

PLF 2025 - L'avis de la commission sur les crédits de la mission

AUDIOVISUEL PUBLIC

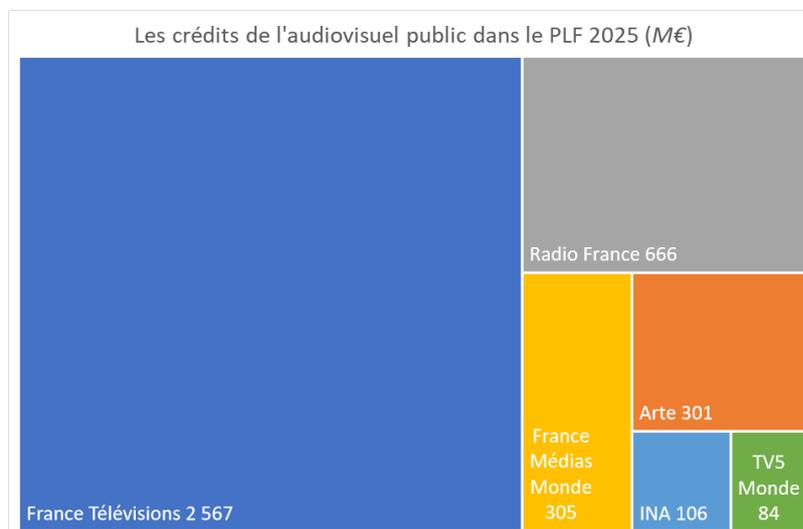
Les crédits de l'audiovisuel public pour 2025 sont stables à **4 029 M€ (+ 0,1 % par rapport au PLF 2024)**. Toutefois, le gouvernement a annoncé, après le dépôt du projet de loi de finances, qu'il souhaitait réduire les dépenses de l'État de 5 Md€ supplémentaires, dont 50 M€ prélevés sur l'audiovisuel public. Si un amendement est adopté en ce sens, les crédits de l'audiovisuel public s'établiront alors à **3 979 M€, en baisse de 1,2 % par rapport au PLF 2024 (mais stable à + 0,1 % par rapport aux ressources réellement versées en 2024)**.

Ces crédits sont inscrits, cette année, au sein d'une mission budgétaire. Le compte de concours financier, alimenté depuis 2022 par une fraction de TVA, a été supprimé, n'étant plus compatible avec l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du fait de l'absence de lien entre la nature de la ressource et la mission de service public des organismes de l'audiovisuel public. **Le rétablissement du compte de concours financier suppose l'adoption définitive de la proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 23 octobre 2024.**

Dans le PLF, la mission « Audiovisuel public » comporte 30 M€ au titre du programme de transformation, créé l'an dernier pour inciter les opérateurs à engager des rapprochements. Ce programme n'a été que très partiellement exécuté par le gouvernement cette année. Les opérateurs n'ont pas pu bénéficier de la visibilité dont ils ont besoin, en termes financiers, pour mener leur action. **Le rapporteur souhaite la suppression du programme de transformation. La ministre s'y est engagée lors de son audition par la commission.**

Enfin, pour mener à bien la transformation de l'audiovisuel public « par le haut », le rapporteur appelle de ses vœux la **poursuite de l'examen de la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle**, adoptée par le Sénat le 13 juin 2023, dont l'Assemblée nationale s'apprêtait à débattre avant sa dissolution le 9 juin 2024.

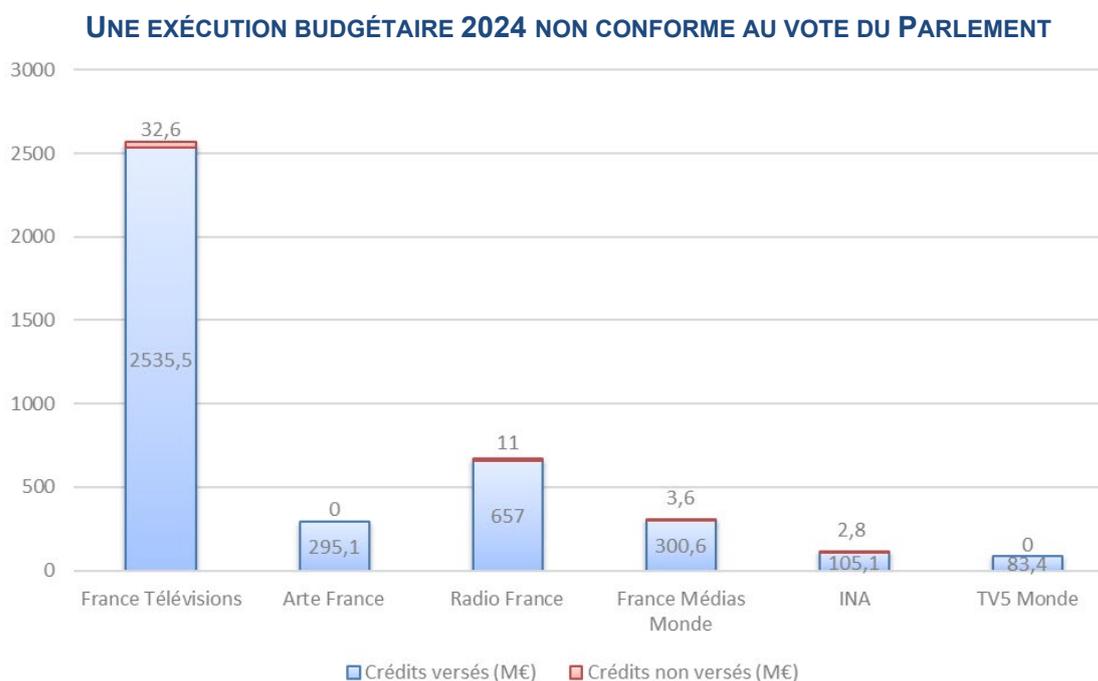
Sous le bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Audiovisuel public » du PLF pour 2025.



1. UN BUDGET EN RUPTURE AVEC LA TRAJECTOIRE PRÉSENTÉE L'AN DERNIER

A. UN MANQUE DE PRÉVISIBILITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

En loi de finances initiale pour 2024, les crédits du programme de transformation s'élevaient à 69 M€. Or, au cours de l'année, **seuls 19 M€ ont été perçus à ce titre par les entreprises** de l'audiovisuel public. **Il manque donc 50 M€.** Le [décret n° 2024-124 du 21 février 2024](#) a d'abord annulé 20 M€ de crédits. Puis le versement du solde a été interrompu à partir du mois de mai 2024 (30 M€ ont été « suspendus »). Le gouvernement invoque la réforme en cours de la gouvernance pour justifier le report de ces crédits dédiés à la transformation des entreprises. Cette annulation s'est toutefois aussi inscrite dans le plan de la réduction des dépenses de l'État. Le décret précité de février 2024 a, en effet, annulé au total 10 Md€ de crédits au sein de l'ensemble des missions budgétaires de l'État, sur le fondement de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui permet de telles annulations dans la limite de 1,5 % des crédits ouverts.



Par conséquent, le programme de transformation a servi de support à des mécanismes de régulation budgétaire, ce qui appelle plusieurs remarques.

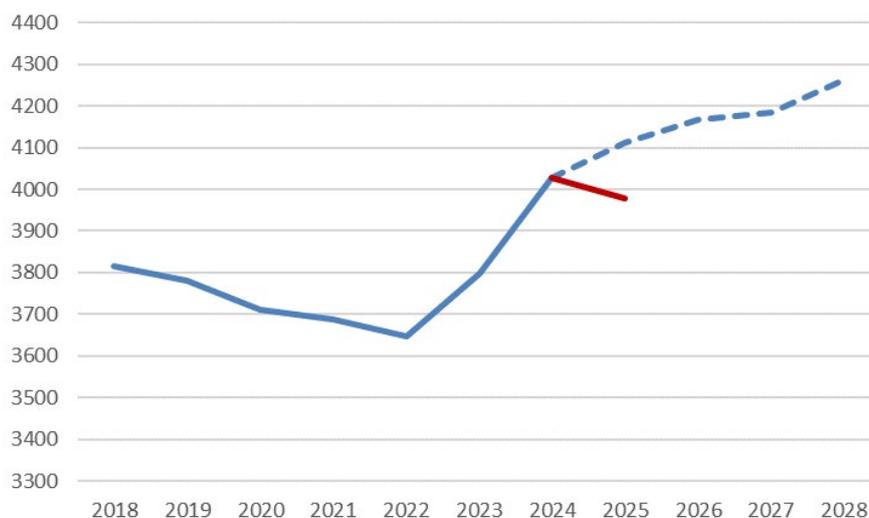
D'une part, l'existence de ce programme ne permet pas au Parlement d'avoir entièrement la main sur la répartition des crédits entre les entreprises. [L'article 53 de la loi de n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#) relative à la liberté de communication dispose que « *chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement (...) approuve la répartition entre les organismes affectataires des ressources publiques retracées au compte de concours financiers* ». Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. La répartition par actions n'est indiquée que pour information. Cette répartition est, *in fine*, à la main du responsable de programme au sein du ministère.

D'autre part, le versement des crédits de transformation dépend d'un mécanisme de conditionnalité qui rend leur exécution incertaine. Le gouvernement a manifestement tiré parti de ce nouveau programme pour procéder à des régulations budgétaires, au-delà même du décret pris en février. Le versement de 30 M€ a été suspendu sans préavis. Le statut de ces crédits suspendus est incertain. Ils pourraient être reportés ou, plus vraisemblablement, annulés en loi de finances de fin de gestion.

Enfin, le financement par affectation d'un montant déterminé d'une imposition de toute nature, telle que la TVA, doit normalement assurer une prévisibilité des crédits tout au long de l'année. Le montant voté ne doit pouvoir être modifié que par une nouvelle loi de finances. Cette stabilité est la condition de l'indépendance de l'audiovisuel public et de la capacité des entreprises à engager des actions à moyen terme.

B. UN MANQUE DE VISIBILITÉ PLURIANNUELLE QUI PÉNALISE LES ENTREPRISES

Une trajectoire budgétaire en rupture avec les prévisions (crédits, en M€)



Compte tenu de la situation budgétaire du pays et de la nécessaire réduction des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2025 rompt avec la trajectoire haussière proposée par le gouvernement l'an dernier.

Conjointement avec le projet de loi de finances pour 2024, le ministère de la culture avait, en effet, proposé l'an dernier une trajectoire pluriannuelle des crédits, qui anticipait sur les contrats d'objectifs et de moyens (COM) alors en cours d'élaboration. Le principe d'une telle trajectoire avait été salué par l'ensemble des acteurs. Cette trajectoire pouvait constituer un repère dans le contexte d'une stratégie qui demeurait, néanmoins, peu claire, s'agissant des orientations et du mode de financement et de gouvernance de l'audiovisuel public.

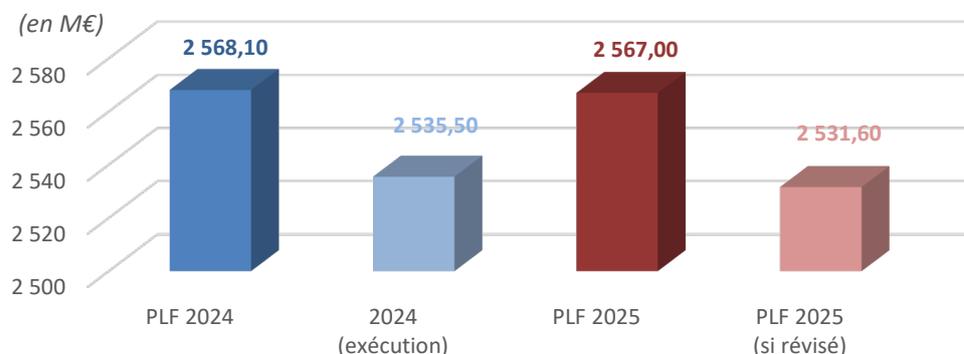
Dans le PLF pour 2025, les crédits de l'audiovisuel public sont inférieurs de 81,5 M€ à la trajectoire. Ce **manque à gagner serait de 131,5 M€** si l'on tient compte de la volonté du gouvernement de **diminuer les crédits 2025 de 50 M€ par amendement. Cette réduction supplémentaire revient à « socler » (ou pérenniser) les non-versements de 2024 (qui s'élèvent également à 50 M€).**

Le manque de visibilité pluriannuelle se traduit par l'absence de contrats d'objectifs et de moyens (COM) crédibles. Le Parlement a en effet été saisi, le 18 juin 2024, de projets de COM pour quatre entreprises (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel). Ces projets de COM portent sur la période 2024-2028. Ils sont fondés sur la trajectoire haussière fixée l'an dernier. Si les objectifs de ces COM conservent leur intérêt et leur pertinence, la capacité des entreprises à les mettre en œuvre au rythme envisagé est remise en cause. Une réflexion doit être menée, conjointement avec ces entreprises, sur la nature des économies à réaliser par rapport aux actions prévues et souvent, déjà engagées sur le fondement des projets de COM.



2. L'ANALYSE DES CRÉDITS PAR OPÉRATEUR

A. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LES JOP



Dans le PLF 2025, France Télévisions bénéficie de crédits d'un montant de **2 567 M€** dont 53,8 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux induits par la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), et 18,2 M€ au titre du programme de transformation. Dans le cadre des économies envisagées, le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **2 531,6 M€**.

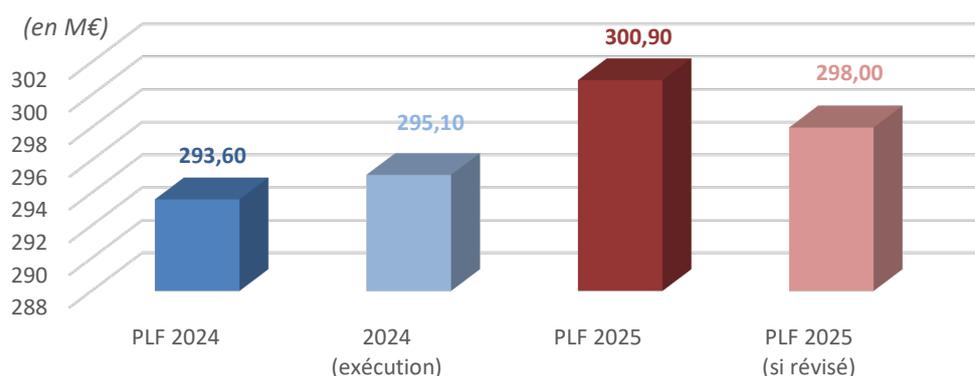
Un effort de 35,5 M€ serait donc demandé à France Télévisions. Sa dotation serait ainsi sensiblement inférieure aux prévisions du COM ; et en légère baisse, seulement, par rapport aux crédits versés en 2024.

L'année 2024 a été marquée pour France TV par le **succès des Jeux olympiques et paralympiques** qui ont été couverts de façon continue par l'ensemble des antennes du groupe. 24,4 millions de téléspectateurs ont suivi la cérémonie d'ouverture, ce qui est la meilleure audience historique de la télévision française. 96 % de la population de 4 ans et plus ont suivi les Jeux olympiques et 80 % ont suivi les Jeux paralympiques. Les coûts d'acquisition sont amortis par le groupe sur quatre exercices comptables et partiellement compensés par les recettes publicitaires et par des économies sur les programmes.

Au cours de l'année 2024, France TV a poursuivi les coopérations engagées entre les différentes entités du service public de l'audiovisuel, notamment Radio France. Un directeur de projet ICI et un directeur de projet Franceinfo ont été nommés en avril. Les Jeux ont été l'occasion de synergies nouvelles. Le rapprochement France 3-France Bleu et la mise en œuvre de l'ambition numérique nécessitent toutefois **un pilotage unifié, appelant la réforme de la gouvernance initiée par le Sénat en 2023**. Les coopérations « par le bas » trouvent aujourd'hui leurs limites. Pour que la réforme de la gouvernance soit un succès, elle devra engendrer à terme **une réduction – et non une augmentation – des coûts**.

L'effort demandé à France TV, amplifié par l'inflation du coût des programmes, implique de dégager de nouveaux leviers d'économies ou d'identifier des priorités parmi les objectifs figurant dans le projet de COM. **Le budget des programmes de France TV (927 M€ en 2024 pour le programme national) doit être autant que possible sanctuarisé**. Ce budget porte notamment le financement de la création audiovisuelle et cinématographique (520 M€ en 2024) mais aussi l'engagement de France TV aux côtés de la filière des programmes de flux, afin de faire émerger de nouveaux formats français exportables, ainsi que la demande de projet de COM du groupe. France TV contribue à un écosystème de 60 000 emplois.

B. ARTE FRANCE : UNE AMBITION EUROPÉENNE



Dans le PLF 2025, Arte France bénéficie de **300,9 M€**, dont 1,9 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux et 2,8 M€ au titre du programme de transformation. Le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **298 M€**. Le contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France court jusqu'au 31 décembre 2024. Cette temporalité particulière résulte de la spécificité d'Arte, chaîne franco-allemande. Le projet de groupe 2025-2028 a été récemment adopté au niveau du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) d'Arte. Le nouveau COM d'Arte France en résultera prochainement. Le financement d'Arte étant paritaire, la branche allemande recalibrera ses financements en fonction de ceux de la branche française. Tout effort demandé à Arte se traduit donc par une « double peine ». Par ailleurs, l'adoption définitive de la PPLO initiée au Sénat sur le financement de l'audiovisuel public est particulièrement importante pour Arte, dont le traité fondateur, signé entre la France et les Länder allemands en 1990, pose le principe d'une « *société de télévision commune et indépendante à vocation culturelle* ».

L'objectif d'Arte est de devenir **une plateforme de référence dans toute l'Europe**, ce qui implique l'acquisition de droits et un investissement dans le multilinguisme des programmes. Arte multiplie, par ailleurs, les coproductions européennes. L'ambition européenne d'Arte doit être conciliée avec un certain nombre de dépenses contraintes liées à l'inflation des coûts de diffusion, au projet immobilier engagé par la chaîne et par ses engagements auprès des sociétés de droits d'auteur. Dans un contexte où la cohésion européenne est mise à l'épreuve, disposer d'une chaîne comme Arte, fédérant un projet culturel européen autour des deux acteurs centraux que sont la France et l'Allemagne, est un atout essentiel et un vecteur d'influence.

C. RADIO FRANCE : LE MÉDIA AUDIO DU SERVICE PUBLIC



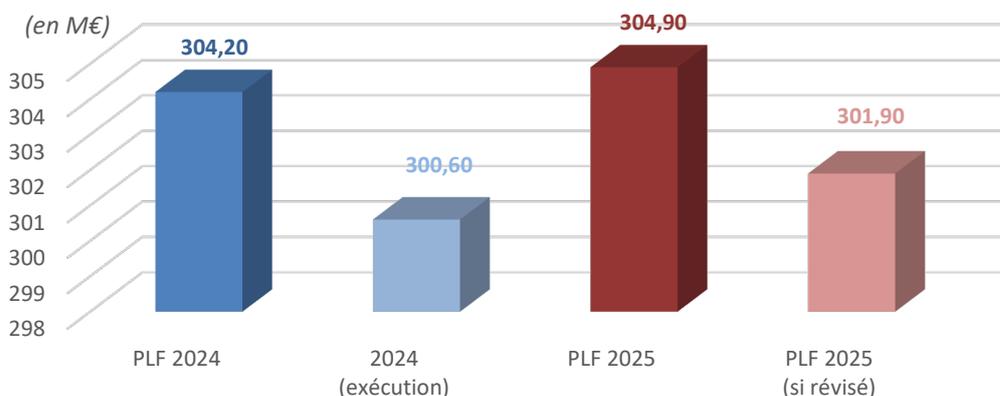
Dans le PLF 2025, Radio France bénéficie de **666,2 M€** dont 28,8 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux et 6,1 M€ au titre du programme de transformation. Le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **659,6 M€**.

Au cours de l'année 2024, France Bleu a poursuivi le rapprochement avec France 3, notamment à l'occasion des **élections législatives**, tout en faisant la **transition avec la marque « ICI »**. Une campagne de communication doit prochainement accompagner l'abandon progressif de la marque « France Bleu » au profit de celle-ci. Un schéma immobilier commun pluriannuel est, par ailleurs, en projet. Le rapprochement des deux pôles de Franceinfo se poursuit également.

Dans le domaine numérique, l'objectif est de rendre accessible l'ensemble des contenus de l'audiovisuel public au sein d'une plateforme unique. Radio France insiste toutefois sur la **spécificité du media audio** qui ne se consomme pas de la même façon que le média vidéo. La BBC propose, par exemple, des accès différenciés pour l'audio (BBC Sounds) et la vidéo (BBC iPlayer).

Comme pour les autres entités de l'audiovisuel public, la diminution de l'ambition, au plan budgétaire, aura nécessairement un impact sur les projets en cours. Radio France indique que **les projets concernés par cet impact sont notamment les rapprochements immobiliers, l'éducation aux médias et certains développements numériques**.

D. FRANCE MÉDIAS MONDE : DES ENJEUX GÉOPOLITIQUES

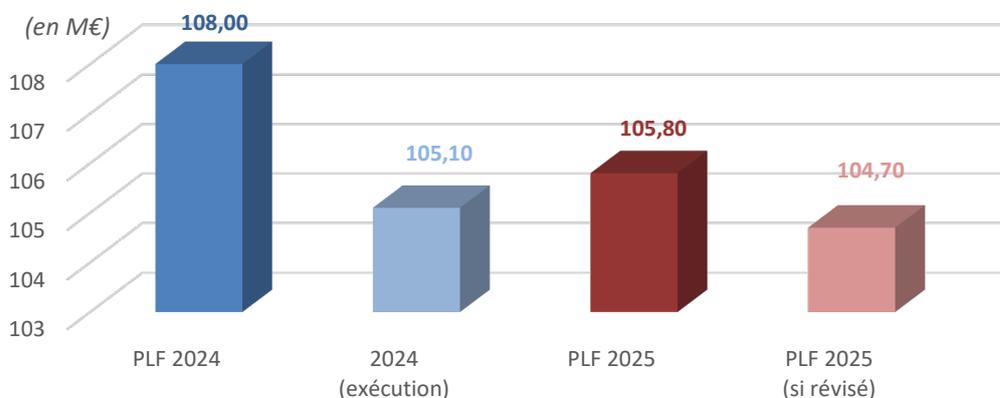


Dans le PLF 2025, France Médias Monde bénéficie de **304,9 M€**, dont 30,8 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux et 2 M€ au titre du programme de transformation. Le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **301,9 M€**.

France Médias Monde (FMM) regroupe Radio France internationale (RFI), France 24 et la radio arabophone Monte Carlo Doualiya (MDC). Ces médias sont en première ligne face à la dégradation du contexte international. FMM souligne, d'une part, **son faible coût relatif** (7 % du budget de l'audiovisuel public) **eu égard à son rôle crucial** en tant que média mondial français, indépendant, incarnant la liberté d'informer et les valeurs démocratiques, alors que **la sphère informationnelle est devenue un champ de luttes d'influences sans merci**. Les principaux concurrents de FMM (Deutsche Welle, BBC World Service) disposent de budgets supérieurs d'environ 50 %. Les médias américains et russes disposent de moyens encore bien supérieurs (la Russie dépenserait environ 1,4 milliard de dollars en 2025 pour mettre en œuvre sa politique informationnelle au niveau mondial).

D'après FMM, la diminution de l'ambition des COM risque d'avoir **un impact sur sa capacité à déployer son plan de transformation numérique**. **La capacité de FMM de maintenir ses fréquences FM au Sénégal pourrait également être remise en cause**. Le contexte budgétaire va **à l'encontre des préconisations de la commission d'enquête du Sénat sur les ingérences étrangères** (juillet 2024), qui a appelé à renforcer les moyens de FMM pour lutter contre la désinformation.

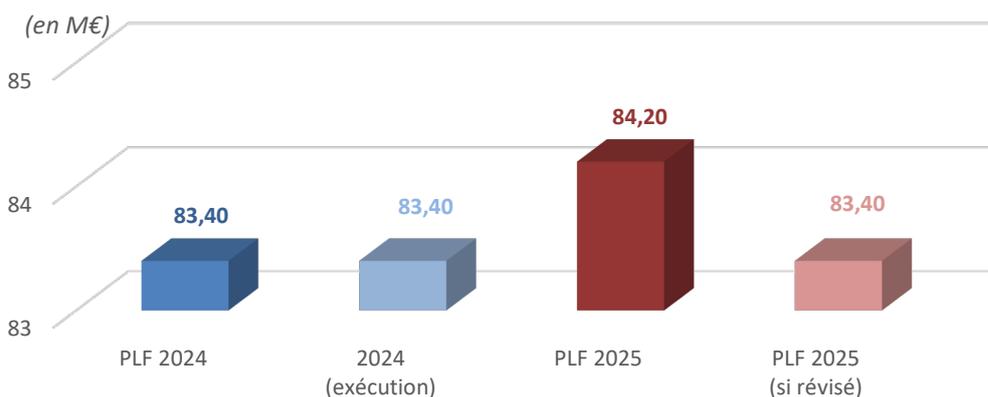
E. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : LA MÉMOIRE DU SERVICE PUBLIC



Dans le PLF 2025, l'INA bénéficie de **105,8 M€**, dont 5,4 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux et 0,8 M€ au titre du programme de transformation. Le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **104,7 M€**. Ce contexte budgétaire risque de conduire à une nouvelle dégradation de la trésorerie de l'INA. La loi de finances de fin de gestion 2023 a en effet alloué à l'INA une dotation exceptionnelle de 6,3 M€ qui a permis de restaurer la situation de trésorerie de l'établissement qui était critique depuis 2021. L'INA regrette que, contrairement aux autres entreprises de l'audiovisuel public, il n'ait pas bénéficié au cours des derniers exercices de dotations en capital de la part de l'État.

Le non-versement des crédits de transformation impacte **quatre projets prioritaires ayant pour ambition d'augmenter la « découvrabilité » des contenus** notamment grâce à l'intelligence artificielle.

F. TV5 MONDE : UNE OUVERTURE DE LA GOUVERNANCE AUX PAYS AFRICAINS



Dans le PLF 2025, TV5 Monde bénéficie de **84,2 M€**, dont 2 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux et 2 M€ au titre du programme de transformation. Le gouvernement souhaiterait ramener le montant total de ces crédits à **83,4 M€**. Ce montant représente 67 % des ressources de la chaîne (124 M€). Comme pour Arte, la diminution des ambitions de la France en termes budgétaires risque d'entraîner une diminution des contributions des autres partenaires.

TV5 Monde est la chaîne multilatérale de la francophonie. Elle fut en 2024 la seule chaîne internationale à diffuser les JOP en Afrique. Un effort particulier est réalisé à destination de la jeunesse, avec l'extension de Tivi5 au Maghreb-Moyen-Orient. L'année 2025 sera la première du plan stratégique 2025-2028 qui doit être prochainement adopté. La chaîne est actuellement en discussion avec 7 pays africains en vue d'une adhésion éventuelle (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Congo, RDC, Sénégal), qui permettrait de **développer la chaîne en Afrique**. TV5 Monde souhaite, en outre, **moderniser son identité visuelle et ses programmes**.

La stagnation de la dotation française à TV5 Monde a d'ores et déjà entraîné des économies sur le sous-titrage (IA), l'arrêt de deux magazines et une réduction de la distribution en Allemagne.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a émis, lors de sa réunion plénière du 13 novembre 2024, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2025.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Cédric Vial

Rapporteur pour avis
Sénateur de la Savoie
*(Rattaché au groupe
Les Républicains)*

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier législatif](#)

