

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

Mercredi

3 juillet 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 57

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public (n° 1114) (*M. Marcel Rogemont, rapporteur*)..... 2
- Présences en réunion 14

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Patrick Bloche,
*président***



COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mercredi 3 juillet 2013

La séance est ouverte à seize heures quinze.

(Présidence de M. Patrick Bloche, président de la Commission)



La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède à l'audition, ouverte à la presse, de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public (n° 1114) (M. Marcel Rogemont, rapporteur).

M. le président Patrick Bloche. Madame la ministre, soyez la bienvenue. Le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, que vous allez nous présenter, est attendu depuis bientôt un an. En plus de redonner au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le pouvoir de nommer les dirigeants de l'audiovisuel public, il modifie la composition de cette instance afin de renforcer l'indépendance des médias, fondement de notre démocratie garanti par la Constitution. Je rappelle que notre Commission poursuit ses auditions sur ce texte, sous la conduite de son rapporteur, M. Marcel Rogemont.

Nous examinerons le rapport de M. Rogemont mercredi prochain, puis, le 16 juillet, en présence de Mme la ministre, les articles du projet de loi, dont la discussion en séance est prévue le 24 juillet.

Parallèlement, la Commission des lois est saisie d'un projet de loi organique ayant pour objet de retrancher de la liste des emplois soumis à la procédure de nomination visée par l'article 13 de la Constitution la nomination des dirigeants de l'audiovisuel public. J'avais souhaité qu'une commission spéciale soit constituée pour cette réforme, comme pour la précédente, mais cette demande n'a pas abouti.

Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication. Je suis heureuse de vous présenter les dispositions du projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public. Ce texte répond à l'engagement pris par le Président de la République devant les Français de conforter l'indépendance de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

Qualifiée d'« hypocrisie » en 2008, la désignation des dirigeants de l'audiovisuel public par le CSA me semble au contraire une garantie républicaine fondamentale. Or, comme vous le savez, le mode de désignation actuel de ces dirigeants est empreint de suspicion et rend plus difficile l'exercice de leurs missions. Le texte que je vous présente permet de rétablir une garantie républicaine en confiant cette nomination à l'autorité indépendante de régulation.

Cette garantie sera d'autant mieux assurée que l'instance chargée des nominations verra son indépendance accrue. La procédure de nomination des membres du collège du CSA renforce en effet le rôle du Parlement, en particulier celui des Commissions des affaires culturelles des deux assemblées, et associe l'opposition parlementaire à cette décision.

Le collège du CSA passera de neuf à sept membres, dont le Président de la République ne nommera plus que le président. Les six autres membres, désignés par les

présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le seront désormais après avis conforme à la majorité des trois cinquièmes des Commissions des affaires culturelles de chacune de ces chambres.

Cette avancée démocratique majeure, inédite pour une autorité indépendante, témoigne de l'esprit de confiance qui nous anime. Le renforcement du rôle du Parlement donnera une plus grande légitimité démocratique à l'instance de régulation et permettra d'empêcher toute nomination partisane. La présente réforme marque en ce sens notre attachement au secteur audiovisuel et à son indépendance.

Certains craignent des blocages dans le processus de nomination, mais ce mécanisme, certes inédit dans les institutions de la V^e République, existe dans plusieurs pays européens et constitue une garantie nouvelle et forte ; il est la marque d'une démocratie moderne, où majorité et opposition peuvent s'entendre en se fondant sur le critère objectif de la compétence, au service de l'intérêt général. Le succès de cette procédure, dont je ne doute pas, sera une preuve de la maturité de nos institutions.

Le projet de loi ordinaire, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, s'accompagne d'un projet de loi organique tendant à supprimer les fonctions de présidents de l'audiovisuel public de la liste des emplois pour lesquels le Président de la République exerce un pouvoir de nomination dans les conditions prévues à l'article 13 de la Constitution.

Enfin, le projet de loi modifie la procédure de sanction suivie par le CSA afin de satisfaire aux exigences d'impartialité applicables aux autorités administratives en la matière, conformément à l'évolution récente des jurisprudences constitutionnelle et européenne. Ainsi, un rapporteur sera désormais chargé de la poursuite et de l'instruction, le prononcé de la sanction demeurant l'apanage exclusif des membres du collège : les deux fonctions seront clairement séparées.

Ce projet de loi constitue une réforme majeure de l'audiovisuel. Il était en effet prioritaire de restaurer et d'approfondir toutes les garanties d'indépendance de l'audiovisuel public avant toute autre chose. Elle constitue un socle, une première étape essentielle d'une profonde réforme du cadre juridique d'ensemble du secteur audiovisuel pour l'adapter aux mutations du secteur et notamment au développement du numérique. La seconde étape sera donc une refonte de la législation : plusieurs travaux de réflexion ont été entrepris à ce sujet. Le gouvernement considère en effet, avec le Président de la République, que les enjeux qui se posent à l'audiovisuel appellent des décisions mûrement réfléchies et concertées, notamment avec les parlementaires, et non des effets d'annonce. Sur l'éventualité d'un rapprochement entre le CSA et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), une analyse a été engagée l'an dernier, à la demande du Premier ministre, sous l'égide du ministre du redressement productif, de la ministre en charge de l'économie numérique et de moi-même. Elle a permis de déterminer les mesures à mettre en œuvre pour répondre au phénomène de convergence des infrastructures numériques, des services et des contenus qu'elles acheminent. Cette évolution majeure du secteur de la communication nous a conduit à nous interroger sur le meilleur moyen de réguler des contenus accessibles à partir de supports de diffusion multiples.

De ce travail, auquel furent évidemment associés les professionnels de la communication et les parlementaires, est ressorti le constat unanime que les bouleversements en cours n'appellent pas une réponse strictement institutionnelle, mais bel et bien une réforme de fond. La mission Lescure sur l'« acte II de l'exception culturelle » partage elle aussi cette

analyse : elle propose, dans son rapport, des pistes au sujet desquelles le gouvernement recueille l'opinion des acteurs concernés. C'est dans cet esprit que j'ai ouvert les Assises de l'audiovisuel au début du mois de juin. Elles ont révélé le besoin d'une réforme globale et partagée et permis d'identifier les mesures envisageables : des expertises et des concertations ont ainsi été engagées afin d'adapter le cadre juridique de la régulation audiovisuelle aux mutations profondes du secteur, liées notamment à l'essor des terminaux connectés à internet. Il nous faudra, dans un second projet de loi, réfléchir à la régulation des contenus audiovisuels sur internet, au soutien à la création sur tous les supports de diffusion ou encore à l'organisation du partage de l'espace hertzien entre la télévision et la téléphonie mobile. Afin de préparer ce texte, je mènerai de nombreuses concertations au début de l'année prochaine, auxquelles vous serez bien entendu associés.

M. Marcel Rogemont, rapporteur. Ce projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public donne corps à l'engagement de campagne 51 du Président de la République. Sans revenir sur les débats de décembre 2008 relatifs à la précédente réforme de l'audiovisuel, il faut réaffirmer la nécessité de cette indépendance afin de casser l'image désastreuse laissée, non seulement par certaines décisions, mais aussi par les déclarations selon lesquelles l'audiovisuel public n'a qu'un seul actionnaire, auquel il revient de nommer les présidents de ses différentes sociétés. Certes, ces nominations par le Président de la République devaient être avalisées par les commissions compétentes du Parlement ; mais les majorités nécessaires pour s'y opposer étant introuvables, la procédure était de pure forme. Avec ce projet de loi, le gouvernement rappelle clairement que l'audiovisuel public n'appartient pas à une personne, fût-elle Président de la République. Cette conception fait écho à votre jugement selon lequel « l'audiovisuel a trop souvent été considéré en France comme un jouet dans les mains du pouvoir ».

Il ne s'agit pas seulement de revenir à la situation antérieure à la loi de 2009, mais aussi d'aller plus loin dans les garanties d'indépendance et de transparence. Ainsi, la désignation de six des sept membres du CSA par les présidents de l'Assemblée et du Sénat sera conditionnée par l'accord d'une majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes. Convenons que cette procédure nouvelle et audacieuse constitue une avancée démocratique sans précédent. Les majorités successives ne pourront plus faire comme si leur choix était celui de tous : elles devront, dans un échange démocratique que chacun espère paisible, discuter avec l'opposition de la façon la plus transparente. Quoi de plus naturel, au demeurant, si l'indépendance correspond à un objectif réel et non à un effet d'annonce ?

Le texte tend également à consolider la procédure de sanction du CSA. Cette proposition, utile en elle-même, permettra aussi de conformer notre droit à la jurisprudence européenne. Dans cet esprit, et « pour améliorer la cohérence de l'action de l'autorité de régulation », comme l'indique l'exposé des motifs, il est possible de revoir quelques aspects du fonctionnement de cette institution. Les auditions en cours m'inspirent quelques questions sur ce point.

Ne pensez-vous pas que le CSA, autorité administrative indépendante, gagnerait à devenir une autorité publique indépendante ? Une autorité administrative est sous la dépendance directe du Premier ministre, notamment sur le plan financier. Un statut d'autorité publique indépendante offrirait encore plus de garanties d'indépendance, et le fonctionnement administratif de l'institution s'en trouverait simplifié et mieux adapté.

Les décisions d'attribution de fréquences, comme les autorisations de modification des conventions, ne devraient-elles pas être précédées d'études d'impact ? Celles-ci

conforteraient la responsabilité économique du CSA et permettraient d'éclairer ses décisions sur ce plan, au-delà de l'aspect juridique. L'exemple malheureux de l'attribution d'une chaîne à la Ligue 1 de football montre en effet que certaines décisions peuvent être prises sans analyse économique sérieuse.

Pour les autorisations susceptibles de « modifier de façon importante le marché en cause », le CSA ne devrait-il pas être astreint à une consultation publique – je rappelle qu'il en est actuellement dispensé si celle-ci a eu lieu dans les trois années qui précèdent ? Si une telle consultation avait été menée pour les affectations récentes de chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), les décisions auraient peut-être été différentes.

J'envisage de déposer des amendements sur ces trois sujets ; aussi aimerais-je recueillir votre sentiment.

Je n'entends cependant pas confondre ce projet de loi avec celui qui tirera les conséquences du « rapport Lescure ». Il ne s'agit que de la première étape d'une refonte de la politique de l'audiovisuel à l'ère du numérique, et d'une étape de plaine : les étapes de montagne, auxquelles nous nous préparons sans les anticiper, sont à venir. L'ouvrage, d'ailleurs, doit être en permanence remis sur le métier afin de tenir compte des évolutions technologiques, mais aussi politiques, comme le montre encore le débat sur l'exception culturelle.

Sans dévoiler les termes de mon futur rapport, je puis d'ores et déjà vous dire, madame la ministre, que nous accueillons favorablement ce projet de loi exemplaire pour le respect de tous, donc pour la démocratie. Nous aurons également à cœur de l'enrichir, notamment pour améliorer le fonctionnement du CSA.

Mme Colette Langlade. Nous avons bien noté, madame la ministre, l'esprit de confiance qui vous anime, et vous pouvez compter sur le soutien total des députés SRC, dont je me fais aujourd'hui la porte-parole.

Le projet de loi redonne une place prépondérante au Parlement : les présidents des deux assemblées pourront proposer la nomination de six des sept membres du collège du CSA, le Président de la République ne nommant plus que le président de cette instance. La place de l'opposition sera enfin reconnue, puisque la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes des deux chambres sera requise, non plus pour exercer un droit de veto, mais pour valider la candidature. Je salue ce pari qui consiste à faire confiance aux parlementaires de la majorité comme de l'opposition : le choix, désormais loin de toute logique partisane, se fera sur des critères pérennes, en fonction de l'expérience et de la motivation des candidats.

Le CSA, c'est là le cœur du projet de loi, aura de nouveau le pouvoir de nommer et de révoquer les présidents des sociétés de l'audiovisuel public, comme c'était le cas avant la loi du 5 mars 2009. Ces derniers ne pourront donc plus être accusés d'entretenir des liens avec le pouvoir en place.

Nous sommes aussi sensibles, madame la ministre, à la création d'un poste de rapporteur qui, nommé pour quatre ans par le vice-président du Conseil d'État, se verra confier les fonctions de poursuite et d'instruction des dossiers dans la procédure de sanction suivie par le CSA. Une césure nette séparera ainsi ceux qui décident de l'enquête de celui qui l'instruit.

Pour toutes ces raisons, le groupe SRC vous apporte son soutien sur ce texte synonyme d'indépendance pour l'audiovisuel public ; il sera aussi à vos côtés dans les travaux préparatoires au futur projet de loi qui traitera, entre autres, de la radio numérique terrestre (RNT) et du financement de la création télévisuelle.

M. Christian Kert. Heureusement que nous avons de la sympathie pour vous, madame la ministre... Le projet de loi, qui détricote une fois de plus un texte de la précédente majorité, ne nous inspire en effet pas le même enthousiasme qu'à M. le rapporteur.

Parler de l'indépendance de l'audiovisuel public sans évoquer son financement nous semble être une erreur. La procédure de nomination des présidents que nous avons instituée, et sur laquelle vous vous êtes focalisée, était au demeurant légitime. L'article 13 de la Constitution précise en effet que le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce pour les emplois et fonctions revêtant une « importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation », ce qui est bien le cas en l'occurrence. Ce pouvoir est d'ailleurs encadré, puisque le CSA participe à la décision et que la nomination n'intervient qu'après avis public des commissions compétentes de chaque assemblée, lesquelles peuvent s'y opposer par un veto à la majorité des trois cinquièmes de leurs membres.

Le mécanisme proposé remet cet équilibre en cause, en dépit de louables intentions quant à la modernisation et aux garanties d'indépendance : il sera en réalité moins transparent, puisque les présidents des chaînes nationales seront nommés par le collègue du CSA, dont le président restera lui-même nommé par le Président de la République. Cette procédure n'empêchera donc pas les soupçons d'une intervention de l'Élysée. La présomption de dépendance à l'égard de l'exécutif n'est d'ailleurs pas liée au mode de nomination des présidents de chaîne : si l'exécutif veut faire pression sur eux, il pourra toujours le faire, même après avoir transféré son pouvoir de nomination au CSA.

Le projet de loi fera également régresser les droits du Parlement, qui exerçait jusqu'à présent un contrôle sur la nomination par le Président de la République, de surcroît co-décidée par le CSA : désormais, ce dernier décidera seul des nominations, sans que les deux commissions compétentes du Parlement, qui jusqu'alors pouvaient statuer à la majorité des trois cinquièmes, n'aient leur mot à dire, de sorte que les droits de l'opposition s'en trouveront eux aussi diminués.

Enfin, vous entendez baisser la voilure sur la procédure de sanction du CSA.

Comme nous l'avons par ailleurs souligné lors de la dernière réforme, l'indépendance de l'audiovisuel public passe par son financement. Sur ce point, vous avez été contrainte à des manœuvres dilatoires après l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions, passant le rabet budgétaire par deux fois au mépris des engagements. Quelles garanties le texte peut-il offrir pour éviter cette situation à l'avenir ? Pourquoi ne proroge-t-il pas la publicité en journée, qu'un amendement voté en 2010 au Sénat prévoit de supprimer à partir de 2016 ? Le temps me semble venu d'affirmer la volonté du Parlement de pérenniser cette ressource indispensable pour le groupe et son indépendance.

Mme Isabelle Attard. M. Nicolas Sarkozy avait décidé, en 2008, que les présidents de l'audiovisuel public seraient nommés par le Président de la République, en arguant alors de l'hypocrisie de l'ancien système, que votre projet de loi, madame la ministre, ne rétablit cependant pas à la lettre, dès lors que les nominations seront décidées à la majorité des

membres du CSA. M. Christian Kert critique le texte au motif que le Parlement ne sera plus associé à la procédure de nomination. Celle qu'avait instauré M. Nicolas Sarkozy incluait, il est vrai, un avis du CSA et des Commissions des affaires culturelles des deux chambres, mais cet avis n'étant pas obligatoirement conforme, il n'avait rien de contraignant.

Le nouveau président de chaque société de l'audiovisuel public devra par ailleurs remettre, dans un délai de deux mois, un rapport d'orientation au Parlement. On peut envisager de renforcer le contrôle de ce dernier ; mais le risque est alors de redonner un caractère politique aux nominations, quand bien même elles sont décidées collégalement.

Le Parlement nommera cependant, de façon paritaire entre les deux assemblées, six des sept membres du collège du CSA, après avis conforme des commissions compétentes à la majorité des trois cinquièmes. L'opposition aura donc un pouvoir accru, puisqu'elle pourra bloquer la nomination d'un candidat : c'est là une deuxième avancée.

Le président du CSA restera nommé par le Président de la République, comme le veut l'article 13 de la Constitution. D'après l'étude d'impact, il serait inconstitutionnel, compte tenu de la séparation des pouvoirs, de soumettre cette nomination à l'avis conforme du Parlement.

Bref, le texte démocratise bel et bien la nomination des membres du CSA et des dirigeants de l'audiovisuel public. Le Président Sarkozy avait renforcé son pouvoir en prétendant mettre fin à l'hypocrisie ; le projet de loi fait tout l'inverse, conformément aux promesses de M. François Hollande.

Ces changements sont d'autant plus profonds que le CSA pourrait aussi se voir confier la régulation d'internet, comme le préconise le « rapport Lescure ». Vous avez annoncé, madame la ministre, un deuxième train de mesures législatives portant notamment sur la régulation des contenus audiovisuels diffusés sur internet, la taxation de la revente des chaînes de la TNT, le financement de la création audiovisuelle et la publicité sur les chaînes publiques. Pouvez-vous nous préciser vos intentions en la matière ? La logique de contrôle et de réglementation qui est celle du CSA nous paraît, de fait, très éloignée des usages d'internet.

M. Rudy Salles. Dans son discours de politique générale, le Premier ministre avait promis un projet de loi sur l'audiovisuel avant la fin de l'année. Lors de votre audition par notre Commission le 11 juillet 2012, madame la ministre, vous aviez fixé les cinq axes de cette réforme : modification du mode de désignation des membres du CSA pour les rendre plus indépendants de l'exécutif ; nomination des présidents de l'audiovisuel public par cette nouvelle instance ; consolidation du financement de l'audiovisuel public ; réforme de l'audiovisuel extérieur de la France (AEF) – l'annonce de l'arrêt définitif de la fusion des rédactions de Radio France internationale (RFI) et de France 24 ayant alors entraîné, le 12 juillet, la démission de M. Alain de Pouzilhac, président-directeur général de l'AEF – ; rapprochement, enfin, des rédactions de France 2 et de France 3, avec le maintien de leurs identités respectives et la mise en commun de certains moyens pour éviter les doublons. Pour l'heure, seuls deux volets sur cinq ont été présentés – mais l'année n'est pas terminée...

Le projet de loi qui nous est soumis trace sa petite route sans gêner personne ; d'ailleurs, il ne trouve guère d'écho dans les médias. Cette normalité doit cependant nous alerter. Le texte améliore le système existant de façon mécanique. L'exemple le plus frappant, de ce point de vue, est la création d'un poste de rapporteur permanent auprès du CSA. Le

bien-fondé de cette mesure apparaît de façon claire, et peut-être trop claire : il s'agit d'améliorer la transparence et de sanctuariser les espaces de pouvoir au sein du CSA, comme pour la nomination des responsables des sociétés audiovisuelles publiques. Mais en matière culturelle, on sait ce qu'il faut penser de la sanctuarisation... En l'occurrence, un petit espace de liberté est incontestablement gagné. Mais est-ce vraiment le plus important ?

Au-delà des intentions convenues sur l'indépendance, qui rappellent le monopole du cœur, il fallait introduire du sang neuf. Pour la composition du CSA, le pouvoir de l'exécutif sera notamment limité par l'exigence d'un accord aux trois cinquièmes des commissions parlementaires compétentes. Il faut s'en féliciter, mais vous ne changez rien à l'identité même du pouvoir concerné. Pourquoi ne pas associer à la procédure de nomination d'autres acteurs, qui ont une part majeure dans la vie culturelle et audiovisuelle, comme les sociétés d'auteurs, à commencer par la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), la Société civile des auteurs multimédia (SCAM) ou la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) ?

La nomination des présidents des sociétés publiques a évidemment quelque chose d'un peu hypocrite : quand tous les pouvoirs sont entre les mêmes mains, le choix sera toujours celui du pouvoir en place – nonobstant les alternances –, dont les responsables desdites sociétés ont toujours été proches : le projet de loi n'y changera rien. Comment le CSA pourrait-il nommer des responsables dont l'État, qui a la tutelle budgétaire sur ce secteur, ne veut pas ?

Vos promesses de campagne, indifférentes aux réalités, vous contraignent aujourd'hui au mensonge et à l'hypocrisie : hypocrisie avec le limogeage du président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), remplacé par une ancienne de la « promotion Voltaire » de l'École nationale d'administration à qui l'on ne connaît pas de compétences particulières pour ce poste ; hypocrisie encore, avec la nomination, par le Président de la République, de l'ancien directeur de cabinet de M. Lionel Jospin à la présidence du CSA, alors qu'il n'a aucune expérience reconnue dans l'audiovisuel. N'y a-t-il pas un hiatus entre ces pratiques et les mesures que vous défendez aujourd'hui ? Au fond, le projet de loi ne change pas les pratiques mais, à la faveur d'une configuration politique qui vous est favorable, il entretient l'illusion.

Nous regrettons l'absence de deux sujets majeurs. Le premier est le rapprochement entre le CSA et l'ARCEP, auquel vous dites réfléchir : espérons que l'on y verra plus clair avant la fin de l'année. Le second est la réforme du mode de financement de l'audiovisuel public, qui nous paraît essentielle.

Vos déclarations en trompe-l'œil ne sauraient masquer que le lien entre l'audiovisuel et le pouvoir n'est en aucun cas rompu : vous perpétuez ainsi la tradition de vos prédécesseurs, notamment socialistes... On ne peut que déplorer votre manque d'audace, car l'indépendance de l'audiovisuel est la garantie d'une démocratie moderne.

M. Thierry Braillard. « Nous vivons dans un siècle sans mémoire », a dit M. Valéry Giscard d'Estaing, ce qui justifie que j'esquisse un bref rappel historique à l'intention de M. Christian Kert et de M. Rudy Salles. À l'origine, tant par ses structures que par le mode de nomination de ses responsables, l'audiovisuel français a été placé sous le contrôle du pouvoir politique.

Il a fallu attendre la « loi Fillioud » du 29 juillet 1982 pour que soit instaurée la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, composée de neuf membres nommés comme ceux du Conseil constitutionnel. Cette instance chargée de veiller à l'indépendance de l'information désignait les présidents des chaînes publiques, prérogative qui échappait pour la première fois au pouvoir exécutif. Le cordon ombilical reliant celui-ci à l'audiovisuel était rompu. Ce système s'est prolongé jusqu'en 2009, même si différentes autorités de régulation de l'audiovisuel se sont succédé : la loi du 30 septembre 1986 a mis en place la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) ; celle du 17 janvier 1989 a remplacé la CNCL par le CSA.

Par la loi organique du 5 mars 2009, M. Nicolas Sarkozy est revenu trente ans en arrière en transférant vers l'Élysée la nomination des présidents de Radio France, de France Télévisions et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, créée en 2008. Cette loi a été intégrée à la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui comporte en annexe la liste des fonctions concernées par la procédure de nomination par le Président de la République. Comment parler d'indépendance de l'audiovisuel dans ces conditions ?

Pour rendre le CSA plus autonome, il importait de revenir sur le mode de nomination de ses membres. Vous le faites en prévoyant qu'ils seront désignés par le Parlement à une majorité qualifiée de trois cinquièmes des commissions compétentes, ce qui garantira une composition pluraliste, ouverte à des personnalités capables de recueillir un large consensus.

Je l'ai dit lors de l'audition de M. Olivier Schrameck par notre Commission : le plus grand scandale des dernières années a été, plus que la nomination des présidents des chaînes publiques, les conditions d'attribution des six nouvelles chaînes de la TNT. Absence de transparence, passage obligé des intéressés par les cabinets occultes de l'Élysée, non-respect du cahier des charges : on a vu à cette occasion tout ce qu'il ne faut pas faire. Pour rompre avec ce système, votre réforme, qui vise à rendre les chaînes de télévision plus indépendantes du pouvoir politique, est la bienvenue.

M. Jean-Pierre Le Roch. Il y a quelques semaines, lors d'une séance de questions au gouvernement, j'ai souligné l'importance du projet de loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public. Ce texte, qui concrétise l'engagement 51 du candidat François Hollande, souligne votre ambition d'une politique audiovisuelle et d'une République exemplaires.

L'article 3, qui instaure un rapporteur indépendant du collège du CSA, prend en compte l'évolution de la jurisprudence tant européenne que constitutionnelle, puisqu'il sépare strictement la poursuite et l'instruction, du prononcé de la sanction. Nommé par le vice-président du Conseil d'État, après avis du CSA, le rapporteur voit son indépendance à l'égard du collège du CSA et du secteur audiovisuel garantie tant par son statut que par les modalités prévues pour sa nomination. Ceux-ci constituent un gage d'impartialité et un levier préservant le caractère dissuasif de la sanction.

La modification structurelle de la procédure s'accompagne enfin d'une dimension contradictoire. Les parties mises en cause peuvent présenter des observations écrites ou orales lors de l'instruction. Elles sont entendues par le CSA. Reste à savoir quel cheminement amène à engager une procédure de sanction et quelle autonomie possède le rapporteur dans la décision.

M. Patrick Hetzel. En termes de méthode, je regrette, comme M. Rudy Salles, qu'il y ait un tel décalage entre vos paroles et vos actes. Vous avez inscrit deux projets de loi à notre calendrier et programmé pour l'automne un texte sur le transfert de la réponse graduée vers le CSA. Vous annoncez pour 2014 une loi concernant l'exception culturelle à l'heure du numérique. Bref, vous nous présentez un dispositif en tuyaux d'orgue, dépourvu de toute vision d'ensemble. Cet éparpillement est préjudiciable au travail parlementaire. De plus, alors qu'il engage un long cycle législatif sur l'audiovisuel, le gouvernement n'a même pas convié les parlementaires de l'opposition aux Assises de l'audiovisuel, ce qui prouve qu'il n'est pas prêt à engager avec eux un échange constructif.

Pour réviser la procédure de sanction du CSA, vous privilégiez une solution coûteuse en créant le poste de rapporteur, auquel le texte attribue des moyens humains et financiers. À combien se monte le surcoût de cette mesure, qui n'est pas chiffrée dans l'étude d'impact ?

M. Pierre Léautey. Madame la ministre, je vous remercie pour ce projet de loi, dont l'objectif est de renforcer l'indépendance de l'audiovisuel face à l'exécutif. Celle des différents pouvoirs – justice, presse, audiovisuel – est une des valeurs fortes de la gauche. Je souhaite que notre discussion soit à la hauteur d'une loi qui, bien que courte, fera partie des grands textes de la législature. Le rôle que jouera le Parlement dans la désignation des membres du CSA constitue une avancée décisive dans la protection des libertés publiques. Les nominations n'apparaîtront plus comme le fait du prince. La majorité des trois cinquièmes que devront recueillir les candidats au CSA garantira leur indépendance, leur pluralisme et leur compétence. La procédure opère un transfert de responsabilité vers le Parlement. Il me tarde que nous rompions avec le climat de suspicion que généraient les anciennes pratiques.

M. Franck Riester. La montagne accouche d'une souris ! Après dix ans d'opposition où vous avez eu tout loisir de réfléchir et plus d'un an en responsabilité, le seul texte que vous proposiez au Parlement est une loi d'affichage, qui frise l'imposture. Car au moment même où il prétend défendre l'indépendance de l'audiovisuel public, le gouvernement procède en fait à une véritable purge politique, particulièrement dans le domaine culturel. Il évince systématiquement tous les responsables d'établissements publics ou d'administrations nommés par le pouvoir sortant ou ayant travaillé avec lui. C'est ainsi que, la semaine dernière, M. Éric Garandeau, dont le travail était reconnu par toute la profession, a été écarté de la présidence du CNC. L'indépendance que vous proclamez est d'autant plus illusoire que vous maintenez, voire que vous renforcez le lien entre le pouvoir politique et la nomination des présidents de l'audiovisuel public – sans le dire, tandis que M. Nicolas Sarkozy, du moins, l'assumait.

Vous n'évoquez pas la question des financements, mais, depuis votre arrivée, vous avez effectué des coupes claires dans le budget. Vous ne transférez plus en totalité la compensation de la suppression de la publicité sur France Télévisions, que le gouvernement précédent s'était engagé à sanctuariser. La taxe visant à financer cette compensation a pourtant été confortée par Cour de justice de l'Union européenne. Pourquoi être revenue sur cet engagement ? Allez-vous enfin vous révolter contre la diminution de votre budget, même si l'actualité politique n'incite pas à le faire ? Est-il exact que, contrairement à ce qu'ont laissé entendre le Président de la République et le Premier ministre, la durée des mandats des présidents actuels de l'audiovisuel public sera réduite ?

M. Michel Françaix. M. Franck Riester est si jeune qu'il n'a pas connu l'époque où M. Alain Peyrefitte, sous un gouvernement de droite, était ministre de l'information. Il a fallu attendre 1982 pour que la gauche mette en place une Haute Autorité de la communication

audiovisuelle indépendante. Dès que la droite est revenue aux affaires, M. François Léotard a instauré la CNCL – fausse autorité –, que, dans un souci de reconstruction, nous avons remplacée par le CSA. Heureusement que nous sommes quelquefois au pouvoir !

Admettons que nous soyons un peu hypocrites et que les présidents de l'audiovisuel puissent être influencés par le pouvoir en place – ce qui reste à prouver –, notre collègue ne fait-il aucune différence entre le projet envisagé et l'époque où les neuf membres du CSA étaient tous du même bord politique ? En dehors de leur nomination, n'accorde-t-il aucune valeur au travail qui s'effectue au quotidien ? Ne voit-il pas que l'obligation d'une majorité des trois cinquièmes pour leur nomination permettra à l'opposition de jouer le rôle de contre-pouvoir ?

M. Franck Riester, pour lequel j'ai beaucoup d'estime, doit réviser son argumentaire sur la purge politique. Ceux qui nous reprochent de ne pas régler tous les problèmes en une fois doivent savoir que ce serait le meilleur moyen de ne rien faire. Certes, il faudra réfléchir dans les six mois qui viennent au financement de l'audiovisuel public, mais mieux vaut prendre les problèmes les uns après les autres que n'en résoudre aucun.

Mme Martine Martinel. Je suis surprise d'entendre M. Franck Riester parler d'hypocrisie, alors que la loi témoigne d'une volonté de rendre le CSA plus transparent. J'avais été frappée par l'opacité des propos, par l'engagement à droite et par le refus de communiquer les chiffres dont avait fait preuve son précédent président, M. Michel Boyon, quand nous l'avions auditionné. Par conséquent, sachons raison garder. D'ailleurs, ces derniers temps, je n'ai constaté aucun assassinat politique ni dans l'audiovisuel ni ailleurs, et les personnalités nommées, notamment au CNC, ne se signalent pas par leur incompétence. Si la loi est courte, elle ne manque pas d'ampleur. Il me semble plus sage de réfléchir et de présenter une grande loi, que de prendre des décisions sporadiques en laissant le Président de la République nommer les présidents de l'audiovisuel public.

Mme la ministre. Monsieur Riester, l'expression de purge politique est inacceptable, mensongère et insultante. Ignorez-vous quelle réalité elle a désigné au cours du XX^e siècle ? Je suis d'autant moins disposée à la tolérer que je n'ai limogé ni évincé personne. La seule décision de cet ordre que j'ai prise, je la revendique : c'est d'avoir remplacé, dès mon arrivée au ministère, la présidente du Centre des monuments nationaux, responsable du délabrement de l'institution et de la souffrance des personnels, par M. Philippe Béval, alors directeur général des patrimoines. L'un des quatre directeurs généraux de mon administration, Mme Laurence Franceschini, ici présente, chargée des médias et des industries culturelles, vous confirmera qu'elle continue de servir le ministère de la culture comme elle le faisait sous mon prédécesseur.

Le projet de loi associera l'opposition parlementaire à la nomination des membres du CSA. C'est sans précédent. La formule que vous avez mise en place pour la nomination des présidents de l'audiovisuel public, effectuée par le Président de la République, n'avait laissé au Parlement qu'un droit de veto. Encore fallait-il, pour l'exercer, réunir la majorité des trois cinquièmes. En concertation avec les parlementaires, que je remercie pour leur travail, le gouvernement initie une démarche de confiance, sûr que, dans l'intérêt général, nous pourrions trouver les personnalités les plus aptes à mener les réformes et assumer les missions du CSA. Ce texte est court, mais j'en suis fière, parce qu'il marque une véritable avancée. Merci à M. Michel Françaix de nous avoir fait bénéficier du recul que lui donne l'expérience. Je sais d'avance que l'opposition ne reviendra pas sur notre réforme, car elle profitera à l'ensemble de la société.

Le rapporteur a suggéré de donner au CSA le statut d'autorité publique indépendante. Forte d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, l'institution serait responsable de ses décisions sur le plan juridique et bénéficierait d'une plus grande autonomie de gestion. C'est une bonne proposition, que le gouvernement reprendra sous forme d'amendement.

Moi aussi, je regrette que le CSA n'ait pas établi d'études d'impact avant de procéder à l'attribution des fréquences, car il doit pouvoir s'appuyer sur des données permettant d'évaluer l'opportunité économique de ses décisions.

Plusieurs députés, dont le rapporteur, m'ont interrogée sur les conséquences à tirer du « rapport Lescure ». Le texte qui vous est présenté définit la structure organique du CSA, qu'il faudra doter de capacités élargies afin de réfléchir au nouvel environnement numérique. Pour ménager la part de la concertation et de l'expertise, il faudra procéder en deux temps. Le travail sera plus cohérent et plus lisible si l'on isole le projet de loi garantissant l'indépendance du CSA, de mesures plus techniques. Dans la continuité du « rapport Lescure », nous étudierons le cas des distributeurs des services audiovisuels. Nous devons en effet poser la question du *must carry* – l'obligation de distribution des chaînes –, en nous demandant quels programmes sont concernés et quelles solutions envisager. Nous devons aussi étendre les compétences du CSA à la régulation de l'univers numérique. Ce sera l'objet de la seconde étape législative.

M. Christian Kert, M. Patrick Hetzel et M. Franck Riester ont soulevé le problème de l'indépendance financière. Ne confondons pas la tutelle budgétaire, qui s'exerce dans n'importe quelle entreprise publique, et le contrôle éditorial, qui mettrait en cause l'indépendance organique du service public de l'audiovisuel et de l'autorité qui le contrôle. C'est celle-ci que nous défendons, sachant que la contribution à l'audiovisuel public est votée par les parlementaires lors de l'examen de la loi de finances. L'an dernier, nous avons augmenté cette « redevance » de 6 euros, ce que la précédente majorité n'a jamais voulu faire. « Moi vivant, la redevance n'augmentera pas », avait lancé M. Jean-François Copé... Il est vrai qu'il a plus récemment avoué que l'apprentissage de la démocratie était assez nouveau à l'UMP. Ce sont précisément des procédures démocratiques que nous voulons mettre en place.

Mme Isabelle Attard l'a expliqué : les présidents nouvellement désignés transmettront au Parlement un rapport d'orientation, dans un délai de deux mois après le début de leur mandat. Sur ce fondement, les commissions parlementaires pourront les auditionner. Pour répondre à M. Franck Riester s'agissant des mandats en cours des présidents de l'audiovisuel public, nous avons été très clairs là-dessus : le texte ne s'applique pas aux mandats en cours, nous les laisserons se terminer et la nouvelle procédure de nomination interviendra à l'issue de chacun des mandats en cours.

Le rapporteur du CSA aura autorité pour décider si les faits dont il a connaissance justifient qu'on engage devant le collège une procédure de sanction. Le cas échéant, il dirigera l'instruction avec l'aide des services du CSA. Il disposera dans cette mission d'une large autonomie. Le poste sera occupé par un juriste désigné par le vice-président du Conseil d'État. Les frais qu'entraînera sa création seront réduits, puisqu'il s'appuiera sur les services du CSA. Quoi qu'il en soit, le dispositif sera moins onéreux qu'un contentieux auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, auquel nous expose la jurisprudence européenne et constitutionnelle.

Sous la précédente majorité, nous avons dénoncé la suppression brutale de la publicité, qui a déstabilisé le groupe France Télévisions. Pour offrir à celui-ci une visibilité

sur son avenir, il faut annoncer le plus rapidement possible que, contrairement à ce qui avait été décidé, la publicité ne sera pas supprimée avant vingt heures à partir de 2016. Dans la même perspective, j'ai indiqué clairement notre ligne budgétaire. Compte tenu de l'état des finances publiques, l'État réduira de 2 % sur trois ans la dotation du groupe, effort que celui-ci doit pouvoir supporter.

Je remercie tous les orateurs qui sont intervenus pour soutenir ce texte lequel, n'en déplaise à certains esprits chagrins, vise à défendre tant l'indépendance de l'audiovisuel public que le rôle du Parlement.

M. le président Patrick Bloche. Je vous remercie.

La séance est levée à dix-sept heures cinquante-cinq.



Présences en réunion

Réunion du mercredi 3 juillet 2013 à 16 heures 15

Présents. – M. Jean-Pierre Allossery, Mme Isabelle Attard, M. Luc Belot, M. Patrick Bloche, M. Thierry Braillard, M. Ary Chalus, Mme Virginie Duby-Muller, Mme Françoise Dumas, Mme Martine Faure, M. Michel Françaix, M. Patrick Hetzel, M. Christian Kert, Mme Colette Langlade, M. Pierre Léautey, M. Dominique Le Mèner, M. Jean-Pierre Le Roch, Mme Martine Martinel, Mme Dominique Nachury, M. Michel Pouzol, M. Frédéric Reiss, M. Franck Riester, M. Marcel Rogemont, M. Rudy Salles

Excusés. – Mme Huguette Bello, M. Jean-Louis Borloo, Mme Sonia Lagarde, Mme Barbara Pompili, Mme Michèle Tabarot, M. Jean Jacques Vlody