

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 19

Médias, livre et industries culturelles et audiovisuel public

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteur spécial : M. Jean-Raymond HUGONET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ».....	7
A. UNE EXÉCUTION 2025 LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À 2024, SOUS L'EFFET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	7
1. <i>Un niveau de crédits exécutés qui traduit une diminution par rapport à l'année précédente mais qui reste supérieur à 2022</i>	7
2. <i>Une sous-exécution principalement liée aux annulations de crédits en gestion</i>	9
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	10
1. <i>Des dépenses fiscales en baisse en raison d'une diminution conjoncturelle du crédit d'impôt international</i>	10
2. <i>La Bibliothèque nationale de France confrontée à un mur d'investissement immobilier</i>	13
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ».....	17
A. UNE LÉGÈRE BAISSSE DES CRÉDITS EN 2025, APRÈS LA HAUSSE DE 2024.....	17
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	19
1. <i>L'absence de crédits inscrits sur le programme de transformation confirme la faiblesse de son ambition initiale</i>	19
2. <i>La nécessité de définir de nouvelles orientations stratégiques de long terme</i>	20
3. <i>Le maintien d'un compte de concours financiers assure l'information et le contrôle du Parlement</i>	21
4. <i>Le mission « audiovisuel public » : une coquille vide, instaurée dans l'hypothèse où le Parlement n'adoptait pas la loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public</i>	22

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mission « Médias, livre et industries culturelles »

1. Les dépenses de la mission « Médias, livre et industries culturelles » **se sont élevées en 2025 à 699,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 693,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Elles diminuent ainsi de 1,1 % en AE et de 2,5 % en CP par rapport à l'exécution 2024. **Cette baisse prolonge le recul déjà observé en 2024 et ramène le niveau des crédits exécutés en dessous de celui de 2023.**

2. L'exécution 2025 de la mission a été principalement marquée par des **annulations de crédits en cours de gestion**. Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a annulé 21,2 millions d'euros en AE et 20,8 millions d'euros en CP sur la mission. Dans un second temps, la loi de finances de fin de gestion pour 2025 a annulé 3,1 millions d'euros en AE et 3,05 millions d'euros en CP. **Au total, les annulations atteignent donc 24,3 millions d'euros en AE et 23,9 millions d'euros en CP, soit 3,4 % des AE et des CP disponibles.**

3. Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission demeure supérieur aux crédits budgétaires exécutés, avec **790 millions d'euros en 2025, contre 872 millions d'euros en 2024, soit une diminution de 9,4 %**. Cette baisse s'explique essentiellement par le recul des dépenses fiscales rattachées au programme 334, qui passent de 654 millions d'euros à 572 millions d'euros, principalement en raison de la baisse conjoncturelle du coût du crédit d'impôt international.

4. La Bibliothèque nationale de France (BnF) concentre une part importante des crédits du programme 334 « Livre et industries culturelles », alors même que ses financements sont insuffisants pour faire face à ses besoins d'investissement. Le rapporteur spécial a effectué, au premier semestre 2026, un contrôle dans lequel il soulignait qu'une rénovation complète du site François-Mitterrand coûterait **527,6 millions d'euros**. Il préconise en particulier dans son rapport de définir une trajectoire pluriannuelle du financement de la rénovation de ce site.

Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

5. Bien que le mode de financement de l'audiovisuel public ait été pérennisé, la trajectoire budgétaire demeure incertaine. Les crédits exécutés en 2025 sont inférieurs à ceux de 2024, et le projet de loi de finances pour 2026 prévoit une nouvelle diminution des crédits, à **3,878 milliards d'euros**. L'absence de trajectoire pluriannuelle stabilisée, combinée aux incertitudes persistantes sur l'organisation de l'audiovisuel public, limite la visibilité des sociétés concernées.

6. Le mission « Audiovisuel public » est inscrite dans la maquette budgétaire, mais elle n'est dotée d'aucun crédit en 2025. Cette mission a en été mise en place dans l'hypothèse où le Parlement n'adoptait pas la loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public. **Le Parlement ayant finalement adopté cette loi organique, cette mission n'a plus d'objet, et elle a été supprimée dans la loi de finances initiale pour 2026.**

I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

A. UNE EXÉCUTION 2025 LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À 2024, SOUS L'EFFET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

La mission « Médias, Livre et industries culturelles » du budget général contribue à la mise en œuvre de l'action du ministère de la culture en faveur du développement et du pluralisme des médias, du secteur du livre et de la lecture, de l'industrie musicale et de la protection des œuvres sur internet.

Elle est composée de deux programmes :

- le **programme 180 « Presse et médias »** centré sur le renforcement de la vitalité, du pluralisme et du développement de la presse et des médias, notamment au niveau local. Il n'intègre pas les crédits dédiés à l'audiovisuel public, retracés au sein d'un compte de concours financiers spécifique ;

- le **programme 334 « Livre et industries culturelles »** est dédié à la diversité et au renouvellement de la création, quels que soient les secteurs (livre, musique, audiovisuel, cinéma et jeu vidéo), et à l'élargissement de la diffusion des œuvres. Les crédits dédiés au cinéma sont constitués, pour l'essentiel, de taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et ne sont donc pas intégrés dans ce programme.

La mission ne comporte aucune dépense de personnel, les crédits dédiés étant retracés au sein du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » rattaché à la mission « Culture ».

1. Un niveau de crédits exécutés qui traduit une diminution par rapport à l'année précédente mais qui reste supérieur à 2022

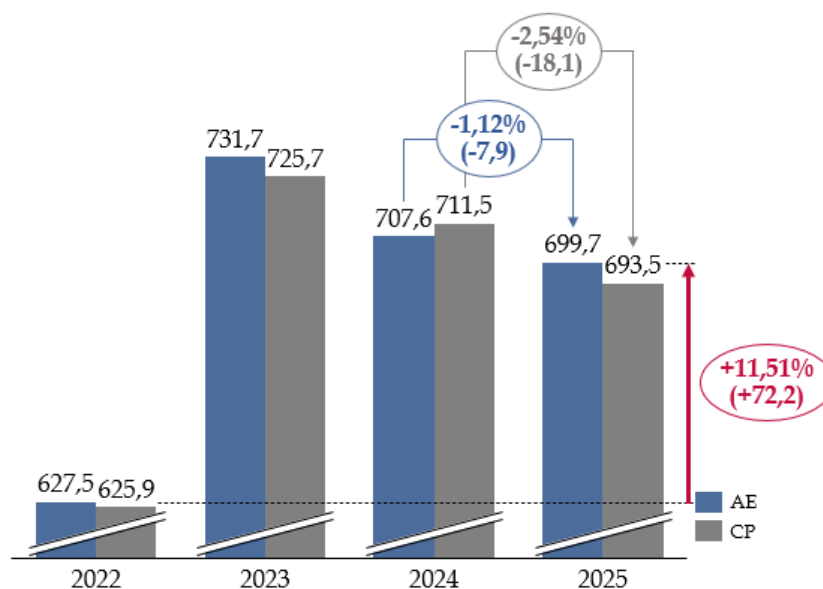
Les dépenses de la mission se sont élevées en 2025 à 699,71 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 693,49 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Cela représente une diminution par rapport à 2024 de 2,5 % en CP et de 1,1 % en AE.

La baisse est principalement portée par le programme 180 « Presse et médias », dont les crédits exécutés diminuent de 16,65 millions d'euros en AE et de 13,20 millions d'euros en CP. Le programme 334 « Livre et industries culturelles » progresse en AE, mais recule en CP.

Les crédits 2025 restent supérieurs à 2022 de 72,2 millions d'euros en AE et de 67,6 millions d'euros en CP. Pour mémoire, la progression des crédits entre 2022 et 2023 s'explique notamment par la réforme des aides à la distribution : elles passent de 39,4 millions d'euros en 2022 à 118,1 millions d'euros en 2023, puis demeurent à 113,8 millions d'euros en 2024 et 110,2 millions d'euros en 2025.

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La consommation des crédits de la mission est inférieure à la prévision de la LFI de 28,42 millions d'euros en AE et de 26,51 millions d'euros en CP. Cette sous-exécution doit cependant être distinguée de l'exécution rapportée aux crédits effectivement disponibles : après mouvements de gestion, le taux de consommation atteint 99,2 % en AE comme en CP.

En 2024, le montant des crédits consommés était inférieur de 34 millions d'euros en AE et de 24 millions d'euros en CP aux prévisions.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2025

(en millions d'euros et en %)

Programme		Crédits exécutés 2024	LFI 2025	Crédits exécutés 2025	Variation exécution / prévision 2025	Variation 2024/2025
P. 180 - Presse et médias	AE	367,22	370,15	350,57	- 5,3 %	- 4,5 %
	CP	363,78	369,17	350,58	- 5,0 %	- 3,6 %
P. 334 - Livres et industries culturelles	AE	340,42	357,98	349,15	- 2,5 %	+ 2,6 %
	CP	347,76	350,84	342,91	- 2,3 %	- 1,4 %
TOTAL	AE	707,64	728,13	699,71	- 3,9 %	- 1,1 %
	CP	711,54	720,00	693,49	- 3,7 %	- 2,5 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. Une sous-exécution principalement liée aux annulations de crédits en gestion

Alors que la mission « Médias, livre et industries culturelles » n'avait pas été directement concernée par le décret d'annulation du 21 février 2024, elle a été mise à contribution en 2025 dans le cadre de l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a annulé 21,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 20,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sur la mission. Cette annulation se répartit entre 10,15 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 180 « Presse et médias » et 11,02 millions d'euros en AE et 10,63 millions d'euros en CP sur le programme 334 « Livre et industries culturelles ». Cette première annulation a eu pour effet de réduire de moitié la réserve de précaution du programme 180 et d'annuler intégralement celle du programme 334.

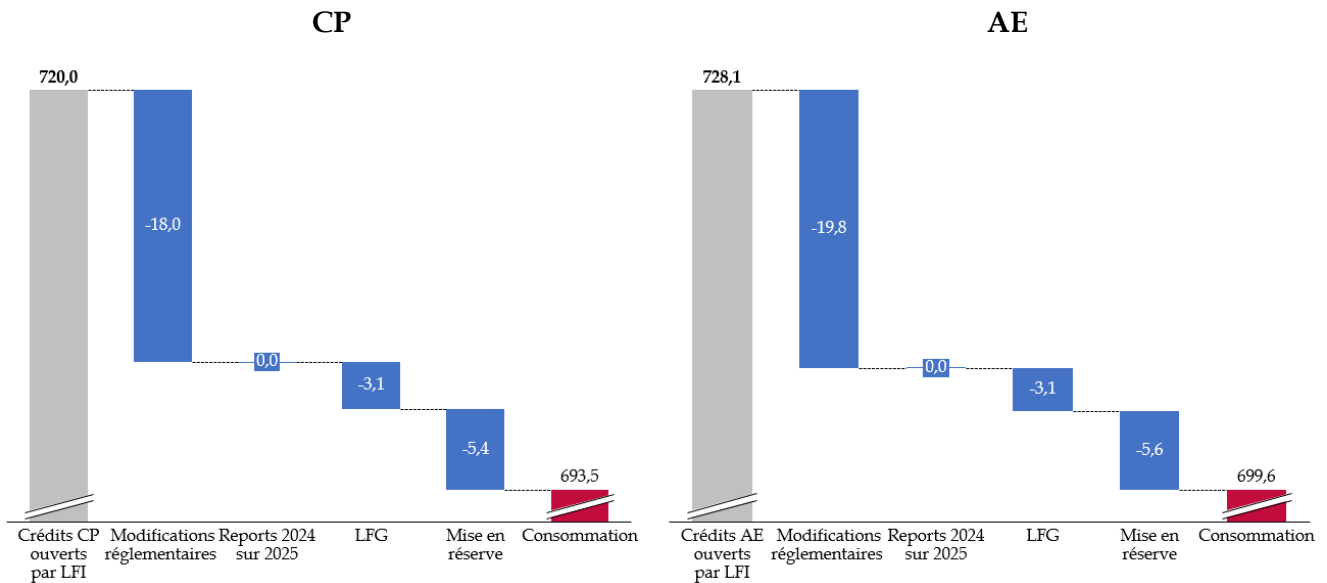
Dans un second temps, la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025 a annulé 3,1 millions d'euros en AE et 3,05 millions d'euros en CP supplémentaires sur le programme 180, également prélevés sur la réserve de précaution. Au total, les annulations de crédits intervenues en 2025 atteignent donc 24,3 millions d'euros en AE et 23,9 millions d'euros en CP.

Sur le programme 180, les annulations ont principalement porté sur les dépenses discrétionnaires, en particulier les aides à la modernisation de la presse. Le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), qui constitue l'un des principaux leviers de pilotage en gestion du programme, a ainsi été fortement mis à contribution. En 2025, l'attribution d'aides au titre de ce fonds a été suspendue dès le mois de juin et le taux de consommation des crédits de paiement n'a pas dépassé 42 %.

Sur le programme 334, l'annulation intégrale de la réserve de précaution n'a pas remis en cause le niveau global des subventions versées aux opérateurs, qui sont restées quasiment stables par rapport à 2024 grâce à des redéploiements internes. **Cette situation confirme toutefois la rigidification croissante du pilotage du programme, les subventions aux opérateurs représentant près de 90 % de ses crédits.**

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au total, l'exécution 2025 se caractérise donc par une annulation substantielle des crédits mis en réserve, sans report de crédits depuis l'exercice 2024.

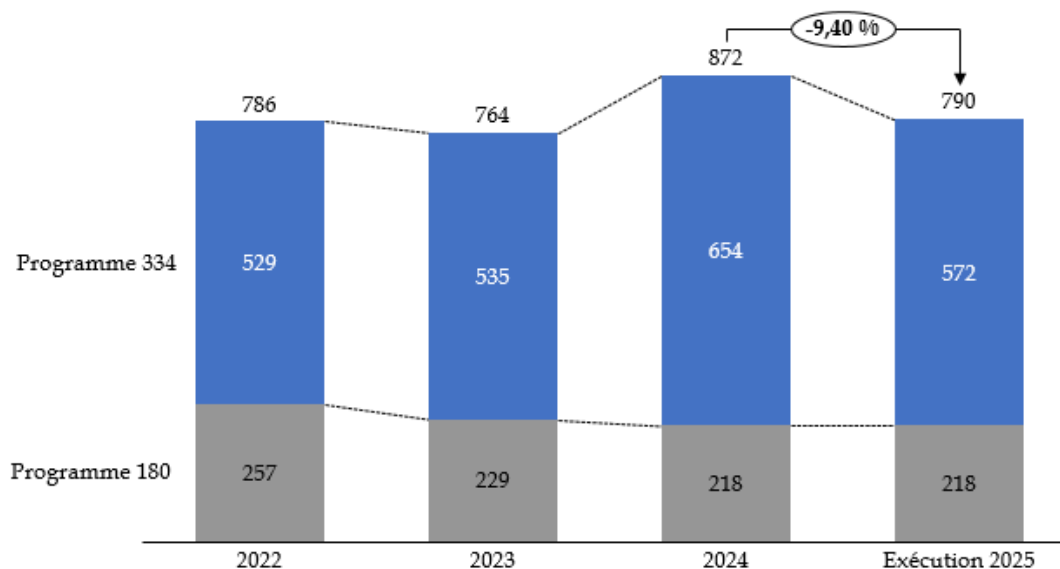
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des dépenses fiscales en baisse en raison d'une diminution conjoncturelle du crédit d'impôt international

Une particularité de la mission « Médias, livre et industries culturelles » est que ses crédits budgétaires exécutés sont inférieurs au montant des dépenses fiscales rattachées à la mission. Celles-ci s'élèvent à 790 millions d'euros au total en 2025, contre 872 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 9,4 % par rapport à 2024.

Évolution des dépenses fiscales rattachées à la mission

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La dépense fiscale rattachée au programme 180 est en quasi-totalité constituée par des **taux réduits de TVA** : 155 millions d'euros pour le taux réduit applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision et 56 millions d'euros pour le taux super-réduit applicable aux publications de presse. Ces deux dispositifs représentent ainsi 211 millions d'euros sur les 218 millions d'euros de dépenses fiscales rattachées au programme.

S'agissant du programme 334, **7 dépenses fiscales y sont rattachées, mais six seulement présentent une incidence budgétaire positive en 2025, le crédit d'impôt pour dépenses de création audiovisuelle et cinématographique étant désormais maintenu dans les documents budgétaires pour mémoire¹.**

Le coût total des dépenses fiscales du programme s'élève à 572 millions d'euros en 2025, contre 654 millions d'euros en 2024.

¹ Le CIAC était un dispositif exceptionnel et temporaire, créé en 2020, dans le contexte de la crise du Covid-19, au bénéfice des éditeurs de services de télévision, de radio ou de médias audiovisuels à la demande ayant subi une baisse d'au moins 10 % de chiffre d'affaires entre le 1er mars et le 31 décembre 2020 par rapport à la même période de 2019. Sa dernière incidence budgétaire a eu lieu en 2023, et l'article 110 de la loi du 29 décembre 2023 de finances initiale pour 2024 a procédé à son abrogation formelle.

Les dispositifs fiscaux en faveur du cinéma et de l'audiovisuel conservent dans l'ensemble un rendement élevé. Leur coût total atteint 539 millions d'euros en 2025, en baisse de 13 % par rapport à 2024, principalement du fait du recul conjoncturel du crédit d'impôt international :

- le **crédit d'impôt « cinéma » (CIC)**¹, mis en place depuis le 1^{er} janvier 2004, prévoit une déduction fiscale représentant de 20 à 30 % du montant total des dépenses éligibles, dans la limite de 30 millions d'euros par film. Il s'élève à 164 millions d'euros en 2025, contre 152 millions d'euros en 2024 ;

- le **crédit d'impôt « audiovisuel » (CIA)**², entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005, prévoit un crédit d'impôt équivalent à 25 % du montant total des dépenses éligibles pour les œuvres de fiction et d'animation et à 20 % pour les œuvres documentaires. Il atteint 223 millions d'euros en 2025, soit une quasi-stabilité par rapport à 2024 (224 millions d'euros) ;

- le **crédit d'impôt « international » (C2I)**³ est dédié aux œuvres étrangères tournées ou qui réalisent des effets visuels / de la post-production en France depuis 2009. Il prévoit une déduction fiscale de l'ordre de 30 % des dépenses éligibles. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2026. Il s'élève à **117 millions d'euros en 2025 contre 212 millions d'euros en 2024**. Le coût du crédit d'impôt avait été tiré à la hausse en 2023 et 2024 en raison du tournage ou de la post-production en France de plusieurs grosses productions étrangères⁴. Le C2I revient ainsi en 2025 à son coût enregistré en 2022, qui était de 120 millions d'euros.

S'y ajoute la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA). Son montant est stable à 35 millions d'euros.

Le montant total de ces quatre dépenses fiscales s'élève ainsi à 539 millions d'euros en 2025, soit 84 millions d'euros de moins qu'en 2024. Depuis 2016, leur coût a néanmoins été multiplié par trois, passant de 179 millions d'euros à 539 millions d'euros, soit une hausse d'environ 201 %.

¹ Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

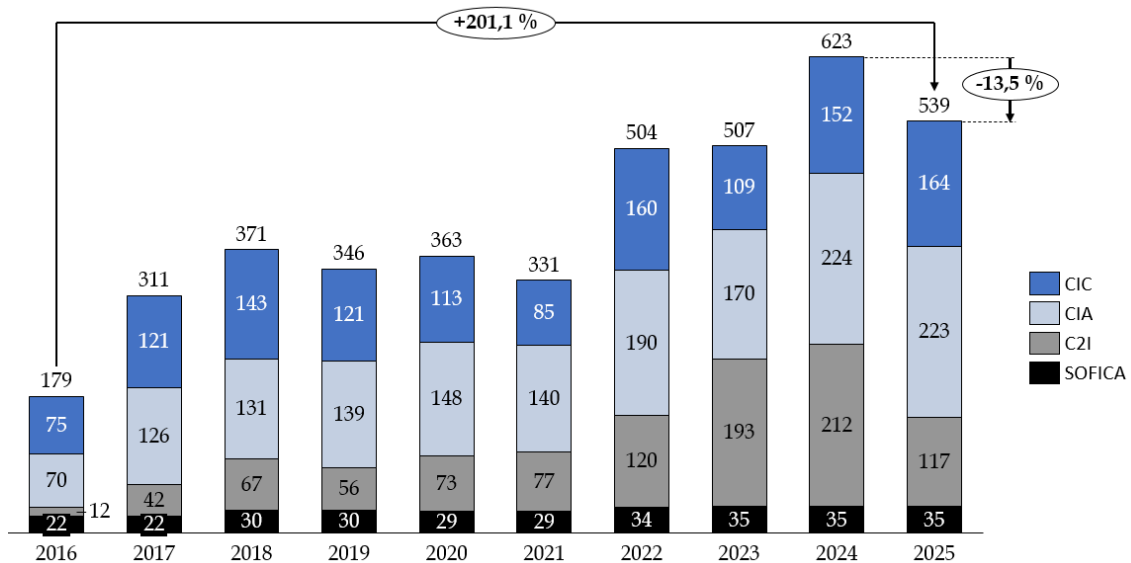
² Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

³ Articles 220 X et 220 quaterdecies du code général des impôts.

⁴ Cela inclut notamment *John Wick : Chapitre 4* ; *Indiana Jones et le Cadran de la destinée* ; la deuxième saison du *Seigneur des Anneaux : les anneaux de pouvoir* ; et la quatrième saison d'*Emily in Paris*.

Dépense fiscale en faveur du cinéma

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Cette dynamique est liée à celle de la production cinématographique : le montant des dépenses éligibles a très fortement augmenté au cours des dernières années, pour atteindre 2,9 milliards d'euros en 2024, soit 860 millions d'euros de plus qu'en 2019 qui était déjà une année où l'activité était soutenue.

2. La Bibliothèque nationale de France confrontée à un mur d'investissement immobilier

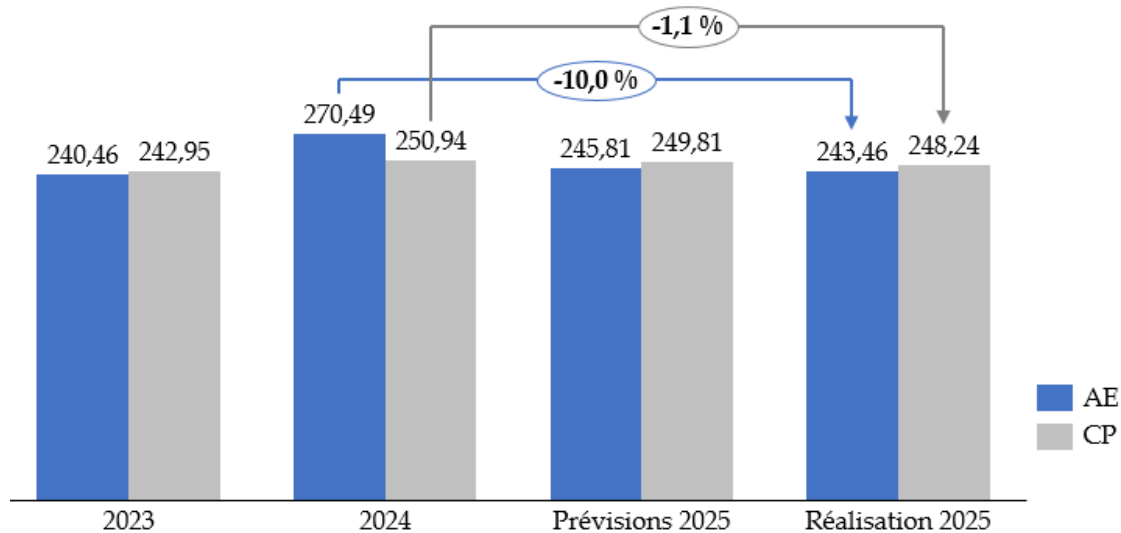
La Bibliothèque nationale de France (BnF) demeure le principal opérateur du programme 334. Elle concentre à elle seule environ 70 % des crédits du programme, ce qui contribue à rigidifier fortement son pilotage budgétaire.

La LFI 2025 prévoyait une subvention pour charges de service public (SCSP) de 214,5 millions d'euros, en hausse de 2,9 millions d'euros par rapport à la LFI 2024. Cette hausse demeurerait toutefois inférieure à la progression tendancielle des charges de fonctionnement de l'établissement, évaluée à 4,7 millions d'euros.

En exécution, la SCSP effectivement versée à la BnF s'établit à 211,9 millions d'euros en 2025, soit un niveau quasiment stable par rapport à 2024 (211,7 millions d'euros). Le montant exécuté est donc inférieur de 2,6 millions d'euros à la dotation prévue en LFI, en raison notamment des mesures de régulation intervenues en gestion.

Évolution des financements versés par l'État à la BnF

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'essentiel des dépenses de la BnF concerne toujours ses dépenses de personnel, qui s'élèvent à 166,13 millions d'euros en 2025, soit 99,5 % de la prévision. Elles progressent de 3 millions d'euros par rapport à 2024, sous l'effet de facteurs pour partie exogènes à l'établissement (hausse des cotisations patronales, réforme de la protection sociale complémentaire, augmentation du coût des abonnements collectifs) et de facteurs plus structurels, notamment le glissement vieillesse technicité et la hausse du complément indemnitaire annuel.

Cette progression ne traduit toutefois pas une augmentation des effectifs. Le nombre d'emplois rémunérés par l'opérateur s'établit à 2 135 ETPT en 2025, contre 2 146 ETPT en 2024, dont 2 121 ETPT sous plafond et 14 ETPT hors plafond. Le schéma d'emploi de la BnF demeure négatif : il s'élève à - 27,7 ETP au 31 décembre 2025, après - 13 ETP en 2024.

Les investissements constituent un poste important, notamment du fait des grands travaux engagés par la BnF au cours des dernières années ou devant être prochainement engagés.

La rénovation du quadrilatère Richelieu, achevée en 2022, constitue une opération globalement maîtrisée. **Son coût total est désormais évalué à 261,3 millions d'euros toutes taxes comprises, financé principalement par le ministère de la culture à hauteur de 210,9 millions d'euros, ainsi que par le ministère chargé de l'enseignement supérieur pour 42,6 millions d'euros et par des recettes de mécénat pour 7,8 millions d'euros.** Cette rénovation a permis de transformer le site historique de la BnF en pôle de recherche et de valorisation patrimoniale, avec l'ouverture d'un musée et de la salle Ovale au

grand public. Des travaux complémentaires demeurent toutefois à financer, notamment sur la toiture de la phase 1 et trois des quatre façades de la cour d'honneur, pour un montant estimé à 8 millions d'euros.

Une autre opération structurante de la BnF est la construction du centre de conservation d'Amiens, qui doit remplacer les centres de conservation et de maintenance de Bussy-Saint-Georges et Sablé-sur-Sarthe. Ce nouveau centre doit permettre un accroissement des collections de plus de 60 ans.

Le coût prévisionnel du projet a été sensiblement réévalué : il est passé de 106,25 millions d'euros à 116,4 millions d'euros, toutes taxes comprises et toutes dépenses confondues, en raison notamment de l'actualisation des hypothèses d'inflation. À la fin de l'exercice 2025, 4 millions d'euros de CP ont été consommés sur les engagements antérieurs relatifs au centre d'Amiens ; les engagements restant à couvrir par des paiements s'élèvent encore à 14 millions d'euros au 31 décembre 2025. En outre, une enveloppe supplémentaire de 30 millions d'euros en AE est prévue en 2026 afin de contribuer à boucler le plan de financement.

Hors projet Amiens, le principal enjeu d'investissement concerne désormais le site François-Mitterrand. Trente ans après son ouverture, ce bâtiment concentre les principales fonctions de la BnF mais arrive à la fin d'un cycle technique. Les besoins globaux de rénovation sont évalués à 527,6 millions d'euros. Ce montant doit être distingué des besoins les plus urgents : le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2026-2030 de l'établissement identifie une dette de maintenance de 88 millions d'euros dès 2025, à laquelle s'ajouteraient 112 millions d'euros supplémentaires entre 2027 et 2029 si rien n'était fait.

Les moyens actuellement mobilisables par l'établissement demeurent très inférieurs à ces besoins : le budget initial 2026 prévoit seulement 23,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,8 millions d'euros en crédits de paiement pour le site François-Mitterrand au titre du patrimoine immobilier.

Le rapporteur spécial a présenté en commission des finances le mercredi 27 mai 2026 les conclusions de son rapport de contrôle sur l'immobilier de la Bibliothèque nationale de France. Il y recommande notamment la mise en place d'une programmation pluriannuelle du financement de la rénovation du site François-Mitterrand, mais aussi la sécurisation des financements du centre d'Amiens.

**Recommandations du rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle
sur l'immobilier de la Bibliothèque nationale de France**

Recommandation n° 1 : Établir, dès que possible, la trajectoire budgétaire pluriannuelle de la rénovation du site François-Mitterrand (*ministère de la Culture, ministère de l'Économie et des Finances, Bibliothèque nationale de France*).

Recommandation n° 2 : Sécuriser le programme de financement de la construction du centre d'Amiens, en particulier les recettes attendues des cessions immobilières et des financements européens (*ministère de la Culture, ministère de l'Économie et des Finances, Bibliothèque nationale de France*).

Recommandation n° 3 : Définir rapidement un projet d'avenir pour le site de l'Arsenal, afin de préciser sa vocation au sein du futur réseau des implantations de la BnF (*Bibliothèque nationale de France*).

Recommandation n° 4 : Adapter les objectifs de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments du tertiaire aux spécificités de l'activité de la BnF (*ministère de la Culture, ministère de la Transition énergétique, ministère de la Transition écologique, Bibliothèque nationale de France*).

Recommandation n° 5 : Développer les dispositifs permettant de substituer, lorsque cela est possible, le dépôt d'un fichier numérique au dépôt physique des publications imprimées, en particulier pour l'autoédition et la presse régionale (*ministère de la Culture, Bibliothèque nationale de France*).

Source : rapport d'information n° 663 du sénateur M. Jean-Raymond Hugonet, au nom de la commission des finances, sur l'immobilier de la Bibliothèque nationale de France, 27 mai 2026

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

A. UNE LÉGÈRE BAISSSE DES CRÉDITS EN 2025, APRÈS LA HAUSSE DE 2024

L'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a supprimé, dès 2022, la contribution à l'audiovisuel public (CAP), remplacée à titre transitoire par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mécanisme ensuite pérennisé par la loi organique du 13 décembre 2024. Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace **l'intégralité des crédits destinés aux organismes de l'audiovisuel public**, comprend donc désormais :

- **en recettes**, un montant de taxe sur la valeur ajoutée affecté au financement des sociétés de l'audiovisuel public ;

- **en dépenses**, le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

En 2025, le compte comprend sept programmes : le programme 841 « France Télévisions », le programme 842 « ARTE France », le programme 843 « Radio France », le programme 844 « France Médias Monde », le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel », le programme 847 « TV5 Monde » et le programme 848 « Programme de transformation ». Ce dernier programme, créé pour retracer les crédits destinés aux projets de transformation des entreprises de l'audiovisuel public, n'a toutefois pas été doté en loi de finances initiale pour 2025.

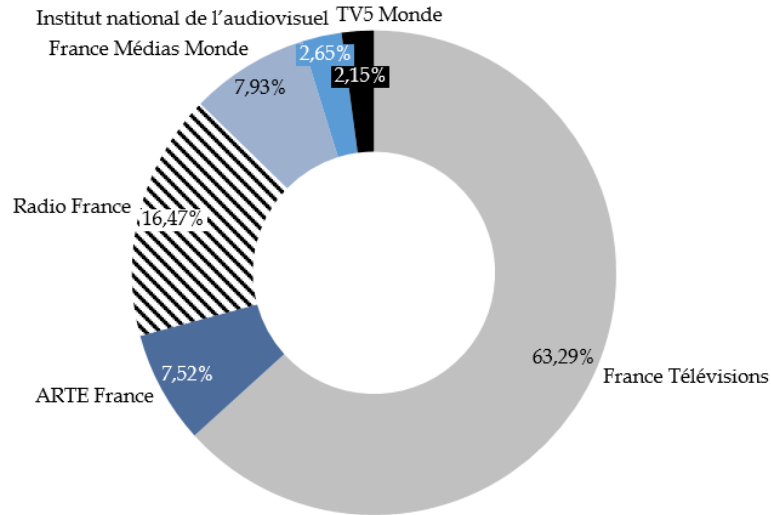
Le maintien du financement par un montant de taxe sur la valeur ajoutée affecté a été pérennisé par la loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public. Celle-ci a modifié la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances afin de permettre l'affectation directe d'un montant déterminé d'une imposition de toute nature aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.

La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a ensuite entériné ce mode de financement en affectant un montant de TVA en recettes du compte de concours financiers et en inscrivant les crédits du secteur sur ce compte.

En loi de finances initiale pour 2025, les crédits du compte s'élevaient à 3,949 milliards d'euros. En exécution, ils se sont finalement établis à 3,960 milliards d'euros, soit 10,4 millions d'euros de plus que la prévision initiale (+ 0,3 %). Cet écart résulte principalement d'un ajustement de la compensation par l'État des effets fiscaux liés à la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, en particulier pour France Médias Monde au titre de la taxe sur la valeur ajoutée payée sur certains achats internationaux

hors de l'Union européenne. Au total, les moyens du compte diminuent néanmoins de 16,4 millions d'euros par rapport à l'exécution 2024.

Répartition de la part du produit de TVA affectée aux sociétés de l'audiovisuel public en 2025



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Montants accordés aux sociétés d'audiovisuel public

(en millions d'euros)

Programme	Société	Exécution 2024	Prévisions 2025	Exécution 2025	Écart prévision / exécution
841	France Télévisions	2 523,11	2 505,83	2 505,83	0,00 %
842	ARTE France	293,54	298,11	297,91	- 0,07 %
843	Radio France	652,95	652,13	652,13	0,00 %
844	France Médias Monde	299,55	303,88	313,82	+ 3,27 %
845	Institut national de l'audiovisuel	104,08	104,96	104,96	0,00 %
847	TV5 Monde	83,83	84,24	84,93	+ 0,82 %
848	Programme de transformation	19,00	0,00	0,00	-
Total		3 976,06	3 949,16	3 959,58	+ 0,26 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'absence de crédits inscrits sur le programme de transformation confirme la faiblesse de son ambition initiale

L'article 162 de la loi de finances pour 2024 avait introduit la possibilité, pour les entreprises de l'audiovisuel public, de bénéficier d'avances finançant des « actions de transformation » identifiées dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM). Ce dispositif devait être retracé au sein du programme 848 « Programme de transformation ».

D'après les documents budgétaires, l'enveloppe additionnelle dédiée à ces projets de transformation s'élevait à **200 millions d'euros sur trois ans, dont 69 millions d'euros au titre de 2024. L'essentiel de ces financements conditionnels devait être affecté à France Télévisions (pour un montant de 45 millions d'euros)** et, dans une moindre mesure, Radio France (à hauteur de 15 millions d'euros) et aux autres sociétés, à l'exception de TV5 Monde.

L'exécution 2024 avait toutefois déjà très largement vidé le dispositif de sa portée. Le décret d'annulation du 21 février 2024 avait annulé 20 millions d'euros sur les 69 millions d'euros initialement prévus, puis le solde non consommé avait été annulé en loi de finances de fin de gestion. Au total, seuls 19 millions d'euros avaient été effectivement attribués en 2024 aux différentes sociétés.

L'exercice 2025 confirme ce constat. La première version du projet de loi de finances pour 2025 prévoyait encore une enveloppe de 30 millions d'euros au titre du programme 848, mais celle-ci a été supprimée au cours de l'examen parlementaire. La loi de finances initiale pour 2025 n'a donc ouvert aucun crédit sur ce programme, qui n'a donné lieu à aucune exécution. Il en ira de même en 2026, le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » se bornant à indiquer qu'« *en raison de la situation contrainte des finances publiques* » le programme de transformation n'a pas été doté de crédits.

Le rapporteur spécial n'avait que peu d'attentes vis-à-vis de ces programmes de transformation tels qu'ils avaient été présentés en 2024, dans la mesure où ceux-ci ne pouvaient en aucun cas être assimilés à une réforme d'ensemble de l'audiovisuel public. Une part conditionnelle n'aurait pu être réellement positive que si elle avait été adossée à des objectifs précis, mesurables et exigeants de transformation des sociétés concernées. Or les documents budgétaires ne permettaient pas d'identifier une telle logique de performance : ils renvoyaient pour l'essentiel à la définition ultérieure des projets dans les contrats d'objectifs et de moyens.

La quasi-disparition du programme dès 2024, puis l'absence totale de crédits en 2025 et en 2026, confirment donc que ce dispositif a surtout constitué une marge d'ajustement budgétaire et de l'affichage politique. À défaut d'une attribution des crédits sur la base de la performance effective

des projets, le programme 848 n'aura pas permis d'engager une véritable transformation de l'audiovisuel public.

2. La nécessité de définir de nouvelles orientations stratégiques de long terme

Les projets de contrats d'objectifs et de moyens (COM), qui devaient couvrir France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) pour la période 2024-2028, avaient déjà été transmis tardivement au Parlement, en 2024, alors qu'ils étaient en préparation depuis 2023.

Ils reposaient sur une trajectoire de hausse des concours publics cumulée de **224,7 millions d'euros entre 2024 et 2028**, soit 6,4 % en quatre ans, devenue très rapidement incompatible avec l'effort d'économies demandé à l'audiovisuel public.

Les crédits exécutés en 2025 sont déjà très inférieurs à la trajectoire qui était prévue par les projets de COM, tandis que les crédits proposés pour 2026 accentuent encore cet écart. La trajectoire financière initiale des COM prévoyait ainsi 3,733 milliards d'euros en 2026 pour France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA, alors que les prévisions budgétaires pour 2026 sont inférieures de 237 millions d'euros à ce montant.

Comparaison de l'exécution 2025 et de la prévision 2026 par rapport à la trajectoire qui était prévue dans les COM 2024-2028 avant leur abandon

(en millions d'euros)

	Prévision COM 2025	Exécution 2025	Variation COM 2025 / exécution	Prévision COM 2026	Prévisions LFI 2026	Variation COM 2026 / LFI 2026
France Télévisions	2 618,20	2 505,83	-112,37	2 644,70	2 440,58	- 204,12
Radio France	680,00	652,13	-27,87	689,00	648,03	- 40,97
France Médias Monde	285,10	313,82	28,72	289,00	303,88	14,88
INA	105,60	104,96	-0,64	110,40	103,46	- 6,94
Total	3 688,90	3 576,74	-112,16	3 733,10	3 495,95	- 237,15

Source : commission des finances d'après les COM

Après les avis défavorables émis par le Parlement, les projets de COM 2024-2028 n'ont finalement jamais été finalisés. Le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2026 a indiqué que de nouvelles orientations stratégiques devront être déclinées dans des projets de contrats d'objectifs et de moyens actualisés, mais aucun nouveau cadre contractuel n'est à ce jour stabilisé.

Cette situation prive les sociétés de l'audiovisuel public d'une visibilité pluriannuelle, alors même que les économies demandées supposent des réformes structurelles.

3. Le maintien d'un compte de concours financiers assure l'information et le contrôle du Parlement

La Cour des comptes, relayant un point de vue qui a pu être émis par la direction du budget, note que « *le maintien de comptes de concours financiers (CCF) dans le cadre de la réforme du financement de l'audiovisuel public a pu questionner* »¹. Le rapporteur général Jean-François Husson a pourtant répondu à ces interrogations en indiquant, lors des débats en séance publique sur le PLF pour 2025, être défavorable à la volonté du Gouvernement de supprimer le compte de concours financiers.

En effet, le compte de concours financiers a pour avantage de garantir une information complète du Parlement par le biais des documents budgétaires et son maintien constitue un enjeu de qualité du débat démocratique. Si l'audiovisuel public n'était plus financé par le CCF, les informations, portant pourtant sur un enjeu crucial et d'un montant conséquent, seraient diluées dans le tableau général des taxes affectées.

Si, d'un point de vue strictement juridique et comme le souligne la Cour, « *un financement via la première partie du PLF aurait été envisageable* », il aurait été dommageable pour le contrôle et le suivi de ce compte. La Cour des comptes elle-même n'aurait pu se pencher sur l'exécution des financements affectés à l'audiovisuel public dans le cadre d'une note d'exécution budgétaire.

La Cour note que « *les CCF n'ont pas pour objet direct de permettre un financement avec des montants déterminés à l'euro en provenance de la TVA (et pas un pourcentage)* ». Pour autant, **ce système était appliqué dans le cadre du régime transitoire depuis 2022, sans que cela n'ait suscité de difficulté.** Antérieurement, la redevance transitait également par le CCF, qui n'avait pas davantage la vocation à accueillir une part dynamique de ressources affectées.

En outre, le Parlement a précisément adopté, à la fin de l'année 2024, une réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², permettant qu'un montant déterminé d'une imposition de toute nature soit directement affecté aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024 compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public. »

² Loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

Enfin, comme le souligne la Cour elle-même, **le CCF garantit un versement mensuel par douzièmes, assurant aux sociétés de l'audiovisuel public une ressource stable et prévisible.**

4. Le mission « audiovisuel public » : une coquille vide, instaurée dans l'hypothèse où le Parlement n'adoptait pas la loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public

La mission « Audiovisuel public » est inscrite dans la maquette budgétaire, mais elle n'est dotée d'aucun crédit en 2025.

Pour rappel, après la suppression de la contribution à l'audiovisuel public par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, le financement de l'audiovisuel **public a été assuré par l'affectation d'une fraction de TVA, via le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

Toutefois, la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a encadré plus strictement l'affectation d'impositions de toute nature à des tiers. **Pour les personnes autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, l'affectation n'est possible que si la personne morale est dotée de la personnalité juridique et si l'imposition est en lien avec ses missions de service public.**

Cette règle entrant en vigueur pour le budget de 2025, le **Gouvernement avait prévu une budgétisation des financements de l'audiovisuel public, avec la création d'une mission « Audiovisuel public », qui comprend des programmes correspondant aux sociétés et organismes concernés.**

Le Parlement a cependant adopté entre-temps la **loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public, qui a introduit une dérogation permettant qu'un montant déterminé d'une imposition de toute nature puisse être directement affecté aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.**

La mission « audiovisuel public » demeure donc dans le budget de 2025 comme une coquille vide, et a été supprimée dans la LFI pour 2026.