

LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 2024-2028 : UNE COPIE À REVOIR

En application de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Premier ministre a saisi le Président du Sénat des projets de contrats d'objectifs et de moyens (COM) de quatre sociétés de l'audiovisuel public pour la période 2024-2028 : **France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA)**.

L'article 53 de la loi de 1986 prévoit la conclusion de COM entre l'État et cinq entités de l'audiovisuel public. **Le projet de COM d'Arte France suit toutefois une temporalité spécifique** puisqu'il découle du projet de groupe de la chaîne franco-allemande. Il sera la traduction, pour la partie française, du projet de groupe adopté le 9 octobre 2024 par l'assemblée générale du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) d'Arte pour la période 2025-2028. Ce projet de COM doit être transmis prochainement au Parlement.

Si la loi prévoit l'obligation de conclure des COM, elle ne prévoit aucune sanction si l'État manque à cette obligation ou ne respecte pas les termes du document. C'est ainsi que **les projets de COM des quatre sociétés précitées n'entreront en vigueur qu'à l'issue de leur première année théorique d'application**. L'expérience a montré, par ailleurs, que **ces COM étaient peu contraignants et qu'ils ne permettaient pas à l'État de mettre en œuvre une véritable vision stratégique**. La commission l'a regretté dans **les avis défavorables qu'elle a rendus sur les projets de COM pour la période 2020-2022 puis sur les avenants qui ont prolongé ces COM sur l'exercice 2023**.

L'article 5 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, réécrit l'article 53 précité pour substituer aux COM des **conventions stratégiques pluriannuelles**. Une seule convention serait conclue, dans ce cadre, entre l'État et la holding France Médias, regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA.

Dans l'attente de cette réforme indispensable de la gouvernance de l'audiovisuel public, suspendue par la dissolution de l'Assemblée nationale, **le rapporteur juge que les projets de COM transmis en juin au Parlement ont désormais perdu toute crédibilité**. Avant même leur entrée en vigueur, **leur trajectoire financière est déjà obsolète**. **Ces COM sont un exercice uchronique dont il n'est pas possible de se satisfaire**. Afin de tenir compte des incertitudes budgétaires et de la nécessité de réformer en profondeur la gouvernance de l'audiovisuel public, **le rapporteur suggère l'élaboration, dans des délais resserrés, de COM d'une durée de trois ans (2024-2026)**.

Pour toutes ces raisons, la commission a émis un avis défavorable aux projets de contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public pour la période 2024-2028.

1. UN CONSENSUS AUTOUR DES GRANDES ORIENTATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL

A. DES OBJECTIFS PARTAGÉS CONFIRMANT LES STRATÉGIES DES ENTREPRISES

Les objectifs des projets de COM 2024-2028 s'inscrivent dans la continuité des orientations stratégiques définies par les précédents COM. Ces COM 2024-2028 prévoient notamment la poursuite de la transformation numérique, un renforcement de la place de l'information, des priorités données à la proximité et à la conquête du jeune public, ainsi qu'une offre culturelle diversifiée, adaptée à chaque antenne.



La transformation numérique est une priorité pour toutes les entreprises afin de répondre à l'évolution des usages. Toutefois, comme le souligne l'Arcom dans son avis du 24 juillet 2024 sur les projets de COM, la mise en place d'une plateforme commune à l'ensemble du service public n'est qu'insuffisamment évoquée alors que cette approche est suivie dans la plupart des pays de l'Union européenne.



L'information est devenue l'un des piliers de l'offre linéaire (avec le sport). La rationalisation de l'information produite au niveau national et la lutte contre la désinformation sont des priorités. Au plan local, le service public développe une offre de proximité en rapprochant les moyens existants. Au plan international, le groupe en charge de l'audiovisuel extérieur (France Médias Monde) est en première ligne dans la bataille de l'information.



La proximité est un atout que le service public de l'audiovisuel doit mettre davantage en valeur pour promouvoir une approche décentralisée et diversifiée, tant en matière d'information que de culture, de sport, etc. C'est l'objet du rapprochement entre France 3 et France Bleu autour de la marque « ICI » qui doit se décliner à la télévision, à la radio et sur supports numériques et se traduire par l'élaboration d'un schéma immobilier commun. La proximité concerne également l'outre-mer. Après la suppression de la chaîne France Ô, France Télévisions a pris 25 engagements à ce titre dans le cadre d'un « pacte de visibilité ».



La conquête des publics jeunes est un défi majeur. L'âge moyen des téléspectateurs de France 2 est de 62 ans. Les nouvelles générations utilisent massivement les outils numériques : formats vidéo courts, streaming, réseaux sociaux. Si les enfants consomment encore les programmes linéaires qui leur sont dédiés, les jeunes délaissent le visionnage d'émissions en linéaire sur un téléviseur commun à l'ensemble du foyer. L'offre doit s'adapter à ces nouveaux usages, afin d'attirer un public jeune vers des formats qualitatifs. Les coopérations avec l'éducation nationale (Lumni) ont vocation à être renforcées. En outre, pour limiter l'addiction aux écrans, le média audio (Radio France) a un rôle particulier à jouer.



L'accès de tous à la culture et le financement de la création sont au cœur des missions du service public de l'audiovisuel. Les nouveaux COM renouvellent l'ambition du service public dans ce domaine. France Télévisions s'engage à financer la création audiovisuelle à hauteur de 440 M€ annuels et le cinéma à hauteur de 80 M€ annuels. Radio France joue un rôle particulier pour promouvoir la diversité de l'offre musicale. L'INA est le média patrimonial, ayant pour mission de sauvegarder le patrimoine audiovisuel français.

Les médias de service public sont confrontés à des défis communs, résultant de la transformation progressive du paysage audiovisuel depuis deux décennies. Si chaque société occupe une place particulière, la plupart des orientations sont partagées par l'ensemble des acteurs. **Or les objectifs et indicateurs demeurent cloisonnés par société.** Contrairement aux précédents COM, les projets de COM 2024-2028 ne comportent pas de partie commune à toutes les entreprises.

Les synergies sont abordées *a minima*, l'accent étant principalement mis sur le projet ICI. Ces coopérations ne sont pas abordées dans leur dimension structurelle, alors que leur mise en œuvre nécessite de revoir l'organisation des sociétés pour redéfinir la stratégie, accélérer les rapprochements et optimiser la répartition des moyens.

Pour le rapporteur, ces COM, reflètent, comme les précédents, les projets séparés de chaque entreprise plutôt que la vision stratégique de leur actionnaire commun.

B. DES INFLEXIONS POUR ADAPTER ET PROLONGER LES STRATÉGIES EXISTANTES

Les projets de COM sont globalement plus concis que leurs prédécesseurs et concentrés sur les orientations prioritaires. Il revient en effet à l'État de déterminer des objectifs, mais c'est aux entreprises de décider des modalités de mise en œuvre et de rendre compte de leur action. **Le rapporteur approuve une approche fondée sur la clarté et la responsabilité, plutôt que sur un foisonnement d'indicateurs entravant l'action des entreprises.**

Les inflexions les plus notables sont les suivantes :

- la poursuite des projets ICI et Franceinfo avec la définition de **lignes éditoriales communes sur tous supports** ;
- une offre coordonnée dans le domaine de **l'éducation aux médias et à l'information** ;
- un **rapprochement des offres numériques**, préservant la spécificité de chaque média et de chaque plateforme, grâce à un « *univers de navigation simplifié et cohérent au sein de l'audiovisuel public* » ;
- un **approfondissement des coopérations technologiques** entre les entreprises, afin de mutualiser des développements coûteux, notamment en matière de gestion et de traitement des données par l'intelligence artificielle.

S'agissant de chaque entreprise, on note en particulier :

- **des indicateurs spécifiques à France 2** qui n'existaient pas auparavant, afin de suivre l'ambition de la programmation de la chaîne (part des œuvres cinématographiques d'expression originale française aux heures de grande écoute, nombre de soirées consacrées à la fiction d'expression originale française, diffusion d'émissions politiques aux heures de grande écoute). France TV est par ailleurs appelée à **tripler ses dépenses en matière de programmes jeunesse** ;
- **Radio France a l'ambition marquée de développer des contenus à l'attention des adolescents et de développer des formats innovants** (« bureau des idées ») ;
- **France Médias Monde doit développer ses implantations** dans le cadre de quatre projets : en Afrique avec le lancement d'un décrochage de France 24 en français et d'une offre 100 % réseaux sociaux pour les jeunes Africains depuis le « hub » de Dakar ; dans le monde arabe dans le cadre d'un « hub » à Beyrouth pour renforcer la production numérique en langue arabe de France 24 et de Monte Carlo Doualiya (MCD) ; en Europe centrale et orientale avec le renforcement des langues étrangères (ukrainien, turc) au sein du « hub » de Bucarest ;
- enfin, **le COM de l'INA met l'accent sur l'usage de l'intelligence artificielle** pour améliorer la « découvrabilité » des collections.

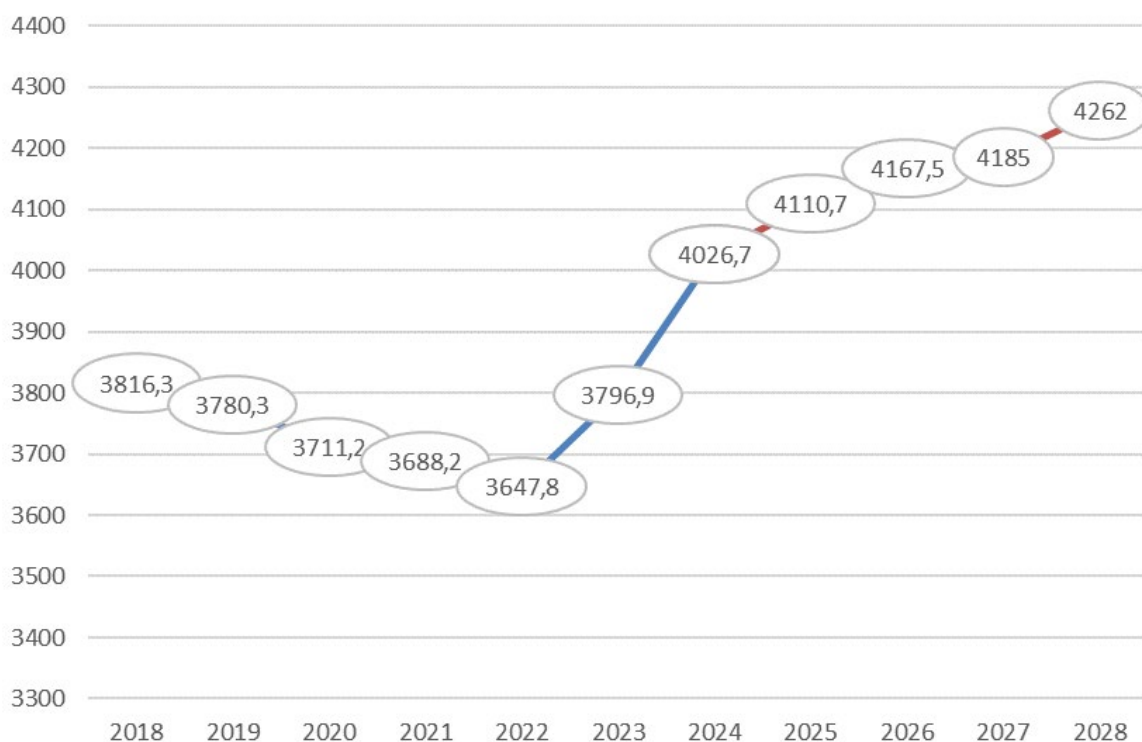
C. DES MOYENS EN AUGMENTATION POUR CONCRÉTISER LES AMBITIONS

Les projets de COM font reposer les plans d'affaires des sociétés sur **une trajectoire de moyens budgétaires ambitieuse.**

Ainsi, les moyens budgétaires doivent augmenter, entre 2023 et 2028 :

- de + 253,5 M€ pour France TV ;
- de + 92,8 M€ pour Radio France ;
- de + 40,8 M pour France Médias Monde ;
- et de + 18,8 M€ pour l'INA.

Une trajectoire de moyens budgétaires ambitieuse (M€)



Source : présentation du PLF 2024 (ensemble de l'audiovisuel public, y compris Arte France et TV5 Monde)

Il n'y a toutefois pas lieu de décrire davantage cette trajectoire déjà obsolète.

2. DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DÉJÀ DÉPASSÉS

Les commissions parlementaires sont aujourd'hui appelées à formuler un avis sur des orientations déjà mises en œuvre au cours de l'année 2024, ce qui **réduit considérablement en soi la portée de cet avis**. Ce retard est un premier motif d'insatisfaction.

A. DES COM QUI NE CORRESPONDENT PLUS À LA RÉALITÉ

Avant même d'être entré en vigueur, le volet budgétaire des projets de COM est déjà invalidé par l'exécution budgétaire 2024 et par les perspectives pour 2025, en raison de la mise en œuvre par le gouvernement d'une politique de maîtrise des dépenses publiques.

Après la prolongation en 2023 des COM 2020-2022, de nouveaux contrats d'objectifs et de moyens auraient dû être élaborés et approuvés au cours de l'année 2023, afin d'entrer en vigueur début 2024. Or la préparation des COM repose sur **une procédure de dialogue entre l'État et les entreprises, dont la longueur est excessive**. L'expérience montre que les COM ne sont pas toujours respectés dans la durée ; en l'espèce, **ils sont dépassés avant même d'être entrés en vigueur**.

En effet, en 2024, les montants versés aux sociétés de l'audiovisuel public ont été inférieurs à ceux prévus par trajectoire budgétaire reprise dans les projets de COM.

En février 2024, afin de réduire les dépenses de l'État et de limiter le déficit public, le gouvernement a annulé 10 Md€ de crédits au sein de l'ensemble des missions budgétaires. **Pour l'audiovisuel public, il en a résulté une annulation de 20 M€,** prélevés sur le programme transversal créé en 2024 pour financer la transformation des entreprises.

Le gouvernement a ensuite invoqué le projet de réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public pour suspendre le versement du solde de ces crédits de transformation. **30 M€ ont ainsi été « suspendus »**. Ces crédits pourraient être définitivement annulés par la loi de finances de fin de gestion 2024. **Au total, ce sont 50 M€ qui manqueront dans les comptes des sociétés de l'audiovisuel public sur l'exercice 2024 par rapport à la trajectoire financière publiée fin 2023.**

Le projet de loi de finances pour 2025 n'est pas non plus conforme aux projets de COM.

Les montants inscrits sont en deçà de ceux proposés dans la trajectoire budgétaire : **il manque 81,5 M€ par rapport à cette trajectoire, dont 71 M€ sur le périmètre des COM** (c'est-à-dire pour France TV, Radio France, France Médias Monde et l'INA).

Le gouvernement a récemment fait part de son intention de diminuer les dotations prévues par le projet de loi de finances 2025 de 50 M€ pour l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public (dont 46,1 M€ sur le périmètre des projets de COM). Cette modification pourrait faire l'objet d'un amendement gouvernemental dans le cadre de l'examen parlementaire.

Après un décalage de 50 M€ par rapport aux projets de COM en 2024, l'écart serait donc de 131,5 M€ en 2025. Il manque donc déjà 181,5 M€ par rapport aux prévisions.

Dans ces conditions, le rapporteur estime que les projets de COM ont perdu toute crédibilité. De simples ajustements ne suffiront pas à adapter les moyens à la réalité.

L'ampleur du décalage, en termes financiers, implique **une réflexion sur de possibles sources d'économies.**

Le rapporteur estime nécessaire de sanctuariser autant que possible :

- d'une part, **le financement de la création audiovisuelle et cinématographique ;**
- d'autre part, **la consolidation de notre audiovisuel extérieur**, vecteur d'une vision française du monde dans un contexte de guerre informationnelle au niveau mondial.

La culture et la maîtrise de l'information sont en effet deux piliers du rayonnement de la France.

B. DES COM QUI N'INTÈGRENT PAS LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

Les projets de COM se caractérisent par une transversalité insuffisante.

Les objectifs et les indicateurs sont peu unifiés alors même que nombre d'orientations sont communes à toutes les entreprises.

La dimension organisationnelle et le pilotage de l'ensemble constitué par les différentes sociétés de l'audiovisuel public ne sont quasiment pas abordés.

L'élaboration conjointe de COM pour France TV, Radio France, France Médias Monde et l'INA aurait dû être **l'occasion de progresser sur cette voie, alors même que la fusion de ces entités, à l'exception de France Médias Monde, était encore envisagée par le gouvernement au printemps 2024**, suite à l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle adoptée par le Sénat un an auparavant.

En commission, les députés ont adopté ce texte **en retirant toutefois France Médias Monde du périmètre de l'ensemble « France Médias »**, structure légère et stratégique introduite par le Sénat pour piloter la gouvernance de l'audiovisuel public. Les députés envisageaient, par ailleurs, de compléter ce schéma de holding par **la perspective d'une fusion des entreprises au 1^{er} janvier 2026**. Après avoir été une première fois reporté, l'examen de ce texte a été de nouveau ajourné en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Le schéma de gouvernance le plus propice à une coopération accrue entre entreprises passe par un rapprochement structurel.

C'est pourquoi la commission appelle de ses vœux une réinscription rapide de la proposition de loi du président Laurent Lafon à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Étant donné les incertitudes qui demeurent, tant sur le plan budgétaire qu'en matière de gouvernance, **le rapporteur suggère l'élaboration, dans des délais très resserrés, de nouveaux COM d'une durée de trois ans (2024-2026)**. Ces nouveaux COM tiendraient compte des réalités budgétaires des exercices 2024 et 2025, tout en bâtissant des

perspectives crédibles pour 2026. **Ce dispositif permettrait de respecter la loi du 30 septembre 1986, tout en se laissant le temps d'élaborer la convention stratégique pluriannuelle qui succéderait ensuite à ces COM.**

Enfin, le rapporteur souligne que l'incertitude sur les modalités de financement de l'audiovisuel public n'est pas encore tout à fait levée. À son initiative, une proposition de loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public a été déposée au Sénat le 10 juillet 2024, afin de clore un sujet ouvert par la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en 2022. Cette réforme fiscale, insuffisamment préparée, avait entraîné la mise en place, à titre provisoire, d'un financement par l'affectation d'une fraction de TVA au compte de concours financier « avances à l'audiovisuel public ».

Or le projet de loi de finances pour 2025 rebudgétise ce financement.

Le compte de concours financier n'est en effet 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 et rapide de la proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 23 octobre 2024. Cette adoption doit intervenir avant celle de la loi de finances. À défaut, le financement de l'audiovisuel public sera budgétisé l'an prochain.**

Le financement par un montant d'imposition de toute nature, voté chaque année en loi de finances par le Parlement, doit sécuriser les crédits de l'audiovisuel public et garantir, ainsi, son indépendance.

L'ensemble des acteurs appelle aujourd'hui à la pérennisation de cette solution expérimentée pendant deux ans. **Si le contexte budgétaire est incertain, et peu propice à une augmentation des financements, il demeure essentiel d'assurer aux entreprises du service public de l'audiovisuel un minimum de visibilité et de stabilité de leurs recettes.**

La commission a émis un avis défavorable aux projets de contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public pour la période 2024-2028.



Laurent Lafon

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



Cédric Vial

Rapporteur
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](#)

