

... sur la proposition de loi

RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET SOUVERAINETÉ AUDIOVISUELLE



L'abandon de l'examen du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle en mars 2020 pour cause de crise sanitaire a stoppé net le regroupement de l'audiovisuel public engagé par Franck Riester dans le prolongement des recommandations du rapport du Sénat de septembre 2015 de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin qui en avait proposé le principe et les modalités.

Si un effort afin de développer les mutualisations a été conduit depuis 2018, les résultats demeurent modestes et les perspectives insuffisantes. Lors de son audition au printemps 2022 à l'occasion des travaux de la mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public, le représentant de la tutelle avait regretté de ne pas disposer « *des outils pour contraindre les entreprises de l'audiovisuel public à coopérer ou pour arbitrer leurs désaccords* », ce qui explique la difficulté pour l'État à définir une stratégie commune pour ces entreprises et à la mettre en œuvre.

Ce constat est aujourd'hui partagé par le président de l'Arcom qui, lors de son audition par le rapporteur, a estimé que « *face aux investissements nécessaires dans la technologie pour aller chercher les publics et du fait de la concurrence des talents, il (était) nécessaire de regrouper les forces et les énergies de l'audiovisuel public* ». Plus précisément, le Président Roch-Olivier Maistre a estimé que : « *si les entreprises de l'audiovisuel public sont livrées à elles-mêmes, les convergences s'effectueront avec lenteur, c'est pourquoi on ne peut se reposer sur la volonté des parties* ».

Si la nécessité de regrouper les entreprises de l'audiovisuel public fait aujourd'hui l'objet d'une analyse largement convergente – en particulier de la part du président et du rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'audiovisuel public - des différences existent encore sur le rythme et la forme de ce regroupement. Auditionnée par la commission de la culture le 7 décembre 2022, la présidente de Radio France avait ainsi déclaré que sa conviction était qu'il fallait « *aller vers une structure agile, de manière à faciliter le partage des stratégies et le travail des équipes engagées dans la coopération* ». A contrario, la présidente de France Télévisions avait estimé au printemps dernier en audition au Sénat que « *la fusion des sociétés de l'audiovisuel public d'ici la fin du quinquennat (était) le projet de rupture le plus ambitieux pour l'audiovisuel public* ».

« *Les dispositions de la proposition de loi déposée par Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, permettent de concilier les différentes approches en termes de regroupement puisqu'elles créent la société holding France Médias tout en considérant que cette structure légère et stratégique constituera une étape avant une fusion des différentes entités* ».

Jean-Raymond Hugonet, rapporteur

Le second volet de la proposition de loi comprend, par ailleurs, un nombre limité de dispositions visant à réduire les asymétries qui pénalisent les médias historiques dans la concurrence qui les oppose aux plateformes numériques internationales.

Plusieurs articles visent ainsi à rétablir l'équité en matière de règles de diffusion des grands événements sportifs majeurs (art. 10), à favoriser la visibilité des chaînes dans les univers applicatifs des distributeurs et des télévisions connectées (art. 11), à permettre à de nouveaux investisseurs de participer au développement des médias audiovisuels (art. 12), à mieux équilibrer les rapports entre les éditeurs et les producteurs de programmes (art. 13), à préserver l'attractivité de la TNT (art. 14) et de la radio (art. 15).

Le rapporteur a proposé de préserver les équilibres du chapitre I^{er} relatif au regroupement de l'audiovisuel public et de compléter le chapitre II relatif aux asymétries par de nouvelles dispositions concernant en particulier le régime de la publicité.

1. UNE PROPOSITION DE LOI D'INITIATIVE SÉNATORIALE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS URGENTS DU SECTEUR DE L'AUDIOVISUEL

A. UNE PROPOSITION DE LOI EN PHASE AVEC LE PROJET DE LOI « RIESTER » ADOPTÉ EN COMMISSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MARS 2020

La proposition de loi s'inscrit dans le droit fil du rapport des sénateurs Jean-Pierre Leleux et André Gattolin qui, dès septembre 2015, avaient proposé la création d'une société holding dénommée « France Médias ». Elle reprend, par ailleurs, les modalités de création et de fonctionnement de la holding définies dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle dont l'examen a été arrêté en mars 2020 sur fond de crise sanitaire.

À noter que la proposition de loi est également largement en phase avec les conclusions du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'audiovisuel public présidée par Jean-Jacques Gaultier et dont Quentin Bataillon est le rapporteur.

« La proposition de loi constitue une initiative parlementaire dont l'objectif est partagé par des sénateurs et des députés de plusieurs groupes dans un secteur où les interventions de l'exécutif font souvent l'objet de soupçons de mise en cause de l'indépendance des médias publics. En l'espèce, la nature de l'initiative permet d'écarter tout doute à ce propos », Jean-Raymond Hugonet, rapporteur

Cette initiative intervient également alors que le débat sur l'avenir du financement de l'audiovisuel public n'est pas achevé et qu'un consensus s'est fait jour sur la nécessité juridique de modifier la loi organique sur les lois de finances (LOLF) avant de pouvoir envisager la pérennisation d'un financement par une fraction du produit de la TVA.

La présente proposition de loi ouvre la voie à une telle pérennisation pour autant qu'elle s'inscrive dans le cadre du regroupement de l'audiovisuel public. À défaut d'un projet ambitieux et global reposant sur une vision stratégique pour l'audiovisuel public, le rapporteur considère que c'est la logique des dotations et de la régulation budgétaires qui aurait toutes les chances de prévaloir pour permettre à l'État de piloter des entreprises qui n'auront pu être rapprochées.

B. LA CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ HOLDING POUR DÉFINIR LA STRATÉGIE, ACCÉLÉRER LES COOPÉRATIONS ET OPTIMISER LA RÉPARTITION DES MOYENS

» L'article 1^{er} de la proposition de loi crée la société France Médias et transforme l'Institut national de l'audiovisuel (INA) d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en société anonyme afin de lui permettre d'intégrer la société holding. **France Médias aura pour mission de définir les orientations stratégiques de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'INA.** ARTE France et TV5 Monde ne sont pas intégrés à cette holding.

» L'article 2 établit que l'État détiendra la totalité du capital de la société France Médias tandis que l'article 3 prévoit la composition des conseils d'administration de la holding et de ses filiales. **Le président de France Médias est nommé pour cinq ans par décret délibéré en Conseil des ministres sur proposition du conseil d'administration** après avis conforme de l'Arcom et après avis des commissions chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat selon les dispositions prévues par l'article 13 de la Constitution. Les directeurs généraux des quatre filiales sont nommés pour cinq ans par leurs conseils d'administration respectifs sur proposition de son président qui est également celui de la holding.

» L'article 5 remplace les contrats d'objectifs et de moyens par deux conventions stratégiques pluriannuelles (CSP) signées entre l'État d'une part et France Médias et Arte France d'autre part. Il reviendra à la CSP de France Médias de définir les orientations stratégiques de la société holding et de ses filiales, le coût prévisionnel de leurs activités et les prévisions pluriannuelles des ressources publiques devant leur être affectées ainsi que le produit des recettes propres dont la publicité.

L'article 5 de la proposition de loi prévoit également que la principale source de financement de ces sociétés devra être constituée par une ressource publique de nature fiscale, pérenne, suffisante, prévisible et prenant en compte l'inflation.

» L'article 7 engage la transformation de l'INA en société anonyme tandis que l'article 8 organise la création de la société holding France Médias au 1^{er} janvier 2024 en prévoyant notamment que les présidents actuels des quatre sociétés concernées deviendront directeurs généraux jusqu'au 1^{er} janvier 2025. Enfin, l'article 9 fixe une application différée au 1^{er} janvier 2024 des dispositions de la proposition de loi relatives à l'audiovisuel public.

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LES ASYMÉTRIES ENTRE LES CHAÎNES ET LES PLATEFORMES NUMÉRIQUES

Depuis une dizaine d'années, les médias historiques sont confrontés à de nouveaux acteurs du numérique qui s'exonèrent souvent des normes nationales, et singulièrement des dispositions de la loi du 30 septembre 1986. Faute de pouvoir remettre complètement cette loi sur le métier, la proposition de loi comprend plusieurs modifications significatives de ce cadre devenu largement obsolète.

» L'article 10 prévoit ainsi d'appliquer les mêmes règles aux plateformes qu'aux chaînes de sport payantes en matière d'événements d'importance majeure et d'éviter qu'un acteur extra-européen mette la main sur la totalité du championnat de France de football avec le risque de ne pas être en mesure de le diffuser, comme cela a pu se voir dans un passé récent.

» L'article 11 élargit à l'ensemble des chaînes de la TNT la qualification de services d'intérêt général leur permettant de bénéficier d'une visibilité appropriée sur les interfaces utilisateurs et pose le principe d'une égalité de traitement dans l'accès aux différents services et programmes.

» L'article 12 réduit de 5 à 2 ans le délai minimum de détention d'une fréquence afin de pouvoir la revendre afin de ne pas empêcher l'arrivée de nouveaux investisseurs souhaitant développer les médias existants.

» L'article 13 exclut les mandats de commercialisation de la définition de la production indépendante afin de les soumettre à la négociation entre les parties avec l'objectif de rééquilibrer les relations entre les chaînes et les producteurs.

» L'article 14 oblige les distributeurs et les récepteurs de télévision à rendre accessibles les services interactifs ajoutés au signal hertzien par les éditeurs de programmes recourant à la norme HbbTV.

» L'article 15 prévoit la généralisation de la compatibilité des récepteurs radio vendus en France avec la norme DAB+ ainsi que la présence obligatoire dans les véhicules de récepteurs permettant de recevoir tant la radio analogique que numérique.

2. L'APPORT DE LA COMMISSION : PLUSIEURS AJOUTS POUR RÉPONDRE PLEINEMENT AUX NÉCESSITÉS DU SECTEUR

A. DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS RELATIVES AU REGROUPEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

➤ *La commission a adopté l'article 1^{er} qui crée la société holding France Médias regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA.*

➤ Elle a modifié certaines dispositions relatives à l'INA afin, en particulier, de prévoir que l'Institut sera également en charge de la conservation des programmes diffusés de manière délinéarisée par les autres sociétés filles de la holding et qu'il lui reviendra d'assurer la conservation des archives des filiales qui pourraient être créées par la société holding et les sociétés filles.

➤ *La commission a, par ailleurs, créé un article 45 A qui inscrit TV5 Monde dans la loi du 30 septembre 1986 en précisant ses missions.*

➤ Elle a prévu à l'article 3 qu'un administrateur indépendant siégeant au conseil d'administration de France Médias devra posséder une expérience reconnue à l'international lui permettant de suivre les enjeux de l'audiovisuel extérieur.

➤ Afin de renforcer la spécificité du service public, la commission a souhaité, sur proposition du rapporteur, que la convention stratégique pluriannuelle de France Médias attribue **un niveau de recettes publicitaires et de parrainage maximal aux sociétés France Télévisions, Radio France et France Médias Monde** défini en fonction des ressources publiques qui leur sont attribuées. Ce plafonnement devra concerner également les messages publicitaires et de parrainage destinés aux supports digitaux. Radio France est déjà soumis à un plafonnement qui ne tient toutefois pas compte des supports digitaux, tandis que France Télévisions a pour seule obligation de ne pas faire de publicité après 20 heures, une contrainte que l'entreprise contourne en multipliant les parrainages avant 21 heures.

➤ Compte tenu des échanges menés lors des auditions notamment avec le président de l'Arcom et la présidente de France Médias Monde, **le rapporteur a indiqué qu'il était favorable à une évolution des modalités de nomination du président de la société holding qui pourrait intervenir lors du débat en séance publique.**

« Je souhaite préparer un amendement pour le débat en séance publique supprimant la nomination du président de France Médias en conseil des ministres. Il serait nommé par l'Arcom sur proposition du conseil d'administration de la société, la sélection des candidatures étant réalisée par un comité de nomination », Jean-Raymond Hugonet, rapporteur

B. PLUSIEURS MODIFICATIONS D'ARTICLES VISANT À RÉDUIRE LES ASYMÉTRIES

Pour davantage d'équité dans la commercialisation des droits sportifs, la commission a souhaité, sur proposition du rapporteur, obliger les plateformes souhaitant acquérir des droits sportifs à respecter les règles relatives à la retransmission des **événements d'importance majeure** et celles encadrant la publicité et le parrainage audiovisuels (**article 10**).

La commission a, sur proposition du rapporteur également, apporté plusieurs modifications à l'**article 11** consacré à la **visibilité appropriée** afin de ne pas exclure de la définition des services d'intérêt général les groupes ayant filialisé l'édition de leurs applications numériques. Elle a aussi prévu de mieux définir les conditions de cette visibilité en décidant que les chaînes de la TNT bénéficieront collectivement d'une visibilité équivalente à celle des plateformes à travers un « bouton TNT », l'utilisateur ne devant pas accomplir plus d'une action supplémentaire au nombre d'actions nécessaires pour accéder aux services et programmes les mieux exposés.

La commission a par ailleurs, sur proposition du rapporteur, complété l'**article 12** afin d'autoriser l'Arcom à agréer une modification de contrôle d'une société détenant une autorisation TNT, sans contrainte de délai, lorsque la modification du contrôle ne porte pas atteinte à l'impératif de pluralisme et à l'intérêt du public et qu'elle n'a pas un objectif manifestement spéculatif. L'Arcom pourra également modifier la convention en vigueur d'une chaîne si les modifications sont justifiées par un motif d'intérêt général et ne remettent pas en cause l'orientation générale du service.

Afin de concilier le développement du DAB+ et les contraintes des industriels, la commission a porté de 9 à 18 mois le délai laissé aux industriels pour adapter leur production et de 12 à 24 mois celui accordé aux distributeurs pour faire évoluer leur offre de produits.

C. QUELQUES DISPOSITIONS NOUVELLES AFIN DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI

La commission a adopté un **article 11 bis** visant à prolonger les délais de l'expérimentation de l'*Ultra Haute Définition* (UHD) en prévoyant que les autorisations pourront être délivrées pendant une durée de cinq ans au lieu de trois à compter de la publication de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et que leur durée ne pourra être supérieure à sept ans au lieu de cinq selon le droit en vigueur.

Elle a également adopté un **article 14 bis** qui impose progressivement la compatibilité des nouveaux téléviseurs avec l'ultra haute définition dès lors que 20 % de la population française aura accès à la diffusion de programmes de télévision en UHD. Une disposition similaire avait été adoptée en 2021 par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique puis censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure.

Enfin, la commission a également autorisé une troisième coupure de publicités dans les films de plus de deux heures ainsi que la possibilité d'insérer des messages d'information sur les programmes dans les coupures consacrées à la publicité dans les mêmes conditions que le prévoyait l'article 10 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.



EN SÉANCE

Le 13 juin 2023, le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle. À l'occasion des débats, le Sénat a prévu à l'article 3 qu'**une des deux personnalités indépendantes siégeant au conseil d'administration de la société France Médias sera chargée de veiller à l'impartialité de l'information** dans le groupe public. Il a également modifié la rédaction envisagée pour le nouvel article 47-3 de la loi du 30 septembre 1986, afin de prévoir que **le président de France Médias sera nommé par l'Arcom sur proposition du conseil d'administration de la société.**

Le Sénat a adopté un article 11 bis A prévoyant que les conventions des chaînes devront comporter un montant minimal d'investissement dans l'information. L'article 11 ter prévoit par ailleurs de ne plus appliquer le « must carry » aux services distribués par contournement afin de permettre à France Télévisions de maîtriser la reprise de ses programmes par les plateformes.

L'article 12 bis insère par ailleurs un nouvel article 95-1-A dans la loi de 30 septembre 1986 définissant les modalités des mesures d'audience des plateformes numériques.

Enfin, l'article 15 a été modifié afin de **porter à 30 mois à compter de la promulgation de la loi, le délai pour ne plus commercialiser que des récepteurs de radios permettant la double réception en FM et en DAB+.** Le Sénat a également prévu qu'un rapport sera remis par le Gouvernement au Parlement concernant les aides à l'équipement des foyers pour la réception du DAB+ ainsi que les mesures d'accompagnement des radios pour faire face aux coûts liés à la double diffusion, en FM et en DAB+.



Laurent Lafon

Auteur de la proposition
de loi et Président
de la commission
Sénateur du
Val-de-Marne
(*Union Centriste*)



Jean-Raymond Hugonet

Rapporteur

Sénateur de l'Essonne
(*Les Républicains*)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-545.html>

