, pour des raisons comparables à celles explicitées dans la Décision, la Commission constate également que la condition relative au mandat et au contrôle est remplie.

## **C. Proportionnalité**

56. En ce qui concerne la condition relative à la proportionnalité du financement, il convient de relever que, dans le cas d'aides existantes, comme dans celui d'aides notifiées, la Commission doit effectuer un examen ex-ante de la compatibilité du mécanisme qui lui est soumis. En d'autres termes, la Commission doit s'assurer que le mécanisme présente des garanties contre une éventuelle surcompensation des coûts générés par le service public.

57. Dans cette perspective, il convient de rappeler que la Communication de 2001 fait référence, pour l'identification des coûts liés aux missions de service public, à la

Directive transparence n° 80/723/CE et à l'obligation de séparation des comptes qu'elle impose. A cet égard, la Commission relève qu'aux termes de l'article 44-1 de la loi de 1986, les activités commerciales de France Télévision doivent être gérées au sein de filiales. Il y a donc déjà une séparation des comptes.

58. Dans le cadre de son contrôle du critère de proportionnalité, la Commission doit apprécier si les aides d'Etat perçues par les chaînes publiques de télévision sont proportionnelles aux coûts de leur activité de service public. Aux termes de la Communication de 2001, « pour que le critère de proportionnalité soit respecté, il est nécessaire 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. C'est pourquoi les bénéfices nets que les activités commerciales retirent du service public seront pris en considération pour apprécier la proportionnalité de l'aide<sup>15</sup>. »
59. La Commission doit également vérifier qu'aucune distorsion de concurrence, qui ne serait pas nécessaire pour l'accomplissement des missions de service public, ne s'est produite au niveau des activités commerciales intrinsèquement liées à l'activité de service public. Une telle distorsion serait caractérisée si, par exemple, les chaînes publiques de télévision, assurées de voir leurs moindres recettes commerciales compensées par l'Etat, tiraient les prix de vente des espaces publicitaires ou de leurs programmes audiovisuels vers le bas réduisant ainsi les recettes de leurs concurrents.
60. A l'égard de la condition de proportionnalité, la Commission considère que la législation française ne présente pas de garanties suffisantes contre une éventuelle surcompensation des coûts générés par le service public.
61. En premier lieu, la loi de 1986 ne contient aucune disposition stipulant explicitement que la compensation par l'Etat du coût des activités de service public d'une chaîne investie de missions de service public ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir ce coût, en tenant compte du bénéfice net des activités commerciales de cette chaîne.
62. En second lieu, cette même loi n'indique jamais explicitement que les activités commerciales des chaînes de télévision investies de missions de service public doivent être exploitées conformément aux pratiques de marché. Il n'est notamment jamais indiqué que les relations financières entre les chaînes de télévision investies de missions de service public et leurs filiales commerciales doivent être conformes aux pratiques du marché, que toute filiale commerciale doit payer le prix de marché pour toute prestation qu'elle reçoit de sa société mère investie de ces missions de service public (tel que des droits de télévision, une promotion publicitaire ou une assistance logistique) et/ou doit percevoir une commission en rapport avec les conditions de marché, lorsqu'elle gère une activité commerciale pour le compte de cette société mère (telle que la vente d'espaces publicitaires).
63. En troisième lieu, cette même loi ne dispose pas explicitement que toute exploitation commerciale d'un programme de télévision relevant des missions de service public ainsi que la vente d'espaces publicitaires par une chaîne de télévision investie de missions de service public doivent être effectuées aux prix du marché.

---

<sup>15</sup>

Cf. paragraphe 57 de la Communication.

64. A la lumière de ces considérations et de sa pratique antérieure, la Commission a indiqué dans sa lettre article 17 que, à titre préliminaire, des modifications au système existant devaient être apportées afin garantir la compatibilité du système français de redevance avec les règles communautaires applicables aux aides d'Etat. Plus précisément, la Commission estime que les Autorités françaises devraient adopter les mesures nécessaires pour assurer le respect des principes suivants :

- la compensation par l'Etat du coût des activités de service public d'une chaîne investie de missions de service public ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir ce coût, en tenant compte du bénéfice net des activités commerciales de cette chaîne;
- les activités commerciales des chaînes de télévision investies de missions de service public sont exploitées conformément aux pratiques de marché. Plus particulièrement, toute relation financière avec leurs filiales commerciales doit être conforme aux pratiques du marché : toute filiale commerciale doit payer le prix de marché pour tout ce qu'elle reçoit de sa société mère investie de ces missions de service public (par exemple des droits de télévision, une promotion publicitaire ou une assistance logistique) et/ou doit percevoir une commission en rapport avec les conditions de marché, lorsqu'elle gère une activité commerciale pour le compte de cette société mère (telle que la vente d'espaces publicitaires). Une autorité indépendante doit périodiquement vérifier le respect de ces règles.
- toute exploitation commerciale d'un programme de télévision relevant de ces missions de service public ainsi que la vente d'espaces publicitaires sont effectuées aux prix du marché. Cela implique notamment que soit imposée aux chaînes de télévision investies de missions de service public l'obligation de ne pas pratiquer du dumping sur le prix de vente des espaces publicitaires. Une autorité indépendante doit périodiquement vérifier le respect de ces règles.

65. Par courriers en date du 18 novembre 2004, du 4 janvier 2005 et du 28 février 2005, les Autorités françaises ont pris des engagements afin de répondre aux recommandations ci-dessus.

66. Pour l'examen des engagements pris par les Autorités Françaises concernant la compensation par l'Etat du coût d'exécution des missions de service public des chaînes publiques, il convient tout d'abord de décrire brièvement les modalités de détermination du budget des chaînes publiques. Ainsi qu'il est prévu à l'article 53 de la loi de 1986, il revient au Parlement de déterminer, chaque année lors du vote de la loi de finance initiale, le montant du budget du service public de l'audiovisuel, ainsi que sa répartition entre les sociétés publiques de radiodiffusion françaises. Cette même loi prévoit une contractualisation des relations entre l'Etat et les organismes du service public de l'audiovisuel à travers les contrats d'objectifs et de moyens, afin de déterminer, de façon pluriannuelle, les modalités d'exécution des missions de service public confiées par l'Etat aux dits organismes, le coût de ces missions et la ressource publique nécessaire à leur financement.

67. Les Autorités françaises se sont engagées à veiller à ce que, dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances, le montant des moyens financiers qu'il est proposé au Parlement d'allouer au groupe France Télévision ne couvre que le coût d'exécution des obligations de service public mises à la charge des sociétés le composant. Les Autorités françaises ont également indiqué que « les bénéficiaires éventuellement constatés en fin d'exercice sont [...] intégralement réinvestis dans

[les] activités [des chaînes publiques], plus précisément aux fins de renouvellement ou de modernisation de leur appareil de production.» Les Autorités françaises ont néanmoins précisé qu'il était tenu compte de cet éventuel bénéfice dans l'élaboration du budget de l'exercice suivant celui au terme duquel il a été constaté. En tout état de cause, les Autorités françaises se sont engagées à inscrire expressément, dans un texte réglementaire pris pour l'application de la loi de 1986, le principe selon lequel « les ressources publiques allouées aux chaînes publiques de télévision en contrepartie des obligations de service public mises à leur charge n'excèdent pas le montant nécessaire à la compensation du coût d'exécution de ces mêmes obligations » en tenant compte « des recettes directes ou indirectes tirées de la mission de service public ».

68. A la lumière de ce qui précède et de la Communication de 2001<sup>16</sup>, la Commission considère que les engagements des Autorités françaises concernant le principe de l'absence de surcompensation sont satisfaisants, étant entendu que tout budget comportant une surcompensation au mépris des engagements ci-dessus constituerait une violation de la présente décision et, selon la Communication de 2001, serait incompatible avec le marché commun.
69. En ce qui concerne les activités commerciales des chaînes de service public, les Autorités françaises se sont engagées à inscrire dans un texte réglementaire pris en application de la loi de 1986 l'obligation pour les sociétés du groupe France Télévision de respecter les conditions de marché pour l'ensemble de leurs activités commerciales, notamment en matière de vente d'écrans publicitaires et de facturation interne au sein du groupe. En outre, les Autorités françaises se sont engagées à inscrire dans ce même texte réglementaire d'application de la loi de 1986 que le respect de cette obligation sera contrôlé annuellement par un organisme d'audit indépendant, dont le rapport sera transmis au Parlement.
70. La Commission considère que les engagements des Autorités françaises concernant le comportement commercial des chaînes publiques répondent de manière satisfaisante aux recommandations qu'elle formule.
71. Les Autorités françaises se sont engagées à procéder aux modifications législatives et réglementaires ci-dessus dans les deux ans à compter de la présente lettre et à fournir à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de l'ensemble de leurs engagements dans le même délai.
72. En conséquence, sur la base des différents engagements pris par les Autorités françaises, la Commission a décidé de clore la présente procédure.

---

<sup>16</sup> Notamment le paragraphe 57.

73. La présente lettre ne préjuge en rien du pouvoir de la Commission sur la base de l'article 88, article 1 du traité, de procéder à l'examen permanent des régimes d'aides existants et de proposer les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/). Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Greffes Aides d'Etat  
Rue Joseph II, 70  
B-1049 BRUXELLES  
Fax : + 32.(0)2.29.61.242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Neelie Kroes  
Membre de la Commission