

... 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'écartier 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. Elle sera examinée en séance publique les 12, 13 et 14 juin 2023.



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>



... la proposition de loi

RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET SOUVERAINETÉ AUDIOVISUELLE

Réunie le mercredi 3 juillet 2025, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté son texte en deuxième lecture sur la *proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle*.

1. UNE RÉFORME PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

Déposée le 21 avril 2023 par le président Laurent Lafon, la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle a été adoptée par le Sénat en première lecture le 13 juin 2023.

Elle a ensuite connu un parcours mouvementé à l'Assemblée nationale :

- Elle a fait l'objet, lors de la précédente législature, d'un premier examen en commission, en première lecture, qui a abouti à un texte déposé le 15 mai 2024. L'examen de ce texte a toutefois été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024, qui l'a rendu caduc.
- Un nouvel examen de la proposition de loi en première lecture a été engagé, dans le cadre de la nouvelle législature, donnant lieu à deux rapports successifs des co-rapporteurs Virginie Duby-Muller et Jérémie Patrier-Leitus, en date des 9 avril et 18 juin 2025.
- Puis le texte adopté le 18 juin 2025 en commission à l'Assemblée nationale a été rejeté en Séance publique le 30 juin dernier, suite à l'adoption d'une motion de rejet préalable déposée par le groupe Écologiste et Social.

En conséquence, le texte examiné en deuxième lecture au Sénat est identique à celui qui avait été adopté il y a deux ans.

Le rejet du texte a entraîné une accélération du calendrier. Les enjeux de cette réforme sont toutefois bien connus. Le rapport du Sénat de septembre 2015 de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin en évoquait déjà le principe et les modalités.

Cette réforme demeure d'actualité : **elle est même plus que jamais nécessaire, compte tenu des bouleversements du paysage audiovisuel**, marqué par la place croissante des acteurs du numérique. Le rapport récent de Laurence Bloch, au titre de sa mission d'accompagnement à la constitution d'une holding France Médias, a partagé ce constat et la conviction de la nécessité d'une réorganisation en profondeur de l'audiovisuel public, compte tenu des nouveaux défis qui s'imposent à lui et de l'échec des coopérations « par le bas ».

La proposition de loi poursuit deux objectifs :

- **La première partie du texte opère un regroupement des entreprises de l'audiovisuel public**, au sein d'une structure stratégique légère, afin d'accélérer des coopérations qui restent hésitantes, dans le contexte d'une concurrence croissante avec des acteurs de dimension internationale. Cette réforme ne doit pas remettre en cause l'identité de chacun des acteurs mais elle doit favoriser les synergies et optimiser la répartition des moyens.
- La deuxième partie de la proposition de loi vise, quant à elle, à réduire les asymétries entre les médias historiques et les plateformes numériques. Il s'agit de garantir une concurrence équitable et de contribuer à préserver notre souveraineté dans le domaine audiovisuel.

2. DES AJUSTEMENTS INDISPENSABLES

La commission a souhaité rester fidèle au texte adopté le 13 juin 2023. Elle y a néanmoins apporté des ajustements :

- soit pour tenir compte de l'obsolescence, ou du changement de contexte de plusieurs dispositions initiales ;
- soit pour intégrer certaines observations formulées lors des débats parlementaires, dans la perspective de trouver un compromis, en vue d'un nouvel examen par l'Assemblée nationale puis éventuellement d'une commission mixte paritaire.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté dix amendements :

- À l'article 3, **la commission a précisé la composition du conseil d'administration de la holding**, en la calquant sur les conseils d'administration des actuelles sociétés nationales de programme. L'amendement confie à un membre du conseil d'administration la mission de veiller au respect des règles d'éthique et de déontologie dans la préparation des programmes. Il précise que les membres du conseil d'administration disposent de tous les moyens nécessaires à l'exercice de leur mission de contrôle de l'action du président-directeur général (PDG).
- Au même article, **il est désormais prévu que le PDG de France Médias soit aussi PDG des quatre sociétés filiales**, afin d'assurer l'unité de la gouvernance stratégique, dans la continuité de l'objectif poursuivi par le texte adopté par le Sénat en première lecture. Dans les faits, la direction de chaque société pourra être confiée à un ou plusieurs directeurs généraux délégués, mandataires sociaux et dirigeants de droit, selon les modalités prévues par le droit commun des sociétés.
- Toujours à l'article 3, **la commission a précisé les conditions de nomination et de retrait du mandat du PDG de France Médias**, en conservant la procédure de nomination mise en œuvre aujourd'hui par l'Arcom pour les sociétés de l'audiovisuel public, et en assurant le caractère transparent des motivations de ses décisions. L'amendement adopté précise que l'Arcom doit garantir la confidentialité des candidatures, afin de favoriser les candidatures de dirigeants issus du secteur privé.
- À l'article 5, la commission a renforcé le droit de regard des commissions chargées de la culture sur les conventions stratégiques pluriannuelles, avec la possibilité de demander au Gouvernement de modifier ce projet, en cas de vote négatif à hauteur d'au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.
- **S'agissant de l'INA**, la commission a précisé la composition de son conseil d'administration (article 3) et les conditions dans lesquelles l'établissement public sera amené à changer de statut pour être transformé en société anonyme (article 7).

- Aux articles 8 et 9, les dispositions transitoires et la date d'entrée en vigueur de la loi ont été décalées pour tenir compte des délais d'examen de la proposition de loi. Il est désormais prévu que **la société soit créée le 1^{er} janvier 2026** et que son PDG, ainsi que les membres du conseil d'administration, soient désignés au plus tard à cette date.
- Enfin, la commission a supprimé l'article 6 (coordinations), l'article 11 (définition et visibilité des services d'intérêt général) et l'article 13 (exclusion des mandats de commercialisation de la définition de la production indépendante).

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



EN SÉANCE

Vendredi 11 juillet 2025, le Sénat a adopté, en deuxième lecture, la proposition de loi déposée par Laurent Lafon relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (par 194 voix pour et 113 voix contre).



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 législatif](#)

