



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 27.7.2016  
C(2016) 4776 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour  
information.

**Objet:** SA.36672 (2013/NN) — France  
**Financement de la société nationale de programme France Médias Monde -  
FMM**

Monsieur le Ministre,

## **1. PROCEDURE**

- (1) Par lettre du 15 mai 2013, les autorités françaises ont notifié à la Commission le régime de financement de la société nationale de programme France Médias Monde (ci-après "FMM"). Les services de la Commission ont demandé des informations supplémentaires par lettres du 25 juin 2013, du 15 février 2015 et du 24 mai 2015, auxquelles les autorités françaises ont répondu le 24 juillet 2013, le 30 avril 2014, le 23 juin 2014, le 11 novembre 2014, le 4 août 2015, le 8 décembre 2015, le 4 avril 2016 et le 15 juin 2016. Pendant cette période, plusieurs contacts téléphoniques et échanges informels ont eu lieu entre les autorités françaises et les services de la Commission.
- (2) Le financement de FMM ayant déjà été mis en application depuis 4 avril 2008, la Commission a inscrit le régime d'aide dans le registre des aides non-notifiées.

Son Excellence Monsieur Jean-Marc Ayrault  
Ministre des Affaires étrangères  
37, Quai d'Orsay  
F - 75351 – PARIS

## 2. HISTORIQUE ET CONTEXTE

- (3) FMM est le successeur de l'Audiovisuel Extérieur de la France (ci-après "AEF"), créée le 4 avril 2008 comme une société holding chargée de coordonner les activités des radios et télévisions publiques détenues par l'Etat français et ayant une diffusion internationale. L'AEF avait le statut de société nationale de programme, chargée de poursuivre dans l'intérêt général une mission de service public de radiodiffusion.
- (4) La structure de l'AEF a fait l'objet de multiples réorganisations entre 2009 et 2012. En 2009, l'AEF a intégré deux entités dans lesquelles l'Etat français avait une participation de 100%: la chaîne d'information internationale France 24<sup>1</sup> et Radio France Internationale (RFI).<sup>2</sup> Par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, France 24 et RFI sont devenues filiales à 100% de la société holding AEF<sup>3</sup>, respectivement le 12 février 2009 et le 5 mars 2009.<sup>4</sup>
- (5) Le 13 février 2012, l'AEF a fusionné avec ses filiales, France 24 et RFI. Les dénominations "France 24" et "RFI" continuent d'exister en tant que marques déposées de la société AEF. Le 27 juin 2013, l'AEF a changé de dénomination sociale et se nomme depuis ce jour FMM.
- (6) En 2012 un cahier des charges (voir paragraphe (9) ci-dessous) a attribué à l'AEF une mission de service public unique en précisant les obligations afférentes à ce mandat. En 2014 les amendements au cahier des charges<sup>5</sup> ont consacré la couverture territoriale des médias FMM en inscrivant expressément le principe de l'élargissement de la couverture au public français et francophone résidant en France et dans le monde.

---

<sup>1</sup> France 24 est une chaîne de télévision française d'information internationale en continu. Elle a été créée le 30 novembre 2005 sous le nom de "Chaîne française d'information internationale" (CFII), et a commencé à émettre le 6 décembre 2006. Voir la décision de la Commission du 7.06.2005, N 54/2005 ([http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N54\\_2005](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N54_2005)).

<sup>2</sup> En France il existe depuis 1945 une offre de services de radio destinés aux auditoires étrangers, ainsi qu'aux français résidant à l'étranger. De 1949 à 1974, cette offre a fait partie des activités de la Radiodiffusion-télévision française (RTF). En 1974, la loi n° 74-696 relative à la radiodiffusion et à la télévision a prévu la séparation des activités publiques de télévision et de radio et donné naissance à la société nationale de programme Radio France, qui a créé en 1987 une antenne spécifique, baptisée Radio France Internationale (RFI). Indépendante jusqu'au 12 février 2009, date à laquelle elle est devenue une filiale à 100% de l'AEF, RFI a été absorbée par l'AEF, le 13 février 2012. Depuis cette date, RFI n'a plus d'existence juridique mais continue à être la marque principale des activités radiophoniques de FMM (RFI est devenue une antenne de FMM sans personnalité juridique).

<sup>3</sup> En plus de RFI et France 24, TV5Monde a fait partie du holding AEF durant 2009-2013 avec un statut spécial. Toutefois, TV5Monde n'a jamais fusionné avec AEF/FMM. En 2013, France Télévisions a repris la participation au TV5Monde et son financement s'est fait indépendamment de celui de l'AEF/FMM. Les autorités françaises n'ont notifié à la Commission aucune information sur le financement de TV5Monde. Celui-ci ne fait donc pas l'objet de la présente décision.

<sup>4</sup> Jusqu'en 2009, France 24 était une société dont le capital est détenu à parité par France 2 et TF1. En 2009, la RFI détenait à 100% une filiale, la radio d'information internationale multilingue Monte-Carlo Doualiya (MCD).

<sup>5</sup> Décret n° 2014-60 en date du 27.01.2014 et décret n° 2014-1027 du 8.09.2014.

### **3. DESCRIPTION DE LA MESURE**

#### **3.1. L'objectif de la mesure**

- (7) L'objectif de la mesure notifiée est de contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde. Le moyen principal pour atteindre cet objectif est la programmation et la diffusion d'émissions de télévision et de radio relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale en France et dans le monde.
- (8) La société FMM a pour vocation de proposer une alternative aux médias existants sur la scène internationale en offrant en plusieurs langues et sur tous les médias une vision française de l'actualité internationale notamment caractérisée par son indépendance par rapport au pouvoir politique, et en assurant la promotion du dialogue, de l'échange des points de vue et du débat public. FMM doit également assurer la promotion de la culture française et francophone dans toute sa diversité et contribuer à la promotion des valeurs démocratiques et républicaines au niveau mondial.

#### **3.2. Base légale**

- (9) La base légale de la mesure d'aide notifiée est constituée par les actes suivants:
  - la loi relative à la liberté de communication (loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication), tel que modifiée et complétée notamment par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision (ci-après "la loi de 5 mars 2009");
  - le décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (ci-après "cahier des charges"), tel que modifié par le décret n° 2014-1027 du 8 septembre 2014 portant modification du cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France;
  - le décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'Etat et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle;
  - le contrat d'objectifs et moyens signé fin 2012 pour la période 2013 – 2015 (COM 2013 – 2015).

#### **3.3. Le bénéficiaire**

- (10) Le bénéficiaire de l'aide est la société FMM. Sur la base des lois n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France et n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, AEF/FMM est devenu une société nationale de programme, au même statut que les autres sociétés nationales de programme, France Télévisions et Radio France. Les autorités françaises confient ainsi à AEF/FMM une mission générale de service public applicable à l'ensemble des organismes de radiodiffusion de service public et des missions particulières.
- (11) Tout comme pour les autres sociétés nationales de programme, la composition du conseil d'administration est fixée par la loi et la nomination de son président par une instance de

régulation indépendante. Le conseil d'administration de la société comprend, outre le président, quatorze membres dont le mandat est de cinq ans: deux parlementaires désignés respectivement par les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée Nationale et du Sénat, cinq représentants des administrations de tutelle, cinq personnalités indépendantes nommées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à raison de leur compétence, et deux représentants du personnel élus.

- (12) La loi prévoit également la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens pour décliner en objectifs opérationnels les missions imparties à FMM et prévoir leur contrepartie financière pour une durée pluriannuelle. En tant que société nationale de programme, FMM reçoit un financement par la contribution à l'audiovisuel public (voir paragraphe (38) ci-dessous) et un droit d'accès prioritaire à la ressource radioélectrique pour la diffusion par voie hertzienne terrestre en France de ses services.

### **3.4. Définition de la mission de service public**

- (13) Les autorités françaises considèrent que FMM est un organisme de radiodiffusion de service public au sens du Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.<sup>6</sup>
- (14) En 2009, l'AEF a reçu la mission de service public définie au travers des modifications portées par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 à la loi relative à la liberté de communication. Cette mission est la même pour FMM en tant que successeur de l'AEF.
- (15) Le mandat de service public de l'AEF/FMM est défini à plusieurs niveaux distincts: législatif, réglementaire et contractuel.
- (16) FMM est une société nationale de programme au sens de la loi relative à la liberté de communication, à laquelle il a été confié une mission de service public. L'article 43-11 de la loi relative à la liberté de communication, tel que modifié par la loi du 5 mars 2009, dispose que les sociétés nationales de programme "*poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles 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 mettent en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle, de la lutte contre les discriminations, les préjugés sexistes, les violences faites aux femmes, les violences commises au sein du couple et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles 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 qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias. Elles favorisent l'apprentissage des langues*

---

<sup>6</sup> JO C 340 du 10.11.1997.

*étrangères. Elles participent à l'éducation à l'environnement et au développement durable. Elles assurent une mission d'information sur la santé et la sexualité.*

*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."*

- (17) L'article 44 IV de la loi relative à la liberté de communication, tel que modifié par la loi du 5 mars 2009, dispose plus particulièrement que l'AEF remplit sa mission "*notamment par la programmation et la diffusion d'émissions de télévision et de radio ou de services de communication au public en ligne relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale.*"
- (18) Le mandat de l'AEF/FMM est également précisé par voie réglementaire. Les dispositions de la loi relative à la liberté de communication concernant les missions de service public accordées l'AEF/FMM ont été précisées et définies en objectifs opérationnels par le cahier des charges.<sup>7</sup> Le cahier des charges de FMM précise les missions des services et définit en détail les obligations de service public qui lui sont attribuées et les conditions dans lesquelles la société assure, par l'ensemble de ces services, la diversité et le pluralisme des programmes.
- (19) L'article 1 du cahier des charges établit que "*la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France a pour mission de contribuer au rayonnement de la France dans le monde, à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone et plus largement à la diffusion de la diversité culturelle. A cette fin, elle coordonne une offre de services de communication audiovisuelle et de services de communication au public en ligne complémentaires en français ou en langues étrangères, destinés au public international ainsi qu'au public français résidant à l'étranger. Les services développés assurent de manière coordonnée la promotion des valeurs de la France et de la francophonie en diffusant une vision rigoureuse et indépendante de l'actualité internationale, française, européenne et francophone destinée en particulier aux relais d'opinion et aux décideurs étrangers, mais également auprès du grand public dans certaines de ses zones de diffusion. Ils assurent également la promotion et la diffusion de la diversité des cultures, en particulier française et francophone, afin de favoriser leur rayonnement dans un esprit de cohabitation et de partage.*"
- (20) L'article 2 du cahier des charges définit l'identité éditoriale des services de communication audiovisuelle édités par FMM<sup>8</sup>, en particulier: (i) une offre de services de

---

<sup>7</sup> Selon l'article 48 de la loi relative à la liberté de communication, un cahier des charges fixé par décret pour chacune des sociétés nationales de programme définit les obligations de service public de la société et les conditions dans lesquelles la société assure la diversité et le pluralisme des programmes.

<sup>8</sup> "La société conçoit et fait diffuser directement ou par l'intermédiaire de sociétés dont elle détient, directement ou indirectement, tout ou partie du capital:

télévision (France 24) diffusant des programmes d'information internationale en continu destinés en particulier aux publics étrangers, y compris ceux résidant en France; (ii) une offre de services de radio en français et en langues étrangères (RFI et MCD) destinés en particulier aux auditoires étrangers, y compris ceux résidant en France, ainsi qu'aux Français résidant à l'étranger, chargés de contribuer à la diffusion de la culture française et d'assurer une mission d'information relative à l'actualité française, européenne et internationale et (iii) une offre de services de médias audiovisuels à la demande permettant notamment une nouvelle mise à disposition auprès du public des programmes des services de télévision et de radio.

- (21) Le cahier des charges a inclus des services à la demande parmi les offres de services que FMM doit fournir. En outre, FMM doit aussi fournir une offre de services en ligne, en prolongement des offres de télévision et de radio proposées par la société. L'article 3 du cahier des charges prévoit que les offres en ligne complètent, enrichissent et rendent accessible, notamment en situation de mobilité, l'offre de programmes des services précédemment énumérés. Ces offres favorisent la relation avec les publics destinataires par l'utilisation de toutes les techniques de l'interactivité et le développement de services de communications électroniques permettant de compléter et d'enrichir les émissions programmées.
- (22) L'offre multimédia de FMM s'appuie sur des sites Internet qui proposent des contenus édités en plusieurs langues dans la mise en œuvre des missions de service public visant notamment le rayonnement de la France. Cette offre multimédia est en liaison avec l'offre

---

1° Une offre de services de télévision dénommés France 24 diffusant des programmes d'information internationale en continu destinés en particulier aux publics étrangers, y compris ceux résidant en France. Elle a pour objet de rendre compte de l'actualité internationale en portant une attention particulière à la dimension multilatérale des relations internationales, et plus particulièrement à la construction européenne. L'information diffusée rend également compte des événements et des débats survenant en France, dans une présentation accessible aux publics étrangers, sans leur donner une place prépondérante.

L'offre de services est composée de programmes principaux en langue française, anglaise et arabe pouvant faire l'objet de décrochages linguistiques sur des aires régionales spécifiques reposant tous sur une même ligne éditoriale. Ces décrochages comportent des bulletins d'information, dont le contenu met l'accent sur l'actualité spécifique aux zones desservies, ainsi que des magazines et des émissions de plateau. Ces programmes doivent pouvoir être modifiés à tout moment afin de rendre compte ou retransmettre les événements majeurs de l'actualité internationale. Les services sont identifiables comme spécifiquement français et présentent de la France sa culture, son patrimoine touristique, sa vie sociale, politique et institutionnelle et les grands débats qui l'animent ainsi que ses réalisations dans les domaines technologiques, scientifiques et économiques.

2° Une offre de services de radio en français et en langues étrangères destinés en particulier aux auditoires étrangers, y compris ceux résidant en France, ainsi qu'aux Français résidant à l'étranger, chargés de contribuer à la diffusion de la culture française et d'assurer une mission d'information relative à l'actualité française, européenne et internationale, dénommés Radio France internationale (RFI) et Monte-Carlo Doualiya (MCD). En raison de leur dimension transnationale, multilingue et du développement de partenariats locaux, ces services constituent à la fois un média de proximité pour les publics ciblés mais également un vecteur de promotion de la diversité des cultures et des valeurs françaises et francophones. Ils portent une attention particulière à la sensibilisation aux valeurs démocratiques.

La composition et le format des services édités sont fonction de l'évolution géopolitique et des techniques de diffusion avec l'objectif de faire des services en cause un média de référence dans les capitales et les principaux centres régionaux destinataires.

3° Des services de médias audiovisuels à la demande permettant notamment une nouvelle mise à disposition auprès du public des programmes des services précédemment énumérés afin de fidéliser les publics et de s'adapter aux nouveaux modes de consommation des médias audiovisuels. D'une manière plus générale, ces services proposent une offre de contenus de complément."

de services disponibles sur les chaînes de FMM. En particulier, la chaîne France 24 est diffusée en direct sur le site, qui propose également les émissions et les journaux en vidéo à la demande. Sur le site de RFI, tous les journaux, émissions et chroniques diffusés sur RFI peuvent être téléchargés ou podcastés. RFI dispose également de plusieurs sites thématiques en lien avec ses activités: un site dédié à la musique qui vise à promouvoir les artistes francophones (et permet un support à l'activité de production musicale de RFI) et un site dédié à l'apprentissage de la langue française.

- (23) Des plateformes communes aux médias de FMM sont également disponibles: Site de l'académie FMM, dédié à la présentation de l'offre de formation et de coopération que propose la société; Sites complémentaires d'information qui mettent à contribution les spectateurs et auditeurs des médias de FMM; Mondoblog, blog qui vise à rassembler des articles de blogs produits par les auditeurs francophones des médias de FMM; Les observateurs: site qui cherche à mettre à contribution des amateurs non-journalistes sélectionnés comme des "observateurs" et qui contribuent à apporter des images, des témoignages de manière bénévole. Leurs contributions ont vocation à être reprises par les médias de FMM.
- (24) Les autorités françaises considèrent que l'ensemble des services édités ont pour objet de remplir une unique mission de service public qui se décline sous toute forme de médias.
- (25) La loi relative à la liberté de communication prévoit que chaque société nationale de programme, et donc FMM aussi, doit conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État pour décliner en objectifs opérationnels les missions imparties et prévoir leur contrepartie financière pour une durée pluriannuelle (trois à cinq ans).
- (26) Un premier contrat d'objectifs et de moyens a été signé pour la période 2013-2015 entre FMM et l'État français. Il répond aux missions définies dans le cahier des charges et précise les engagements des médias de service public en examen. Ces médias racontent la France, ce qui constitue leur signe distinctif par rapport aux autres grands médias internationaux. Ils traitent aussi de l'actualité européenne qui constitue un axe de lecture quotidien pour les journaux et magazines. Le contrat d'objectifs et de moyens précise que la culture, l'économie et les entreprises françaises doivent aussi trouver toute leur place sur les antennes. FMM s'adresse également aux deux millions et demi de Français de l'étranger qui constituent des relais privilégiés pour son rayonnement. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit que les projets éditoriaux de FMM concernent tout autant la diffusion linéaire sur des supports traditionnels que sur les nouveaux médias et les nouvelles formes d'écriture qui en découlent.
- (27) Le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 est en cours de négociation entre les différents ministères de tutelle et la société. Les autorités françaises ont indiqué que ce second contrat d'objectifs et de moyens aura pour objectif de permettre à FMM de consolider sa distribution et ses audiences en s'adaptant aux évolutions mondiales des modes de diffusion et à une concurrence internationale qui s'intensifie. Dans ce contexte, il doit permettre à FMM d'assurer la distribution de ses antennes, en maintenant leur exigence de qualité et leur dimension de référence.
- (28) Pour la période allant de la création de la société AEF en 2008 et jusqu'en 2013, une convention de subvention annuelle entre l'Etat et l'AEF/FMM a été conclue chaque année. Les conventions de subvention ont précisé le financement de la société et ont rappelé les missions confiées à la société et inscrites dans la loi relative à la liberté de

communication.<sup>9</sup> En particulier, les conventions ont stipulé l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention versée par l'Etat ainsi que les modalités de contrôle des comptes et de la gestion de la société. Les conventions annuelles ont conditionné le financement du respect par la société des obligations de services public qui lui ont été assignées.

- (29) En ce qui concerne la couverture territoriale de FMM, les autorités françaises ont confirmé que depuis la création de la société, la diffusion de ses médias a été étendue en visant l'élargissement du public cible à l'ensemble des Français, qu'ils résident sur le territoire français ou à l'étranger. Ainsi, les médias de FMM sont devenus accessibles sur l'ensemble du territoire français, en cohérence avec les objectifs fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens, d'accroître la diffusion et la notoriété de FMM sur le territoire national. Les autorités françaises ont précisé que, à présent, FMM est accessible aux citoyens français résidant en France par différents moyens technique (hertzien, câble, satellite, Internet).

### **3.5. Activités commerciales**

- (30) En dehors de sa mission de service public telle que définie dans les actes susmentionnés, FMM est autorisée à mener un certain nombre d'activités commerciales, dans les conditions précisées par le cahier des charges et le contrat d'objectifs et de moyens: vente d'espaces publicitaires, accords de partenariats et de syndication (accord de diffusion des contenus sur des plateformes telles que YouTube ou Dailymotion), vente d'images, de programmes et de produits dérivés, distribution payante, édition musicale et prestations de formation.
- (31) Les prestations exécutées dans ce cadre doivent être rémunérées aux conditions normales du marché. Le cahier des charges prévoit explicitement que la tarification des messages publicitaires doit répondre à un principe de transparence et d'égalité d'accès des annonceurs.
- (32) La législation prescrit une obligation de comptabilité séparée pour les activités commerciales de FMM. 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 prévoit la tenue de comptes séparés de manière à différencier précisément le financement des missions de service public de celui des activités commerciales, qui ne doivent pas être financées par des ressources publiques.

### **3.6. Contrôle de l'exécution des missions**

- (33) Les autorités françaises ont institué un système de contrôle sur la façon dont FMM exécute ses obligations de service public. Aux termes de la loi relative à la liberté de communication, le contrôle du respect du mandat est confié au CSA. Le CSA est une instance de régulation indépendante chargée de veiller au respect des termes de loi relative à la liberté de communication. Il dispose à cette fin des prérogatives sur la nomination des présidents des sociétés nationales de programme. Le CSA rend des avis sur les cahiers des charges et les contrats d'objectifs et de moyens, des bilans et des rapports sur le respect des obligations de service public. Il dispose notamment d'un pouvoir de sanction administrative.

---

<sup>9</sup> En particulier, en 2008 la convention financière entre l'Etat et l'AEF avait pour objet le financement de la création de la structure et la préparation du regroupement des filiales.



- (34) Le cahier des charges prévoit dans son article 50 que FMM doit adresser "*chaque année, avant le 30 avril, au ministre chargé de la communication et au [CSA] un rapport sur l'exécution du présent cahier des charges*" et que "*la société communique au [CSA] toutes les informations que ce dernier juge nécessaires pour s'assurer du respect des obligations légales et réglementaires qui leur sont applicables. La communication des données s'effectue selon des normes et des procédures définies par le [CSA] (...)*".
- (35) L'article 48 de la loi relative à la liberté de communication prévoit en outre que le rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges est transmis chaque année par le CSA aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

### **3.7. Le financement de FMM**

- (36) Dès 2009, un budget général a été alloué à la holding AEF qui s'occupait de la répartition du budget entre ses filiales.
- (37) La fraction du produit de la contribution à l'audiovisuel public alloué à AEF/FMM ne permettant pas de couvrir l'intégralité de ses besoins de financement, elle a été complétée, en tant que de besoin, par une subvention annuelle provenant du budget général de l'Etat, afin que le financement public octroyé à la société permette de compenser le coût net du service public. Jusqu'en 2014, l'AEF/FMM a bénéficié des ressources provenant du produit de la contribution à l'audiovisuel public, d'une subvention budgétaire, ainsi que des recettes commerciales. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les ressources publiques allouées à FMM proviennent exclusivement de la contribution à l'audiovisuel.
- (38) Anciennement connue comme "redevance radiodiffusion", la contribution à l'audiovisuel a été établie par la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949. La contribution 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, comme décrit dans la décision E 10/2005.<sup>10</sup>
- (39) Le niveau des dotations publiques est issu du vote, chaque année, de la loi de finances. Il peut s'appuyer sur les perspectives financières tracées dans le contrat d'objectifs et de moyens que l'Etat et la société signent. 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. Les relations entre l'Etat et les organismes du service public de l'audiovisuel font l'objet d'une contractualisation 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 radiodiffuseurs publics, le coût de ces missions et les ressources publiques nécessaires à leur financement.
- (40) La loi relative à la liberté de communication prévoit que les ressources publiques allouées à la société en compensation des obligations de service public mises à sa charge n'excèdent pas le montant du coût d'exécution desdites obligations.
- (41) Les autorités françaises ont indiqué que des financements exceptionnels attribués en lois de finances entre 2009 et 2012 ont été versés dans le cadre de la réorganisation de la société afin de permettre à celle-ci l'accomplissement de sa mission de service public. Les financements, pour un total de 72.7 millions d'euro, ont concerné la mise en œuvre d'un

---

<sup>10</sup> La redevance radiodiffusion a été analysée par la Commission dans sa décision E 10/2005 du 20 avril 2005 (point 17 et ss.).

plan global de modernisation, le regroupement des équipes de la holding AEF et de ses filiales au sein d'un bâtiment unique, l'optimisation des coûts de structure de la société fusionnée et la réorganisation des rédactions. Ce processus de réorganisation a pris fin en 2012 et, par conséquent, depuis 2013, plus aucun financement exceptionnel n'a été versé à l'entreprise. Les financements exceptionnels n'ont pas fait l'objet de crédits budgétaires spécifiques; les crédits généraux ont seulement été supérieurs aux années précédentes, afin d'accompagner la société dans la gestion de la réforme. Ces financements exceptionnels ont été inclus dans les financements fixés par les conventions annuelles de 2009 à 2012.

- (42) Le tableau ci-après montre l'évolution des ressources publiques allouées à l'AEF/FMM (antennes France 24 et RFI), redevance et crédits du budget général compris:

<b>Evolution des ressources publiques allouées à l'AEF (France 24 + RFI, HT, en M€)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Total	3.7	239.3	253.9	291	249.9	238	239.7	242
<b>Ressources propres</b> (indiquées à partir de 2012, date de la fusion)					<b>10,7</b>	<b>8.1</b>	<b>7.8</b>	<b>8.7</b>
Dont publicité					5.1	3.1	3.8	3.8

- (43) Le montant de l'aide varie chaque année. Le budget pour l'année 2015 s'est élevé à 242 millions d'euro.

### **3.8. Obligations de transparence**

- (44) Les autorités françaises ont confirmé que l'ensemble des exigences de la directive 2006/111/CE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises sont respectées dans le cadre du financement de FMM.
- (45) Tous les différents documents qui encadrent les activités de service public (indiqués ci-dessus au paragraphe (9)), fixent les objectifs de performance et analysent les résultats de FMM sont disponibles, notamment sur Internet.<sup>11</sup>
- (46) Concernant la distinction établie entre les activités de service public et les autres, le décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'Etat et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle s'applique à la société FMM. Le décret prévoit la tenue de comptes séparés de manière à différencier précisément le financement des missions de service public de celui des activités commerciales, qui ne doivent pas être financées par des ressources publiques. Par conséquent, la société doit présenter de façon séparée la comptabilité de ses activités de service public et de ses activités commerciales.
- (47) Ce mécanisme de contrôle, qui s'applique au financement public de FMM, permet de s'assurer que le soutien financier qui lui est alloué restera strictement limité au coût net

<sup>11</sup> A la date de la notification, les avances à l'audiovisuel public peuvent être consultées sur la page Internet: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2016/loi-finances-initiale-2016-mission-avances-a-audiovisuel-public>.

annuel d'exécution de ses obligations de service public. En application des dispositions figurant dans la loi relative à la liberté de communication et dans le décret du 15 mai 2007, le montant des ressources publiques versées à FMM ne pourra donc entraîner aucune surcompensation puisqu'il sera déterminé ex-ante par le coût de la mission de service qui lui est confiée, en prenant en compte le produit de ses recettes commerciales, et que des mécanismes de contrôle ex-post lui seront également appliqués.

### **3.9. Principe du coût net et absence de surcompensation**

- (48) Les autorités françaises ont confirmé que les modalités de financement de FMM sont pleinement soumises aux dispositions qui assurent concrètement et annuellement, en amont de l'octroi des fonds publics et postérieurement à cet octroi, l'absence de surcompensation des coûts nets du service public audiovisuel.
- (49) Tout d'abord, l'article 2 du décret n° 2007-958 consacre le principe selon lequel le montant des ressources publiques allouées chaque année à FMM en compensation des obligations de service public mises à sa charge n'excède pas le coût d'exécution desdites obligations, en tenant compte des recettes directes ou indirectes tirées par l'organisme de ses activités de service public. En outre, le coût d'exécution des obligations de service public susmentionnées est déterminé au moyen des comptes séparés.
- (50) Ensuite, le décret n° 2007-958 précise les modalités de mise en œuvre du principe de non-surcompensation. Il précise ainsi les modalités de remboursement par les organismes du secteur public de l'audiovisuel lorsque le montant de la compensation des coûts d'exécution des obligations de service public a excédé le montant de ces coûts de plus de 10% des dépenses annuelles affectées à ces obligations. Dans cette hypothèse, il est procédé à la restitution par un ajustement de la dotation publique allouée par la loi de finances. Une dérogation au principe de la restitution automatique au-delà de 10% de surcompensation, est prévue à titre exceptionnel lorsque les sommes en cause sont affectées, par la société au financement de dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement de sa mission de service public. Cela pourrait par exemple conduire l'organisme en question à affecter les surcompensations à des dépenses d'investissement qui n'avaient pas été anticipées au moment de l'adoption de la loi de finances initiale.

### **3.10. Mécanismes de contrôle financier**

- (51) Les autorités françaises ont précisé qu'elles soumettent le dispositif de financement public de FMM à des mécanismes de contrôle ex-ante et ex-post qui permettent de garantir concrètement et périodiquement l'absence de surcompensation des coûts nets du service public.
- (52) Quels que soient les montants annuels qui sont alloués à FMM, le montant global de ses ressources publiques se limite strictement au coût de sa mission de service public, minoré de ses recettes commerciales (celles-ci étant issues exclusivement de recettes publicitaires et de distribution). Un bénéfice raisonnable peut être pris en compte à hauteur de 10% comme le prévoit la Communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat<sup>12</sup> (ci-après "la Communication")

---

<sup>12</sup> JO C 257 du 27 octobre 2009, page 1.

### 1. Actes permettant de vérifier que le montant de la compensation est établi en relation avec les coûts de service public de FMM

- (53) Le projet annuel de performance est une annexe au projet de loi de finances prévue par l'article 51-5° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Conformément aux dispositions de la loi organique, ce document développe l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et allouée à une politique publique.
- (54) Cette annexe récapitule par mission les crédits (y compris les fonds de concours et attributions de produits attendus) demandés pour une année donnée, en les détaillant par programme, action, titre et catégorie. Elle inclut pour FMM une présentation de l'opérateur, de ses projets et objectifs ainsi que de nombreux d'indicateurs de performance et de suivi que les crédits demandés doivent permettre de remplir. Le projet annuel de performance est complété l'année suivante par un rapport annuel de performance qui rend compte de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances accompagnant la loi de finances pour l'année précédente.

### 2. Le contrat d'objectifs et de moyens permet une identification des coûts et recettes de service public de FMM

- (55) À l'occasion de la préparation du contrat d'objectifs et de moyens de FMM, les autorités françaises passent en revue l'ensemble des activités de la société et évaluent les coûts et recettes escomptés pour la mise en œuvre du service public pour plusieurs années. Ces résultats sont formalisés dans un plan d'affaires pluriannuel annexé au contrat d'objectifs et de moyens. Chaque année, le Gouvernement et la société déterminent l'évolution des besoins de cette dernière par rapport au plan d'affaires de référence à la lumière des projets et rapports annuels de performance, des rapports d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens et d'éventuels événements non anticipés à l'occasion de la rédaction du contrat d'objectifs et de moyens. Le Gouvernement propose au Parlement un montant de crédits alloués à l'organisme pour l'année suivante dans le cadre du projet de loi de finances. Lors du vote de la loi de finances initiale, le Parlement adopte et/ou amende la proposition du Gouvernement.
- (56) Avant la signature du contrat d'objectifs et de moyens, le financement est attribué en lois de finances conformément aux conventions annuelles. Les conventions annuelles ont prévu des mécanismes de contrôle des comptes et de la gestion par des obligations instituées à la charge de la société, en particulier le rapport annuel sur l'activité de la société et les comptes d'exercice.

### 3. Dispositions réglementaires

- (57) Le décret n° 2007-958 prévoit la tenue de comptes séparés de manière à différencier précisément le financement des missions de service public de celui des activités commerciales, qui ne doivent pas être financées par des ressources publiques.
- (58) En outre, les autorités françaises ont confirmé qu'un rapport annuel relatif aux comptes séparés est également réalisé aux frais de la société concernée et est contrôlé par un organisme extérieur dont le choix est soumis à l'approbation du ministre chargé de la communication. Ce rapport est ensuite transmis à ce ministre, aux ministres en charge du budget et de l'économie ainsi qu'au Parlement.

### 3.11. Proportionnalité et comportement sur le marché

- (59) Le décret n°2007-958 pose l'obligation pour les organismes du secteur audiovisuel public de respecter les conditions normales du marché pour l'ensemble de leurs activités commerciales. En outre, un rapport annuel sur le respect des conditions normales de marché est réalisé aux frais de la société concernée par un organisme extérieur dont le choix est approuvé par le ministre chargé de la communication, afin de contrôler le respect de ces obligations. Ce rapport est ensuite transmis à ce ministre, ainsi qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat.
- (60) Les autorités françaises ont indiqué que les ressources propres collectées par FMM en 2015 ne représentent que 8,61 millions d'euros, soit 3,4% des ressources totales de la société (sur la base des dernières estimations budgétaires). Les autorités françaises considèrent que son intervention sur les marchés est donc d'une ampleur très limitée.

## 4. APPRECIATION DE LA MESURE

### 4.1. Présence de l'aide

- (61) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE, stipule que *"sauf dérogations prévues dans le présent traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions"*.
- (62) Ainsi, pour qu'une mesure constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies:
- l'aide doit être accordée par un Etat membre à travers des ressources étatiques;
  - l'aide doit favoriser certaines entreprises ou certains secteurs, et ainsi créer ou menacer de créer une distorsion de concurrence; et
  - l'aide doit affecter les échanges entre Etats membres.

#### 4.1.1. Sur les ressources étatiques

- (63) Le financement de FMM visé par la présente décision provient de la contribution à l'audiovisuel public et de subventions budgétaires.
- (64) La contribution à l'audiovisuel public est instituée au profit des organismes publics de télévision et de radiodiffusion. Elle est à présent collectée par les centres des impôts en charge du recouvrement de la taxe d'habitation. Ce mécanisme emporte transfert de ressources étatiques puisque l'Etat impose une obligation de nature fiscale aux propriétaires de postes de télévision ou de dispositif assimilé et les sommes ainsi collectées sont transférées en partie à la société FMM.
- (65) L'imputabilité des ressources étatiques ressort de la législation qui prévoit que l'Etat s'engage à verser les subventions convenues à la société FMM en contrepartie de l'exécution des différentes obligations dont la société a été chargée.

(66) Le caractère de ressources étatiques des financements analysés et leur imputabilité à l'Etat ne font donc aucun doute et ne sont pas contestés par les autorités françaises.

*4.1.2. Sur l'avantage sélectif et la distorsion de concurrence*

(67) Le financement de la société par des ressources publiques octroie à FMM un avantage sélectif, qui n'est pas versé à tous les radiodiffuseurs. L'octroi par l'Etat de subventions et d'une partie de la contribution à l'audiovisuel constitue donc un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Cette conclusion n'est pas contestée par les autorités françaises.

(68) Toutefois, l'arrêt *Altmark* précise qu'une mesure ne constitue pas un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies:

- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;
- les paramètres sur base desquels est calculée la compensation, ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;
- la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une 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.

(69) Il est donc nécessaire de vérifier si les conditions cumulatives posées par la Cour de Justice dans l'arrêt *Altmark*<sup>13</sup> sont remplies. Sur ce point, il convient tout d'abord de souligner que les autorités françaises considèrent que le régime de financement de FMM constitue une aide qui remplit les conditions relatives aux services d'intérêt économique général et ont soumis des informations à cet effet. Dans leur notification, les autorités françaises n'ont pas avancé l'argument selon lequel les financements fournis à FMM ne constitueraient pas un avantage au sens de l'arrêt *Altmark*.

(70) Concernant la quatrième condition, la Commission note que le choix de l'entreprise bénéficiaire n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public. Par ailleurs, les autorités françaises n'ont nullement indiqué que le niveau de la compensation avait été déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. La Commission peut donc conclure qu'une telle analyse n'a pas été effectuée. Au moins l'une des conditions cumulatives établies par l'arrêt *Altmark* n'étant pas remplie, la mesure en cause ne relève pas de cette exception.

---

<sup>13</sup> CJCE, *Altmark Trans GmbH*, 24 juillet 2003, aff C-280/00.

- (71) En conclusion, ces subventions constituent donc un avantage qui est en outre sélectif, puisque seule FMM en bénéficie. L'octroi par l'Etat de subventions à FMM constitue donc un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

#### 4.1.3. Sur l'affectation des échanges

- (72) Une mesure financière étatique ne constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, que si elle affecte réellement ou potentiellement les échanges entre les Etats membres. Lorsqu'une aide financière accordée par l'Etat renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces dernières doivent être considérées comme affectées par l'aide. La Cour de justice a développé une interprétation large de cette notion d'affectation.
- (73) En l'espèce, il suffit de noter que l'aide est accordée à une société nationale de programme active sur le marché français et qu'elle aura à l'évidence une influence sur les échanges entre Etats membres en matière d'acquisition et de vente de droits de diffusion, qui se font souvent à l'échelon international.
- (74) Par conséquent, les financements accordés à FMM sont bien susceptibles d'affecter les échanges entre Etats membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (75) Eu égard à ces considérations, il convient de conclure que ces financements constituent des aides d'Etat au sens de cet article.

## 4.2. Compatibilité de l'aide

- (76) Les autorités françaises soutiennent que l'aide en question est compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Cet article 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.*"
- (77) Selon une jurisprudence constante, l'article 106, paragraphe 2, du TFUE constitue, pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, une dérogation à l'interdiction des aides d'Etat.<sup>14</sup>
- (78) Dans la Communication sur la radiodiffusion, la Commission énonce les principes auxquels elle se conforme dans son application des articles 107 et 106, paragraphe 2, du TFEU au financement des organismes publics de radiodiffusion par l'Etat. Il convient donc d'apprécier l'aide au regard des critères de définition, mandat, contrôle et proportionnalité qui y sont énoncés, en vérifiant notamment que:
- la société 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;

---

<sup>14</sup> Arrêt du Tribunal du 27 février 1997 dans l'affaire T-106/95, FFSA et autres c/Commission, Rec. 1997, p. II-229.

- la compensation financière qui lui est accordée est proportionnelle au coût net de son activité de service public.

#### 4.2.1. Définition des missions de service public de radiodiffusion

- (79) En vertu du Protocole d'Amsterdam<sup>15</sup> et de la Communication, la définition des missions de service public incombe aux Etats membres. La Communication indique (point 47) que *"compte tenu du caractère particulier du secteur de la radiodiffusion et de la nécessité de préserver l'indépendance éditoriale des organismes publics de radiodiffusion, une définition qualitative selon laquelle un organisme de radiodiffusion de service public donné est chargé de fournir une programmation étendue et une offre équilibrée et variée est généralement considérée, eu égard aux dispositions interprétatives du protocole d'Amsterdam, comme légitime au regard de l'article 106, paragraphe 2, TFUE. Cette définition est généralement considérée comme conforme à l'objectif d'assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et de garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique"*.
- (80) Les missions de service public confiées à FMM sont fixées par plusieurs textes de nature législative ou réglementaire. En créant l'AEF avec participation étatique à 100%, les autorités françaises lui ont accordé le même statut de société nationale de programme que les radiodiffuseurs publics France Télévisions et Radio France. Tout d'abord, la loi relative à la liberté de communication stipule que les sociétés nationales de programme, y inclus FMM, poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Cette loi fixe les obligations de FMM qui constituent sa mission du service public, comme décrit ci-dessus aux paragraphes (15) à (29). FMM remplit sa mission *"notamment par la programmation et la diffusion d'émissions de télévision et de radio ou de services de communication au public en ligne relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale."* FMM doit offrir *"au public un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis."*
- (81) Ensuite, comme décrit ci-dessus au paragraphe (19), le cahier des charges rappelle les obligations mentionnées dans la loi et précise en détail le contenu de ces missions de service public (paragraphe (20) ci-dessus).
- (82) Enfin, la loi relative à la liberté de communication stipule que des contrats d'objectifs et de moyens sont conclus entre l'Etat et FMM pour une durée comprise entre trois et cinq ans.
- (83) Conformément au Contrat d'objectifs et de moyens de 2013, FMM s'attache à promouvoir une information libre et indépendante, non dogmatique, qui met en exergue la diversité des points de vue, la confrontation intellectuelle et le débat d'idées et à véhiculer les valeurs de la démocratie et des droits humains. Par le contrat d'objectifs et de moyens, FMM prend des engagements qui répondent aux missions définies dans le cahier des charges. Pour la période avant la signature du contrat d'objectifs et de moyens, des contrats de subvention signés entre 2008 et 2012 ont également repris les missions de service public telles que confiées par la loi relative à la liberté de communication.

---

<sup>15</sup> JO C 340 du 10 novembre 1997, Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.



- (84) La Commission considère que les missions de service public dont a été investie FMM correspondent à un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE<sup>16</sup>. Dans ce contexte, le rôle de la Commission se limite à contrôler s'il y a ou non erreur manifeste. Une telle erreur manifeste pourrait se produire si des activités commerciales telles que la publicité, le commerce électronique, le parrainage ou le marchandisage étaient définies comme faisant partie de la mission de service public ou si les aides d'État étaient utilisées pour financer des activités qui n'apportent aucune valeur ajoutée en terme de satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société (cf. points 44 et 48 de la Communication).
- (85) Bien que les États membres définissent librement la mission de service public, cette définition doit être suffisamment claire et précise pour ne laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'État membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée. Ceci est essentiel pour permettre à la Commission de remplir les tâches qui lui incombent en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et plus particulièrement, pour lui permettre de contrôler si la définition ne contient pas d'erreur manifeste (cf. points 45 et 48 de la Communication).
- (86) Les missions de service public doivent en outre être suffisamment claires afin de permettre le contrôle effectif du respect de ces obligations et la détermination du montant nécessaire de la compensation afin d'éviter des surcompensations. En outre, une définition claire des activités qui font partie de la mission de service public permet aux opérateurs privés de mieux planifier leurs activités.
- (87) La Commission considère que les missions de service public de FMM telles que décrites dans les paragraphes (16) à (26) de la présente décision constituent un service d'intérêt économique général qui est clairement défini au sens de la Communication sur la radiodiffusion et l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. En outre, la Commission note que FMM assure, par différents moyens techniques, une couverture étendue de la population française et francophone tant à l'intérieur du territoire national qu'à l'étranger.
- (88) Dès lors, les missions de service public confiées à FMM apparaissent comme conformes à l'objectif visant à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société française et de garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique. La Commission peut conclure que les autorités françaises n'ont pas commis d'erreur manifeste dans la définition des missions de service public de FMM.

#### 4.2.2. *Mandat et contrôle*

- (89) Comme l'indique la Communication (point 50), la mission de service public doit être confiée à une ou plusieurs entreprises au moyen d'un acte officiel (acte législatif, contrat ou mandat). De plus, il est nécessaire que le service public soit effectivement fourni comme prévu. Il est donc souhaitable qu'un organisme approprié contrôle l'application du mandat de service public d'une manière transparente et efficace (point 53 de la Communication). C'est à l'État membre qu'il appartient de choisir le mécanisme garantissant un contrôle efficace de l'accomplissement des obligations de service public. Ce contrôle ne pourrait être considéré comme efficace que s'il était effectué par un organe, effectivement indépendant du gestionnaire du radiodiffuseur public, qui soit doté des

---

<sup>16</sup> La Commission a déjà examiné les dispositions susmentionnées de la Loi 86-1067, dans sa décision, du 20 avril 2005, E 10/2005, redevance radiodiffusion, C (2005) 1166 fin. §§ 42 à 50 et a conclu que ces dispositions ont confié une mission de service public, dans ce cas, à France Télévision.

compétences, capacités et ressources nécessaires pour procéder à des contrôles réguliers et suffisamment apte à imposer des mesures correctives adéquates si nécessaire.

- (90) Les missions de service public en examen ont été confiées à FMM au moyen d'actes officiels puisqu'elles résultent (1) de la loi relative à la liberté de communication (à partir de 2009); (2) du cahier des charges (à partir de 2012); du (3) contrat d'objectifs et de moyens signé par la société avec l'Etat (à partir de 2013) et (4) des contrats de subvention signés annuellement entre 2008 et 2013. Par le biais de ces actes, le mandat couvre toute la période depuis la création de l'AEF.
- (91) Pour le contrôle de l'exécution des missions de service public, il convient tout d'abord de noter que, à partir de 2009, la loi relative à la liberté de communication charge expressément le CSA de veiller au respect du mandat officiel confié à FMM. Le contrôle du mandat s'exerce notamment par le biais du rapport que CSA doit rendre annuellement sur l'exécution du mandat (FMM doit adresser annuellement au ministre chargé de la communication et au CSA un rapport d'exécution) et par le pouvoir de CSA de sanction administrative.
- (92) Le CSA veille, comme instance de régulation indépendante, au respect par FMM des missions qui lui sont assignées notamment dans le cahier des charges. Cet organisme respecte sans conteste les conditions posées aux points 53 et 54 de la Communication, à savoir un "*organe effectivement indépendant du gestionnaire de l'organisme public de radiodiffusion [...] doté des compétences et des capacités et ressources nécessaires pour procéder à des contrôles réguliers et [pouvant être] à l'origine de l'imposition de mesures correctives adéquates dans la mesure où cela serait nécessaire pour assurer le respect des obligations de service public*".
- (93) En outre, le Parlement exerce aussi un contrôle de l'exécution du mandat par son vote sur le budget sur la base des rapports préparés par les commissions de finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- (94) Dès lors, la Commission considère que la condition relative au mandat est remplie et qu'en outre l'exécution des missions de service public par FMM fait l'objet d'un contrôle adéquat.

#### 4.2.3. Proportionnalité

- (95) Il découle du point 60 de la Communication qu'une distinction claire et appropriée entre les activités de service public et les autres au moyen de comptes clairement séparés est nécessaire pour l'appréciation des aides d'État par la Commission, et plus particulièrement pour permettre à la Commission, dans le cadre du test de proportionnalité requis en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, de vérifier si le financement est limité aux coûts nets induits par la mission de service public. Selon le point 71 de la Communication, les coûts nets de la mission de service public sont établis en tenant compte des revenus directs ou indirects tirés de cette dernière.
- (96) En vertu du point 40 de la Communication, la Commission examine si une éventuelle distorsion de la concurrence due à la compensation de service public peut être justifiée par la nécessité d'accomplir la mission de service public et de pourvoir à son financement. La Commission apprécie, notamment sur la base des preuves que les Etats membres sont tenus de fournir, s'il existe des garanties suffisantes pour que le financement public n'ait pas d'effets disproportionnés, pour empêcher une surcompensation et des subventions

croisées et pour veiller à ce que les organismes de radiodiffusion de service public respectent les conditions du marché dans leurs activités commerciales.

- (97) Dans ce contexte, l'évaluation de la proportionnalité est basée sur les aspects suivants: (1) la séparation comptable sur la base de critères objectifs d'allocation des coûts, (2) le contrôle de la limitation du financement aux coûts nets induits par le service public et (3) l'examen des éventuelles distorsions du marché et leur nécessité pour l'exécution du mandat de service public.

#### 4.2.3.1. Séparation comptable

- (98) La Communication dans son paragraphe 70 part du principe qu'une surcompensation n'est pas nécessaire à la gestion d'un service d'intérêt économique général, et constitue une aide d'État incompatible qui doit être remboursée à l'État, sous réserve des modalités particulières applicables à la radiodiffusion de service. Le paragraphe 71 précise ainsi *"que le financement par l'État est généralement nécessaire pour permettre à l'entreprise d'accomplir ses missions de service public. Toutefois, pour que le critère de proportionnalité soit respecté, il est en principe nécessaire que le montant de la compensation publique n'excède pas les coûts nets induits par la mission de service public, en tenant compte également des autres revenus, directs ou indirects, tirés de cette dernière. C'est pourquoi les bénéfices nets de toutes les activités commerciales liées à l'activité relevant du service public seront pris en considération pour déterminer les coûts nets de la mission de service public."*
- (99) En premier lieu, la Commission note que la loi relative à la liberté de communication stipule explicitement que la compensation par l'Etat des coûts des activités de service public de la société investie de missions de service public ne doit pas dépasser le coût d'exécution de ces obligations. Par conséquent, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des missions de service public.
- (100) Ensuite, comme décrit au paragraphe (57), les autorités françaises se sont conformées à l'obligation de tenir de comptes séparés de manière à différencier précisément le financement des missions de service public de celui des activités commerciales, qui ne doivent pas être financées par des ressources publiques. En outre, un contrôle a été mis en place par un mécanisme de rapport annuel relatif aux comptes séparés dans les conditions décrites au paragraphe (58).
- (101) La Commission peut donc conclure que FMM dispose d'un système comptable conforme aux exigences de la Communication permettant un contrôle efficace par un organisme indépendant.

#### 4.2.3.2. Limitation de la compensation aux coûts nets du service public

- (102) En vertu du point 71 de la Communication, pour que le critère de proportionnalité soit respecté, il est en principe nécessaire que le montant de la compensation publique n'excède pas les coûts nets induits par la mission de service public, en tenant compte également des autres revenus, directs ou indirects, tirés de cette dernière. C'est pourquoi les bénéfices nets de toutes les activités commerciales liées à l'activité relevant du service public seront pris en considération pour déterminer les coûts nets de la mission de service public.

- (103) Le financement des services public en examen est régit par le principe de non-surcompensation. Le coût de la mission de service public est déterminé ex-ante, en prenant en compte le produit des recettes commerciales. En outre, des mécanismes de contrôle ex-post lui sont appliqué.
- (104) La législation française (notamment le décret n° 2007-958) précise les modalités d'application du principe de non-surcompensation, en particulier le remboursement par les organismes du secteur public de l'audiovisuel lorsque le montant de la compensation des coûts d'exécution des obligations de service public a excédé le montant de ces coûts de plus de 10% des dépenses annuelles affectées à ces obligations. La dérogation au principe de la restitution automatique au-delà de 10% de surcompensation et appliquée au titre exceptionnel, tel que précisé au paragraphe (50) est conforme aux dispositions de la Communication.
- (105) En ce qui concerne les financements dénommés par les autorités françaises "financements exceptionnels", ils ont été attribués dans les étapes de début pour la réorganisation de la société afin de permettre à celle-ci l'accomplissement de sa mission de service public. La Commission considère que ces fonds sont partie intégrante du même et unique financement de la mission de service public attribuée par l'Etat à FMM et, par conséquent, sont soumis aux mêmes règles que celui-ci.
- (106) Il peut être conclu que le financement accordé à FMM ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts de la mission de service public.

#### 4.2.3.3. Respect des principes du marché

- (107) Enfin, la Communication précise que l'analyse de proportionnalité de l'aide implique de vérifier qu'elle n'entraîne pas de distorsion de concurrence qui ne serait pas justifiée par la nécessité d'accomplir la mission de service public telle que définie par l'Etat membre. Une telle situation surviendrait dans le cas où, grâce à l'aide, les radiodiffuseurs de service public pourraient être incités à faire baisser les prix sur le marché de la publicité de façon à réduire les recettes de leurs concurrents.
- (108) FMM est soumise à l'obligation de respecter les conditions normales du marché pour l'ensemble de leurs activités commerciales. Un mécanisme de contrôle est prévu à cet effet par un rapport annuel sur le respect des conditions normales de marché réalisé par un organisme extérieur. Ce rapport est transmis au ministre en charge de la communication, ainsi qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat.
- (109) En outre, la Commission note que le holding AEF a été créé le 4 avril 2008 et, la même année, un financement a été accordé à l'AEF. Toutefois, la mission de service public a été définie et attribuée à la société en 2009. L'irrégularité de l'aide accordée en 2008 a ainsi été couverte en 2009 par l'attribution du mandat de service public tel que décrit dans la présente décision.
- (110) La Commission constate donc que les mesures envisagées n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
- (111) En conclusion, la Commission estime que les conditions d'application de la dérogation prévue par l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, sont réunies.

## 5. CONCLUSION

- (112) La Commission regrette que la France ait mis à exécution la mesure en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (113) Cependant, elle a décidé, sur la base de l'appréciation qui précède, de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide notifiée, au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (114) La Commission rappelle aux autorités françaises qu'elles sont tenues, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, d'informer la Commission de tout projet visant à modifier la mesure.

Dans le cas où la présente 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://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Cette demande devra être envoyée par courrier électronique à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Greffes des aides d'Etat  
B-1049 Bruxelles  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

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

Par la Commission

Margrethe VESTAGER  
Membre de la Commission

**AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME**  
Pour le Secrétaire général,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Directeur du Greffe  
**COMMISSION EUROPÉENNE**