



**COMMUNICATION AUDIOVISUELLE
ET NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE LA TÉLÉVISION :
LA LOI DU 5 MARS 2009 À L'HEURE DU BILAN**

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

**Rapport présenté par
MM. David ASSOULINE et Jacques LEGENDRE, sénateurs
Rapport n° 572 (2011-2012)**

Le mercredi 30 mai 2012, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a adopté le rapport de MM. David Assouline (Soc, Paris) et Jacques Legendre (UMP, Nord) relatif au **bilan de l'application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.**

Leur conclusion est que, trois ans après son adoption, le bilan est controversé.

La loi du 5 mars 2009 s'articule autour de deux axes : la modernisation du droit de l'audiovisuel, d'une part, et la réforme de l'audiovisuel public, d'autre part.

1. La réforme de l'audiovisuel public dans tous ses états

A. La suppression de la publicité : une mesure phare dans la tempête

Les principaux constats du rapport, s'agissant des effets de la suppression de la publicité, sont les suivants :

- elle a été finalement partielle ;
- le maintien du parrainage a nui à la clarté de la réforme ;
- le modèle culturel peine à être trouvé : les programmes démarrent plus tardivement que prévu et l'ambition du cahier des charges reste modeste. L'audimat supplante encore le Qualimat ;
- le nouveau modèle économique de France Télévisions n'est pas conforme à l'objectif de stabilité qui avait été annoncé.

B. L'entreprise commune : un paquebot difficile à manœuvrer

Le calendrier de l'entreprise unique évoqué dans les débats n'a pas été respecté.

Les synergies attendues n'ont pas encore été réalisées, mais certaines sont attendues par la Cour des comptes.

Si les inquiétudes exprimées sur le guichet unique ont été levées, les évolutions dans l'organisation de l'entreprise n'ont pas favorisé la mise en place de l'entreprise unique.

Le média global : un démarrage tardif mais les résultats sont déjà au rendez-vous.

C. Le financement de la réforme : une situation inquiétante

Le produit des taxes instituées pour financer la réforme n'a pas atteint le montant espéré, à savoir 450 millions d'euros. Il s'élève en fait à 270 millions d'euros, ce qui pèse sur les finances publiques (voir tableau ci-après).

Une épée de Damoclès pèse sur l'État avec le risque d'annulation de la taxe dite « télécoms » et de remboursement des sommes prélevées à son titre, dont le montant pourrait avoisiner le milliard d'euros.

Enfin, la disposition sur le mécénat, qui aurait pu assouplir légèrement les contraintes de financement de France Télévisions, n'a pas été appliquée.

D. La nouvelle gouvernance : entre navigation améliorée et écueils certains

Le conseil d'administration est sorti renforcé de la réforme, grâce à la démarche volontariste du groupe.

Le mode de nomination des présidents de l'audiovisuel public a en revanche créé une suspicion qui a desservi leur capacité d'action.

E. Les retards de l'audiovisuel extérieur

La publication très tardive du cahier des charges de la société de l'audiovisuel extérieur de la France est le symbole des errements de ce dossier.

Bilan : L'objectif fixé de mettre fin à la tyrannie de l'audimat n'est pas atteint et la suppression de la publicité a plutôt pesé sur les marges de manœuvre de France Télévisions, dont les nouveaux modes de financement et de gouvernance restent contestés. L'entreprise unique, dans sa mise en œuvre complexe, a laissé le groupe dans une situation instable et devra trouver une nouvelle impulsion pour développer son potentiel.

Produit des taxes instituées aux articles 302 bis KG et KH et dotation budgétaire de France Télévisions (en millions d'euros) : comparatif

Taxes instituées		2009	2010	2011	2012 (prévisionnel)	Total sur la période
302 bis KG	Publicité	27,7	17,8	17	18	80,5
302 bis KH	Communications électroniques	185,9	255	251	251	942,9
Total		213,6	272,8	268	269	1 023,4
Sommes versées à France Télévisions au titre de la dotation budgétaire		415	423,3	361,9 (389,9 prévus initialement)	451,9	1 652,1
Manque à gagner pour l'État		201,4	150,5	93,9	182,9	628,7
Effet cumulé avec un éventuel remboursement des sommes versées au titre de la taxe « télécoms »		387,3	405,5	344,9	433,9	1 571,6

Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

Deux exemples de dispositions plus ou moins bien appliquées :
- la diffusion multilingue des programmes de France Télévisions
- l'accessibilité des chaînes de télévision aux personnes aveugles ou malvoyantes

L'article 4 de la loi du 5 mars 2009 impose à France Télévisions de favoriser l'apprentissage des langues étrangères. Il a été complété par l'article 28 du texte prévoyant que le cahier des charges de France Télévisions « *précise les conditions dans lesquelles elle met en œuvre, dans des programmes spécifiques et à travers les œuvres de fiction qu'elle diffuse, sa mission de promotion de l'apprentissage des langues étrangères* ». Ces articles visaient clairement à ce que France Télévisions **offre les quelques programmes étrangers qu'elle diffuse en version multilingue**.

La rédaction initiale de l'avenant au COM (2009-2012), prévoyait dans des termes très généraux que France Télévisions « *contribue à l'apprentissage des langues étrangères, notamment au travers de la diffusion de versions originales sous-titrées ou de versions multilingues d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques* ». La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, estimant que ni la lettre ni l'esprit de la loi n'étaient respectés, avait proposé qu'un indicateur cible relatif à la proportion de programmes proposés en version multilingue soit renseigné. En effet, aucune indication chiffrée n'était fournie et les arguments avancés pour la très faible diffusion en version multilingue étaient principalement techniques.

Dans le nouveau COM 2011-2015, l'indicateur cible a disparu au bénéfice d'une disposition générale et d'une ambition toute relative : « *pour remplir son objectif pédagogique et satisfaire les attentes du public visé, l'offre en version multilingue sera dans un premier temps amorcée dès la fin de l'année 2011, à titre expérimental, sur France 4, chaînes des jeunes générations, pour certains de ses programmes les plus emblématiques. A la mesure des progrès techniques, et en particulier à la mise en place du Centre de diffusion et d'échange (CDE), France Télévisions envisagera l'extension progressive de l'offre aux autres chaînes du groupe* ».

Interrogée sur cette question, France Télévisions a souligné que les problèmes techniques étaient réels et qu'en l'état des régies de diffusion de France Télévisions, il lui était impossible d'assurer pour un même programme, une diffusion en version multilingue et en audiodescription et que la chaîne faisait des efforts importants en matière d'accessibilité des publics aveugles et malvoyants.

Il est difficile de porter un jugement sur cette application de la loi mais force est tout simplement de reconnaître qu'il y a loin d'un texte à son application et que le volontarisme juridique trouve ses limites dans la mise en œuvre quotidienne de dispositions adoptées par le législateur.

Les articles 28, 46, 47, 52, 53 et 54 de la loi du 5 mars 2009 contiennent des dispositions relatives à l'amélioration de l'accessibilité des programmes télévisés aux personnes aveugles ou malvoyantes. Il s'agissait, non pas de fixer par la loi une proportion de programmes audiodécrits, ni en volume, ni en genre, mais de renvoyer au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), par le biais des conventions conclues avec les chaînes privées, et au Gouvernement, par le biais des contrats d'objectifs et de moyens des chaînes publiques, le soin de fixer des proportions de programmes accessibles. Afin d'encourager les éditeurs à adapter les programmes pour les personnes aveugles ou malvoyantes, la valorisation de l'audiodescription dans la contribution à la production des éditeurs de services de télévision a été permise.

Les décrets relatifs à ces dispositions ont été pris assez rapidement et le rapport de bilan de la mesure, prévu à l'article 54 de la loi, a été rendu par le CSA avant le 31 décembre 2011. Ce bilan semble positif :

- le COM de France Télévisions pour la période 2011-2015 prévoit que le groupe s'engage à diffuser au moins un programme audiodécrit par semaine en 2011 pour atteindre deux programmes audiodécrits par jour en moyenne sur l'année en 2015 ;
- TF1, Canal Plus et M6 ont audiodécrit au moins un programme inédit par mois en 2011 et au moins un programme inédit par semaine en 2013 ;
- TMC et W9 doivent commencer à diffuser des programmes en audiodescription dès 2011 pour atteindre un programme par mois en 2013.

L'objectif est qu'en 2013 les chaînes s'entendent pour répartir ces diffusions sur toute la semaine, avec la diffusion d'un programme audiodécrit par soirée.

II. L'évolution du paysage audiovisuel français accompagnée par la loi

A. Le cadre juridique stabilisé des nouveaux médias

Les dispositions relatives aux services de média audiovisuels à la demande ont été respectées.

Des questions multiples restent cependant pendantes, eu égard à l'évolution technologique rapide du secteur.

B. La modernisation des règles applicables à l'ensemble des médias audiovisuels

Les rapporteurs se sont accordés sur le constat commun suivant :

- les règles relatives à l'accessibilité des programmes aux publics handicapés ont été mises en œuvre par les chaînes de télévision ;

- des premières applications encourageantes ont été notées sur la promotion de la diversité ;

- les mesures de soutien à la création ont fait l'objet des décrets prévus ;

- enfin, les divers articles sur la numérotation logique ou le régime des brefs extraits ont eu des fortunes variables.



Photo Sénat

Bilan : La partie de la loi consacrée à la transposition de la directive relative aux services de médias audiovisuels a fait l'objet d'une application plutôt satisfaisante et assez complète, notamment dans les domaines de la promotion de la diversité française et de l'accessibilité des programmes. Force est cependant de constater que la modernisation du droit de l'audiovisuel, en particulier au regard de la révolution numérique en cours, est un ouvrage qui doit régulièrement être remis sur le métier.



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

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

Président et rapporteur
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
Jacques LEGENDRE
Sénateur (UMP, Nord)



Le présent document et le rapport complet n° 572 (2011-2012) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-572-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06