

## **Conférence de presse – jeudi 31 mai 2012**

Application de la loi du 5 mars 2009  
relative à la communication audiovisuelle  
et au nouveau service public de la télévision

Intervention de **M. David Assouline**

Mesdames, Messieurs,

Le 8 janvier 2008, Nicolas Sarkozy annonce la suppression de la publicité sur France Télévisions.

Trois mois plus tard la commission Copé se met en place et lance la concertation.

Trois mois plus tard la polémique commence déjà : alors que la commission peine à définir un nouveau mode de financement, le principe de la suppression de la publicité, ni même son éventuelle compensation par une augmentation de la redevance, sont déjà des dogmes intangibles. L'opposition constate donc le blocage et quitte la commission.

Trois mois plus tard, nouvelle surprise : le projet de loi adopté en Conseil des ministres prévoit que les présidents de l'audiovisuel public seront nommés par le président de la République. Cela provoque une vive polémique et une levée de boucliers.

Un peu moins d'un an après le discours du président, la publicité est effectivement supprimée, au moins en soirée, alors que la loi n'est pas encore votée.

Trois mois plus tard, elle est promulguée après plus d'une centaine d'heures de débats parlementaires.

Cette loi **a fait couler une mer d'encre**, nous nous devons d'en faire un bilan objectif.

Mais M. Jacques Legendre et moi-même avons été des acteurs importants de la discussion et donc, à ce titre, forcément subjectifs.

C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré une méthodologie visant à l'établissement d'un **bilan à la fois précis et le plus factuel possible**.

Afin de mesurer la pertinence de la mise en œuvre de la loi, nous avons mené un **travail d'archéologie**, par l'étude et la reconstitution de son histoire, de son annonce aux réalisations concrètes auxquelles elle a donné lieu, en passant par sa conception et son examen.

Nous avons jugé les effets constatés de la loi, non à l'aune de notre avis sur le projet de loi, ni même du contexte actuel, mais bien au regard des **intentions et des souhaits exprimés initialement**.

Il s'agit donc d'un bilan de l'application de la loi **en fonction des objectifs qui lui avaient été fixés**.

Ce rapport ouvre aussi la voie à diverses interprétations et permet évidemment de dégager des pistes de travail.

S'il a été adopté hier à l'unanimité hier par la commission de contrôle de l'application des lois, **c'est parce qu'il s'agit d'un rapport à deux voix**, celle de M. Legendre et la mienne. Elles sont tantôt sur la même ligne et tantôt discordantes.

Mon intervention s'appuiera donc sur un constat commun mais reflétera mon point de vue.

Mon analyse est que certaines mesures ont reçu une mise en œuvre efficace, notamment la modernisation des règles applicables à l'ensemble des médias audiovisuels mais que d'autres **en revanche n'ont absolument pas atteint le but recherché, voire ont été totalement contre-productives**.

A cet égard, la **réforme de l'audiovisuel public a peiné à être mise en œuvre**, et c'est un euphémisme, et **a fortement fragilisé le groupe France Télévisions**.

Parlons tout d'abord de la mesure phare, la suppression de la publicité. Elle était emblématique de la réforme, elle est à mon sens **emblématique de son échec** :

- la suppression de la publicité en journée a été rapide, tellement rapide qu'elle est intervenue avant l'adoption de la loi. Cette décision a été jugée *a posteriori* comme étant illégale par le Conseil d'État ;

- la suppression en soirée, comme vous le savez, aurait dû intervenir à la fin de l'année 2011, elle n'a pas eu lieu pour des raisons de financement. L'actuel gouvernement devra rapidement régler cette question pendante.

Quelle a été la conséquence de cette suppression ?

On était supposé assister à la fin « de *la dictature de l'audience* ». Cette idée supposait qu'il y a en avait une auparavant et que la réforme allait donc changer en profondeur le modèle culturel de France Télévisions.

La vérité est que les programmes n'ont pas changé de nature. Pour plusieurs raisons :

1) le fameux virage éditorial avait déjà été enclenché avant la réforme ;

2) le cahier des charges est resté très peu contraignant ;

3) enfin, les yeux des dirigeants sont restés plus **rivés sur la courbe d'audience**, plus que sur celle de Qualimat. Et on comprend qu'un groupe qui dépense près de 3 milliards d'euros par an souhaite avoir des téléspectateurs, mais la spécificité du service public impose que cela ne se fasse pas au détriment de la qualité culturelle.

Je considère, au vu des rapports sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens depuis 2011 **que France Télévisions n'a pas changé fondamentalement de couleur**, comme la réforme prétendait le faire.

A cet égard, on doit se poser la question de la capacité et de la légitimité du législateur à influencer la programmation culturelle.

Sur ce sujet, la problématique de l'heure de début des programmes est tout à fait symbolique. France Télévisions n'a pas respecté les 20 h35 fixés par le cahier des charges.

**Le groupe l'a fait en conscience, considérant que ce n'est pas pertinent pour le téléspectateur et contre-productif pour son audience.** Jusqu'où donc peut-on donc lui imposer ce type de règles ?

Le rôle du législateur n'est-il pas plutôt de fixer les grands principes, et de s'en remettre au cahier des charges et au COM pour les préciser ?

Mais revenons à la suppression de la publicité. Elle n'a pas été sans effet, elle a eu en fait des **conséquences financières extrêmement dommageables, fragilisant la pérennité et la stabilité du service public de l'audiovisuel** :

1er effet pour France Télévisions : on a changé son modèle économique en passant d'un dyptique redevance/publicité à un tryptique contribution à l'audiovisuel public/publicité/dotation budgétaire. **Ce nouveau modèle s'est révélé être beaucoup plus fragile.** En effet la dotation budgétaire a été chaque année diminuée en exécution. Le fameux contrat d'objectifs et de moyens n'a pas joué son effet bouclier, et les dotations promises ont été régulièrement rabotées. Ce n'est pas bon pour l'indépendance de France Télévisions, ce n'est pas bon pour son équilibre économique. Car dans la situation économique actuelle, avec une redevance difficile à augmenter, France Télévisions doit **marcher sur ses deux jambes**, les recettes commerciales d'une part inévitables dans le contexte, et la contribution à l'audiovisuel

public d'autre part. C'est la condition *sine qua non* de son indépendance. Je le répète, la dotation budgétaire n'est pas un mode de financement satisfaisant pour le groupe

2ème effet, cette fois ci pour les caisses de l'État : le **financement de la réforme par la mise en place de nouvelles taxes a été un gros échec**. On attendait 450 millions d'euros, on a eu 270.

Sur quatre ans, la suppression de la publicité aura donc eu **un coût net pour l'État de 628 millions d'euros**.

Pire, la taxe télécoms, qui est la plus rentable pour l'État, autour de 250 millions d'euros an, est contestée à Bruxelles. Si la Cour de justice, vers la fin du premier semestre 2013, la déclarait incompatible avec le droit de l'Union européenne, on aurait besoin de 250 millions d'euros supplémentaires chaque année et, terrible perspective, d'un milliard pour rembourser les opérateurs au titre des sommes déjà versées.

Dans ce cas la réforme aura eu un coût de plus d'1,5 milliard d'euros sur la période. Cela ferait évidemment passer le bilan de la loi de moyen ou « pas positif » à « catastrophique ».

Je tiens sur le sujet de la publicité à préciser mon sentiment. Trois raisons font d'une télévision sans publicité le modèle idéal, avec l'exemple de la BBC en point de mire :

- une dépendance vis-à-vis des impératifs commerciaux peut pousser à une certaine facilité dans les choix de programmation ;

- la nature de la publicité, et la « pollution » visuelle et intellectuelle qu'elle peut constituer est susceptible de s'opposer à certains objectifs importants de politique publique (santé, protection de l'enfance, image de la femme) ;

- la spécificité du service publique doit être clairement identifiée par le téléspectateur et l'absence de messages commerciaux est l'un des éléments qui le caractérise.

Néanmoins, j'avais considéré au moment de la discussion de la loi que le choix de supprimer la publicité fragilisait la pérennité et le financement du service public de l'audiovisuel et le soumettait au financement de l'État, et donc de la tutelle politique, mettant ainsi en cause son indépendance.

Cette crainte s'est complètement avérée : le contexte n'était absolument pas favorable à la suppression de la publicité.

Passons à l'entreprise unique, autre grande ambition de la loi. Sur ce point, je dirai que le bilan doit être relativisé au vu de la lourdeur de la mission. Le problème de cette réforme est que le **traitement n'a pas encore eu d'effets positifs mais que les effets secondaires ont été néfastes et visibles :**

- les multiples changements d'organigrammes que l'entreprise unique a provoqués ont désorganisé le groupe pendant trois ans. On en voit aujourd'hui le bout ;

- la remise en cause des accords collectifs a eu pour conséquence de focaliser l'ensemble des débats sur le dialogue social, au détriment des enjeux culturels. Et sur ce sujet, les inquiétudes demeurent puisqu'il n'y a toujours pas de convention collective, hors celle, que l'on doit saluer, pour les journalistes.

On pourrait faire un constat similaire pour l'audiovisuel extérieur de la France. Sur ce sujet, j'ai uniquement noté que la publication très tardive du cahier des charges de l'audiovisuel extérieur de la France n'avait pas franchement aidé un projet déjà très mal embarqué.

Sur les effets de l'entreprise unique qu'on peut espérer positifs à l'avenir :

- les synergies n'ont pas été réalisées, mais la Cour des comptes en espère dans les prochaines années. Qui sait ? On pourra refaire le point sur le sujet.

- les inquiétudes sur le guichet unique ont été levées, c'est déjà ça ;

- le média global a enfin été lancé. Sans doute ce n'est pas que la conséquence de la mise en place de l'entreprise unique mais d'une prise de conscience de l'équipe dirigeante du groupe. Les moyens manquent malheureusement, et on sait pourquoi. On reste très loin de la BBC ;

- enfin le conseil d'administration unique a grandement amélioré la gouvernance de l'entreprise. Le groupe a accompagné efficacement la réforme en renforçant sa transparence et son efficacité. Voilà une mesure qui a atteint son objectif.

S'agissant de la gouvernance, nous avons aussi souhaité évoquer la question du mode de nomination dont le changement était inscrit dans la loi.

Le mode de nomination des présidents de l'audiovisuel public, quels que soient leur professionnalisme ou leur indépendance, a grandement handicapé leur action, **parce qu'il y a eu soupçon, parce qu'il y a eu suspicion, parce qu'il y a eu doute.**

La mise sous surveillance du politique par l'opinion publique, la presse, suite à la polémique sur ce mode de nomination, a sans doute été un frein à un interventionnisme qui aurait pu être de grande ampleur.

Je conclurai néanmoins sur une note positive. La modernisation des règles relatives à l'ensemble des médias audiovisuels avait une ambition limitée mais les décrets ont été pris, les objectifs ont été plutôt atteints et l'esprit du législateur souvent respecté. M. Jacques Legendre devrait approfondir ce point.

Le seul décret qui n'a pas été pris aujourd'hui est celui sur le comité de suivi de la loi. Au vu du bilan que l'on vient de faire, on peut peut-être comprendre pour quoi.

Mais j'ai bon espoir que le travail que nous présentons aujourd'hui compensera cette absence.

## Conférence de presse – jeudi 31 mai 2012

Application de la loi du 5 mars 2009  
relative à la communication audiovisuelle  
et au nouveau service public de la télévision

Intervention de **M. Jacques Legendre**

Mesdames, Messieurs,

Je partage l'avis de mon collègue David Assouline sur le caractère mitigé du bilan de cette loi. Mais quand il voit le verre à moitié vide, je le vois moi, et de façon très claire, à moitié plein.

Je tiens à cet égard à faire deux précisions liminaires :

- j'estime tout d'abord que **l'application de la loi au sens strict doit être appréciée de manière positive**. La quasi-intégralité des décrets ont été pris, dans un temps assez rapide. Sur le comité de suivi de la loi, le Gouvernement a apporté des réponses précises et argumentées sur son choix de ne pas prendre le décret. La quasi intégralité des rapports demandés ont également été rendu. **Bref, le service après-loi a été rapide et efficace ;**

- je souligne en outre que l'analyse exhaustive d'une loi nous conduit, et conduira l'ensemble de nos collègues, à mettre en relief un bilan incomplet. D'une part, parce que dans l'enthousiasme des débats, on met toujours beaucoup d'espoir dans l'adoption de mesures qui, sur le terrain, rencontrent forcément des difficultés. Et d'autre part parce que, comme on parle davantage des trains qui arrivent en retard, les dispositions qui peinent à être mises en œuvre sont systématiquement mentionnées dans les auditions ou les commentaires, et donc naturellement mises en valeur.

Je commenterai également l'application de la réforme de l'audiovisuel public et serait plus complet sur l'évolution du



paysage audiovisuel français, que la loi a judicieusement accompagné.

S'agissant de la suppression de la publicité, mes commentaires seront beaucoup plus modérés que ceux de mon collègue. Je note en effet que son impact sur le visage éditorial de France Télévisions n'a pas été majeur.

En revanche, je considère que :

- les programmes ne débutent pas à 20 h 35 certes, mais débutent grâce à la loi bien plus tôt que sur les chaînes privées, et je pense qu'il s'agit d'un atout majeur ;

- le **confort de vision est largement amélioré**. Le sondage réalisé à la demande de l'Assemblée nationale, abondamment cité dans le rapport, montre que les téléspectateurs sont pour une grande majorité **pleinement satisfaits de cette suppression de la publicité** en soirée ;

- à cet égard, il s'agit d'un **élément très fort de différenciation avec l'offre télévisuelle privée**, ce qui légitime à mes yeux pleinement la réforme ;

- l'engagement de France Télévisions en faveur de la création, corollaire de la loi, à hauteur de 420 millions d'euros en 2012 est enfin un **atout majeur de promotion de la culture française**. L'ensemble des acteurs l'a reconnu et insisté sur cet aspect.

Enfin je regrette que, pour des raisons économiques, le report de la suppression totale de la publicité ait été nécessaire. Mais je me félicite en revanche que ce report ait été rendu possible par la stratégie consistant à mettre en œuvre **la suppression en deux étapes**. Cela a été une grande force de cette loi que de laisser la place à l'expérimentation et à la prudence. C'est une leçon qu'il faudra probablement retenir.

Je ferais un constat un peu similaire sur le parrainage. Son maintien après 20 heures était une erreur -j'en suis convaincu- car

je pense qu'il ne doit pas y avoir de publicité du tout en soirée sur France Télévisions, quelle que soit sa forme. France Télévisions a entendu cette critique, a compris que l'esprit de la loi devait parfois prendre le pas sur sa lettre. Elle nous a donc proposé d'établir une charte sur le parrainage, assez efficace, garantissant son utilisation raisonnée. J'espère qu'une suppression pourra advenir quand les temps seront meilleurs.

Sur la question de l'entreprise unique, la loi était forcément brève. Il s'agissait surtout de la mettre en œuvre. Et comme l'ont souligné les commissaires aux comptes du groupe : cette œuvre est tout bonnement gigantesque. Une telle fusion est extrêmement rare dans le paysage industriel français, avec 11 000 salariés à réunir sous une bannière unique. Et le constat qu'ils font est que la fusion poursuit sa route dans de bonnes conditions. Sa légitimité n'a jamais été contestée. La mission est donc de longue haleine, mais elle est à la fois utile et nécessaire. Je souligne à cet égard que cette fusion est accompagnée financièrement de manière substantielle : les crédits dédiés à France Télévisions ont ainsi augmenté régulièrement depuis trois ans avec une augmentation toujours supérieure à l'inflation.

David Assouline a mentionné à juste titre l'amélioration de la gouvernance du groupe. On ne peut passer sous silence la question de la nomination des présidents de l'audiovisuel public par le président de la République. Je considère quant à moi que cette mesure a effectivement mis fin à l'hypocrisie préexistante.

La vérité est que l'existence d'un État actionnaire de l'entreprise à 100 % crée forcément des doutes sur les relations potentiellement dangereuses que la télévision publique et les politiques entretiendraient.

La vérité est que France Télévisions mène ses missions en toute indépendance et je mets au défi quiconque de projeter des images des journaux ou magazines d'information de France Télévisions particulièrement favorables à l'ancien président de la République ou à la majorité.

En fait, ce que l'on peut souligner c'est que les personnes qui ont été nommées sont à la fois **compétentes, consensuelles et incontestées**. C'est pour ma part le bilan simple et visible par tous que je tire de la mesure.

Évoquons enfin les sujets qui ne fâchent pas. Ils sont à mettre au crédit de la loi et du précédent Gouvernement :

- les dispositions relatives aux services de médias audiovisuels à la demande ont permis de faire entrer la télévision de rattrapage et à la vidéo à la demande à la fois dans notre corpus juridique et dans notre quotidien. Leur succès est aujourd'hui frappant. C'est en partie à mettre au crédit du législateur, qui a facilité leur développement ;

- **l'accessibilité des programmes aux personnes aveugles ou malvoyantes a été particulièrement renforcée**. Le législateur s'y est employé avec l'adoption des articles 28, 46, 47 et 52 à 54 de la loi. Il a choisi de laisser le choix des moyens au régulateur pour les chaînes privées et à l'État, pour les chaînes publiques, et de l'accompagner avec une mesure incitative de valorisation de l'audiodescription dans la contribution à la création. Cette méthode a été efficace : dès l'année prochaine, nous pourrions avoir un programme audiodécrit par soirée sur le paysage audiovisuel français, ce qui serait un formidable amélioration de la situation des personnes en situation de handicap visuel ;

- la question de la promotion de la diversité de la société française a été également particulièrement bien traitée par la loi. La volonté de promouvoir cette diversité multiple, origine, genre, catégorie socioprofessionnelle, à la fois en matière de programmation audiovisuelle et de gestion des ressources humaines des éditeurs a conduit le législateur à introduire pas moins de cinq dispositions dans la loi, **pour des résultats que le CSA a jugé positifs**. Il faut dire que l'autorité s'est là encore bien emparée de la loi en imposant des engagements précis aux chaînes de télévision : il y a notamment une mesure cliquet qui impose aux éditeurs d'être chaque année meilleurs dans le baromètre établi par l'autorité. Si le bilan de la loi n'est pas

parfait, reconnaissons que ce sujet est une belle réussite qui symbolise à la fois les vertus du volontarisme législatif et l'importance des organes d'application.

C'est au bénéfice de ces observations, reprises dans le rapport que j'ai soutenu son adoption.

Merci