

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSIONS « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET « AUDIOVISUEL PUBLIC »

Jean-Raymond HUGONET, Rapporteur spécial, Sénateur de l'Essonne

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit au titre de la mission « Médias, livre et industries culturelles » **728,04 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 723,66 millions en crédits de paiement (CP)**. Ces chiffres traduisent une **légère baisse de 12 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2024**. Cette relative diminution interrompt la **trajectoire fortement haussière de la mission au cours des dernières années**.

Concernant la mission « Audiovisuel public », le projet de loi de finances prévoit que les sociétés de l'audiovisuel public bénéficieraient en 2025 d'un montant de **4,029 milliards d'euros**.

1. UNE STABILITÉ DES MOYENS ACCORDÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC DANS L'ATTENTE DE SA NÉCESSAIRE RÉFORME

A. LA CRÉATION D'UNE MISSION DANS L'ATTENTE DE L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RÉFORMANT LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La création d'une mission budgétaire en PLF 2025, en lieu et place du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » reflète une budgétisation par défaut, dans la mesure où il s'agit du seul mode de financement qui ne nécessite pas de modification législative de niveau organique. Faute de réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le système actuel ne pourrait être maintenu en 2025.

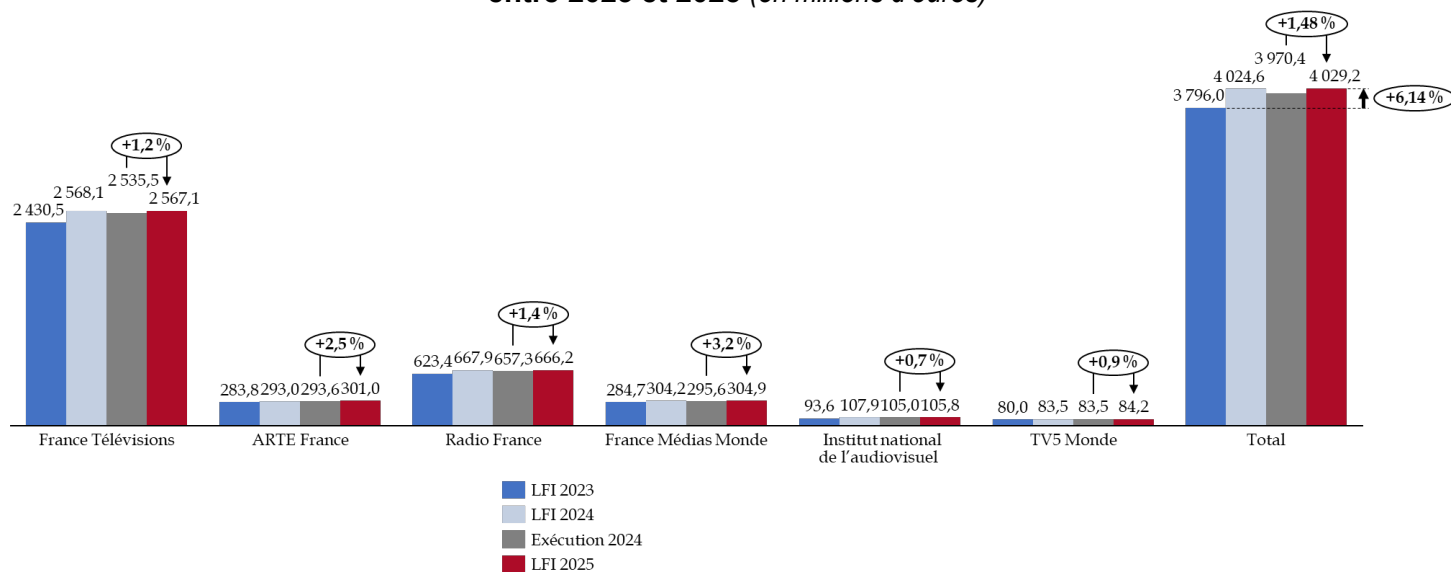
Le Sénat a donc adopté le 23 octobre 2024 une proposition de loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public pour permettre aux sociétés d'audiovisuel public de bénéficier de l'affectation d'un montant d'impôt d'État, ce qui permettra de maintenir le système antérieur de financement par une part de TVA affectée. Si la proposition de loi organique était adoptée suffisamment à temps pour que soit adopté un montant de TVA affectée lors du vote de la première partie du PLF pour 2025, la mission serait vraisemblablement de nouveau transformée en compte de concours financiers.

B. UNE STABILITÉ DES MOYENS PAR RAPPORT À 2024 QUI DOIT ÊTRE SALUÉE

Le projet de loi de finances prévoit que les sociétés de l'audiovisuel public bénéficient en 2025 d'un montant de 4,029 milliards d'euros, attribués pour près des deux tiers à France Télévisions et pour 16,5 % à Radio France. Le montant demandé pour 2025 correspond à une stabilité complète (+ 3,9 millions d'euros et + 0,06 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

L'année précédente avait vu une forte hausse des moyens, après un maintien du niveau de financement entre 2016 et 2023 et une trajectoire d'économies demandées aux sociétés de l'audiovisuel public de 190 millions d'euros entre 2018 et 2022.

Évolution des dotations accordées aux sociétés de l'audiovisuel public entre 2023 et 2025 (en millions d'euros)



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

Le Gouvernement a annoncé projeter de réduire au cours de l'examen parlementaire le montant de la mission de **50 millions d'euros**, ce qui la porterait à 3,979 milliards d'euros. Cette réduction est justifiée par les documents par un « *effort de maîtrise des dépenses de l'audiovisuel public, en particulier pour France Télévisions* ». Une telle réduction semble absorbable.

C. FAUTE DE VÉRITABLE RÉFORME, UN PROGRAMME DE TRANSFORMATION LIMITÉ ET UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE FRAGILE

La loi de finances pour 2024 a acté la création d'un « programme de transformation » destiné à financer des actions spécifiques. 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. Le décret d'annulation de février 2024 précité a annulé 20 millions d'euros sur les 69 millions d'euros initialement prévus, le solde ayant par la suite été gelé. Force est de constater que la réduction du montant des programmes de transformation, déjà initialement marginal, a entériné leur faible ambition.

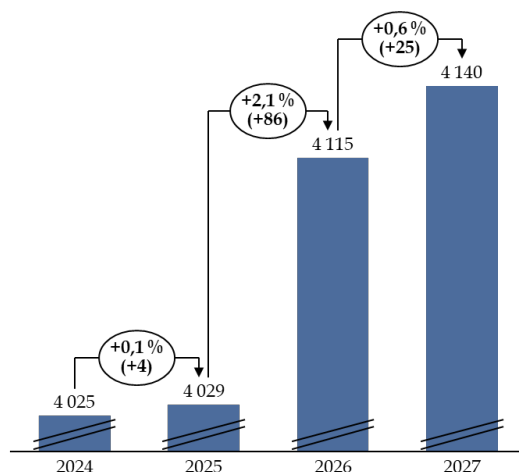
À défaut d'une attribution des crédits sur la base de la performance des projets, ceux-ci n'auront finalement principalement servi que de marge d'ajustement budgétaire. Cette situation pourrait se reproduire en 2025 : 30 millions d'euros sont de nouveau prévus au titre des programmes de transformation.

Les programmes de transformation étaient supposés être conditionnés à l'atteinte d'objectifs figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM), devant couvrir la période 2024-2028. À peine quatre mois après la conclusion des contrats, les crédits du PLF pour 2025 ne correspondent pas à la trajectoire budgétaire prévue dans ces contrats, sans qu'il y ait lieu de le regretter. Les COM reposent sur une hypothèse de progression des dotations de 104 millions d'euros en 2025 et 255 millions d'euros en 2028 par rapport à 2024, soit une progression de 6,4 % en quatre ans.

La hausse prévue par les COM ne paraissait pas justifiée et il faut se féliciter que, dans le contexte budgétaire actuel, l'audiovisuel public prenne sa part de l'effort général d'économies.

Trajectoire des ressources des sociétés d'audiovisuel public dans le PLF 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

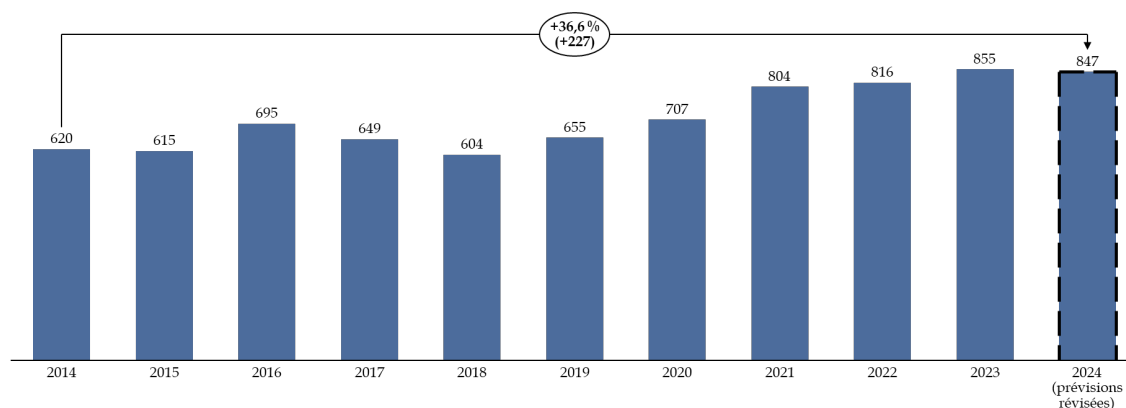
La stratégie de mutualisations « par le bas » ne peut suffire et il est souhaitable que le Gouvernement se saisisse des travaux déjà engagés pour relancer la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public. La définition d'une nouvelle gouvernance commune devrait permettre de mettre à plat le niveau de financement de l'audiovisuel public, découlant dans un premier temps de la définition des missions de service public confiées aux sociétés de l'audiovisuel public et dans un second temps de la situation budgétaire du pays.

2. UNE CONTRIBUTION DU CNC AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES À HAUTEUR DE 450 MILLIONS D'EUROS JUSTIFIÉE PAR LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTABLISSEMENT

L'article 33 du projet de loi de finances procède à une ponction de 450 millions d'euros sur la trésorerie du CNC, ces recettes abondant le budget général de l'État. La situation n'est pas inédite : le CNC a déjà fait l'objet par le passé de ponctions entre 2011 et 2017. Bien que d'un volume important, le prélèvement opéré par l'article 33 est indolore pour le CNC. La trésorerie du centre a en effet augmenté de façon continue au cours des dernières années, pour atteindre le montant considérable de 847 millions d'euros.

Évolution du fonds de roulement du CNC depuis 2014

(en millions d'euros)

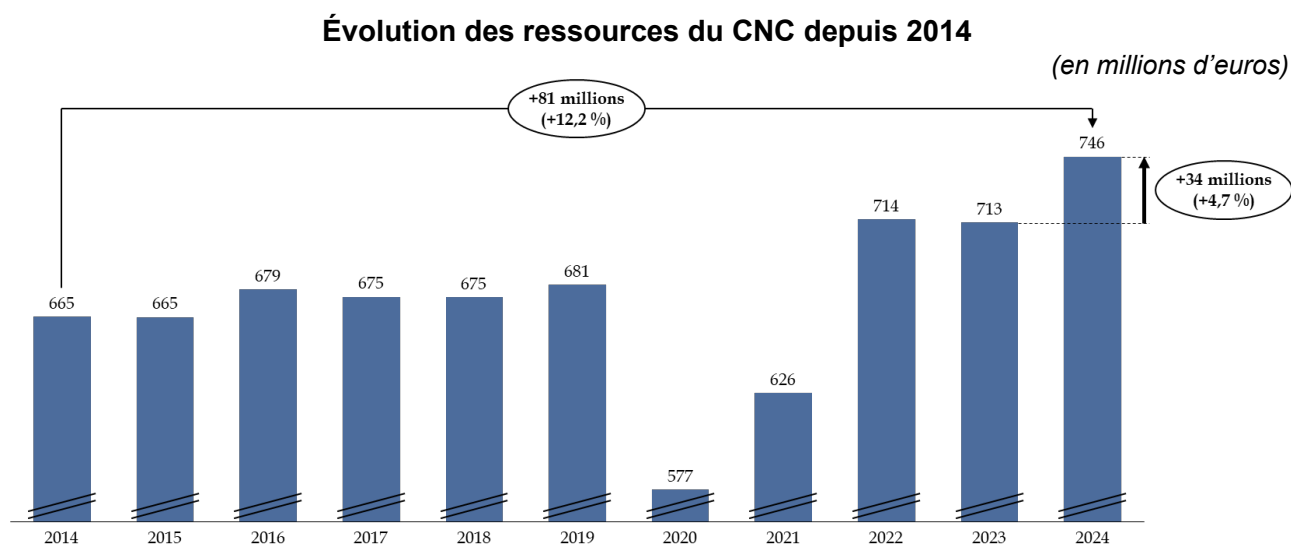


Source : commission des finances d'après le CNC

Les 450 millions d'euros prélevés en 2025 correspondent en grande partie à des provisions pour aides automatiques qui n'ont pas eu à être mobilisées et qui viennent donc artificiellement grossir la trésorerie de l'établissement. **Il est légitime que ces fonds dormants alimentent le budget général, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques.**

Le CNC ne mobilise pas son fonds de roulement pour la distribution de soutiens financiers au secteur, de sorte que le prélèvement n'aura aucun impact sur sa capacité à mobiliser des financements pour le cinéma en 2025.

En outre, les ressources du CNC sont en constante augmentation : en 10 ans, il devrait voir ses recettes augmenter de 12 %, soit 80 millions d'euros supplémentaires. **Le produit des taxes perçues par le CNC en 2024 est estimé à 785 millions d'euros**, soit une hausse d'1,7 % par rapport à 2023.



Source : commission des finances d'après le CNC

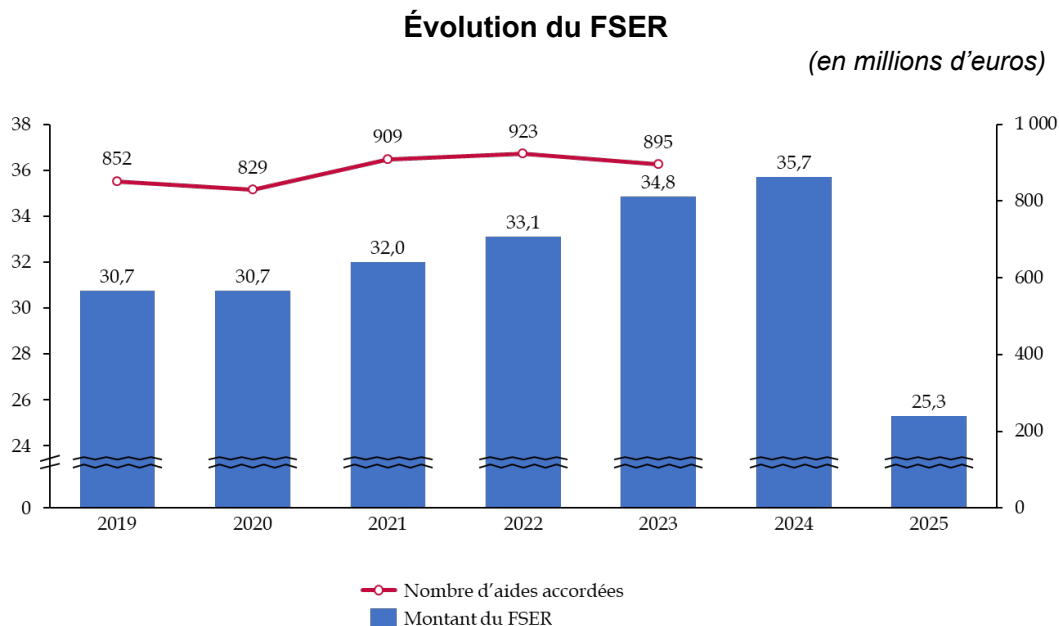
3. LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE, PREMIER OPÉRATEUR DU MINISTÈRE QUI PRÉSENTE DE GRANDES FRAGILITÉS

Pour 2025, l'enveloppe consacrée à la subvention pour charges de service public (SCSP) de la BnF s'établit à **216,2 millions d'euros en AE et en CP**, soit une progression de 5 millions d'euros par rapport à 2024.

L'essentiel des dépenses de la BnF concerne sa masse salariale (164,7 millions d'euros en 2024). Sa croissance est essentiellement liée aux mesures générales concernant l'ensemble de la fonction publique, qui n'ont d'ailleurs été que partiellement compensées. Les dépenses de fonctionnement ont été tirées à la hausse par l'inflation des coûts de l'énergie et par la réouverture en 2022 du site Richelieu. Le site François-Mitterrand est un bâtiment très énergivore : sa consommation électrique annuelle est l'équivalent de celle d'une ville de 20 000 habitants.

4. UNE REGRETTABLE DIMINUTION DES MOYENS ACCORDÉS AUX RADIOS ASSOCIATIVES

Les crédits du fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER), qui aide 750 radios associatives non commerciales, devraient diminuer de 30 % entre 2024 et 2025, soit une baisse de 10,3 millions d'euros.



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La justification de cette baisse dans les documents budgétaires est pour le moins succincte : « la dotation du FSER inscrite dans le projet de loi de finances est revue à la baisse conformément aux arbitrages interministériels », dont il est même douteux qu'ils aient eu lieu. Or il est permis de s'interroger sur la pertinence de cette réduction des crédits, alors que les radios associatives sont des acteurs essentiels pour la vitalité des territoires.

5. LA TOUJOURS INDISPENSABLE RÉFORME DES AIDES À LA PRESSE

A. UNE STABILITÉ DES FINANCEMENTS PRÉVUS POUR L'AGENCE FRANCE PRESSE CONFORME À LA TRAJECTOIRE DE SON CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Les crédits à destination de l'Agence France presse (AFP) devraient très légèrement progresser en 2025 de 0,9 % par rapport à 2024, pour atteindre **143 millions d'euros**.

Après de grandes difficultés au cours de la décennie précédente, la situation financière de l'AFP est aujourd'hui nettement renforcée. L'agence se félicite ainsi d'avoir dégagé au cours des cinq derniers exercices un résultat net positif. Elle poursuit sa trajectoire de désendettement : sa dette s'élevait à plus de 49 millions d'euros en 2017 mais l'AFP devrait être totalement désendettée en 2028 avec une économie de plus de 10 millions d'euros sur ses charges d'intérêts.

Cette trajectoire s'est accompagnée d'une stratégie de baisse des charges. La cible du COM 2019-2023, qui prévoyait une économie de 16,5 millions d'euros en année pleine en 2024, a été légèrement dépassée.

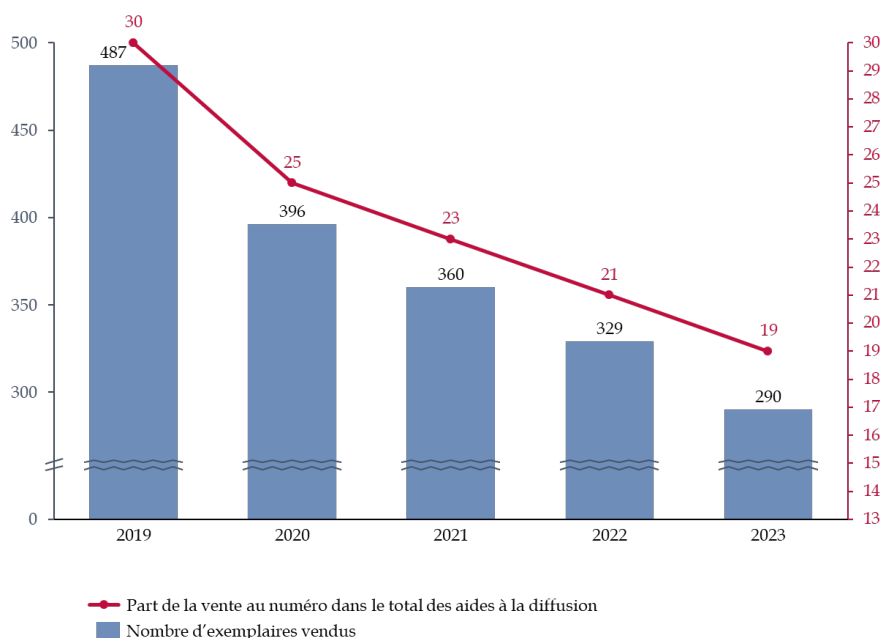
Un nouveau COM 2024-2028 a été signé par l'État et l'AFP au printemps 2024, qui prévoit une trajectoire de hausse à hauteur de 7,3 millions d'euros sur les quatre années.

B. UNE RELATIVE STABILISATION DES AIDES À LA PRESSE DANS L'ATTENTE DE LEUR NÉCESSAIRE RÉFORME

Les chiffres de la chute des ventes au numéro sont vertigineux : entre 2019 et 2023, **le volume de vente au numéro de la presse quotidienne nationale (PQN) a diminué de 60 % et celui de la presse quotidienne régionale (PQR) de 36 %** sur la même période. L'érosion constatée sur la seule année 2023 est de respectivement 14 % pour la PQN et 11 % pour la PQR.

Ventes au numéro en France

(en millions d'exemplaires et en %)



Source : commission des finances

Le montant total des aides à la presse devrait atteindre **194,8 millions d'euros** en AE et 193,8 millions en CP en 2025, stable par rapport à l'année précédente (-1 %). Il faut cependant noter que s'y ajoute un **montant presque équivalent de dépenses fiscales** (environ 170 millions d'euros attendus en 2024 dont 160 millions d'euros pour le seul taux de TVA « super réduit »).

La corrélation entre la nature actuelle des aides et leurs modalités d'attribution, d'un côté, et les défis posés en termes industriels par la mutation de l'accès à l'information et les conséquences de celle-ci sur la vie de titres de presse, de l'autre, doivent servir de points cardinaux à une **réforme d'ampleur du régime d'aides**. Les **États généraux de l'information**, dont les conclusions ont été rendues mi-2024 ont à leur tour émis plusieurs propositions, sans aborder explicitement le sujet d'un renforcement de la conditionnalité des aides. Il est pourtant désormais impératif de se saisir de cet enjeu.

Réunie le mercredi 30 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions.



Jean-Raymond HUGONET
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de l'Essonne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28