

N° 2610

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2024

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
sur l'attribution, le contenu et le contrôle
des autorisations de services de télévision à caractère national
sur la télévision numérique terrestre

Président

M. QUENTIN BATAILLON

Rapporteur

M. AURÉLIEN SAINTOUL

Députés

La commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre, est composée de : M. Quentin Bataillon, président ; M. Aurélien Saintoul, rapporteur ; Mme Ségolène Amiot ; M. Philippe Ballard ; Mme Valérie Bazin-Malgras ; M. Mounir Belhamiti (jusqu'au 6 mai 2024) ; M. Emmanuel Blairy ; M. Ian Boucard ; Mme Céline Calvez ; M. Aymeric Caron (jusqu'au 6 mai 2024) ; M. Sébastien Chenu ; Mme Fabienne Colboc ; M. Jocelyn Dessigny ; M. Inaki Echaniz ; M. Laurent Esquenet-Goxes ; Mme Estelle Folest ; M. Philippe Frei ; M. Jean-Jacques Gaultier ; M. Jérôme Guedj ; M. David Guiraud ; M. Laurent Jacobelli (jusqu'au 6 mai 2024) ; Mme Constance Le Grip ; Mme Sarah Legrain ; M. Stéphane Lenormand ; M. Christophe Marion ; M. Thomas Ménagé ; Mme Sophie Mette ; M. Karl Olive ; M. Jérémie Patrier-Leitus ; M. Emmanuel Pellerin ; M. Stéphane Peu ; Mme Béatrice Piron (jusqu'au 6 mai 2024) ; Mme Sophie Taillé-Polian ; M. Christopher Weissberg.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	11
LISTE DES PROPOSITIONS	17
PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR	17
PROPOSITIONS À TITRE PERSONNEL DU RAPPORTEUR	21
INTRODUCTION DU RAPPORTEUR	23
I. LA TNT : UNE SPÉCIFICITÉ DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS QU'IL CONVIENT DE PROTÉGER FACE À CERTAINES DÉRIVES	26
A. LA TNT : UN MODE DE DIFFUSION EN DÉCLIN QUI DEMEURE NÉANMOINS STRUCTURANT POUR LE PAYSAGE AUDIOVISUEL	26
1. Aux origines de la TNT : créer une télévision diversifiée et de qualité	26
a. Dès sa préfiguration, la TNT est envisagée comme un moyen d'offrir aux téléspectateurs une offre de programmes plus diverse et qualitative.....	26
b. Des objectifs réaffirmés dans le cadre législatif instituant le lancement de la TNT et au cours de sa mise en œuvre	27
2. Plusieurs grandes étapes ont marqué l'histoire de la TNT	29
a. Le lancement de la TNT en 2005 permet de démultiplier une offre hertzienne autrefois limitée à six chaînes	29
b. L'extinction définitive de l'analogique en 2011 libère un premier « dividende numérique » et motive l'octroi de chaînes compensatoires aux acteurs historiques	30
c. L'abandon des « canaux bonus », jugés contraires au droit de l'UE, justifie le lancement d'un appel à candidatures en 2011 qui enrichit le paysage de 6 nouvelles chaînes	31
d. Le déclin de la TNT payante et la reconfiguration du service public de l'audiovisuel.....	33
e. Le passage au tout-HD en 2016 marque un saut qualitatif et libère un second « dividende numérique ».....	34
f. Après le renouvellement des autorisations de Canal+ en 2020, puis de TF1 et M6 en 2023, un appel aux candidatures inédit cette année	38
3. Un public qui reste au rendez-vous en dépit de ces évolutions et un mode d'accès irremplaçable pour les Français non connectés.....	41
a. Concurrencée par de nouveaux usages et de nouvelles offres, la télévision linéaire conserve une puissance fédératrice inégalée qui doit être préservée.....	41
b. Face à l'émergence de nouveaux modes de réception, la TNT demeure l'unique mode d'accès à la télévision pour un foyer sur cinq, au profit des plus modestes et des territoires ruraux	43

c. La TNT, un mode d'accès démocratique à la télévision qu'il convient de préserver en le modernisant.....	44
4. Un modèle économique bouleversé par l'émergence des plateformes et des réseaux sociaux, qui entraîne des demandes infondées de dérégulation.....	46
a. Les deux piliers de financement des chaînes privées de la TNT sont aujourd'hui fragilisés par la concurrence des géants du numérique.....	46
b. Une asymétrie réglementaire entre éditeurs de la TNT et grandes plateformes qu'il conviendra de résorber non par un abaissement des exigences applicables aux premiers, mais par leur extension aux secondes	47
i. Une offre TNT qualifiée d'intérêt général, devant disposer d'une exposition appropriée sur les écrans connectés.....	48
ii. Un encadrement nécessaire de la publicité télévisée	49
iii. Une résorption des différences de traitement qui doit passer par le traitement des écrans connectés de la même manière que la TNT	51
B. ENTRE INFLUENCE RÉELLE ET RÔLE SOCIAL AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	52
1. Le rôle important des médias audiovisuels pour la production et la diffusion des œuvres, des savoirs et du divertissement notamment à destination des publics les plus modestes.....	52
a. Le cadre législatif et réglementaire fixant les obligations en matière de création et de diffusion des œuvres.....	53
b. La contribution fondamentale des médias audiovisuels à la création et à la diffusion des œuvres	54
i. Un système vertueux qui a fait ses preuves	54
ii. Les mutations rapides et importantes du paysage audiovisuel soulèvent cependant des inquiétudes pour la pérennité du système	57
2. Une responsabilité renforcée en matière de représentation de la société dans toute sa diversité.....	58
a. Une juste représentation de la société implique non seulement de rendre visible la diversité, mais également de lutter contre les stéréotypes.....	59
b. Malgré des progrès en la matière, la représentation de la diversité demeure encore insuffisante et invite à privilégier une démarche plus contraignante à l'égard des éditeurs.....	60
3. L'impérieuse nécessité de protéger les plus jeunes	65
a. Le dispositif de protection repose essentiellement sur une signalétique qui ne saurait suffire à la bonne information des parents et des enfants	66
b. Une programmation jeunesse et des pratiques publicitaires qui appellent un encadrement plus strict des éditeurs	68
i. Des programmes jeunesse à des horaires inadaptés pour le développement des enfants..	68
ii. Des contenus publicitaires qui ciblent les enfants et leur imaginaire	69
4. Un enjeu d'accessibilité des programmes pour tous les citoyens	72
a. Des obligations quantitatives respectées et bien souvent dépassées.....	72
b. Des efforts restent à mener en faveur de la qualité des dispositifs d'accessibilité..	74

C. UNE PERTE DE QUALITÉ ET DES DÉRIVES QUI INTERROGENT : OÙ EST PASSÉ LE MIEUX DISANT-CULTUREL ?	76
1. Une exigence de qualité de plus en plus inégale.....	76
a. Une homogénéisation des programmes expliquée par l'évolution du contexte économique et par l'industrialisation de la production des contenus	77
i. Le poids de la ressource publicitaire, moteur majeur de l'uniformisation des programmes audiovisuels	77
ii. Une standardisation industrielle des programmes audiovisuels de plus en plus marquée...	78
b. Une uniformisation des programmes, conséquence d'une approche conservatrice des chaînes qui tendent à commander des programmes similaires pour sécuriser leurs audiences.....	79
c. La multiplication des chaînes d'information n'a pas entraîné une diversification des sujets traités et des angles d'approche de l'information	81
d. Ouvrir le paysage audiovisuel à d'autres acteurs pour diversifier les contenus.....	83
2. Une reprise en main des grands groupes sur les ondes télévisées privées.....	84
a. L'arrivée de la TNT, qui a permis une multiplication de l'offre, s'est en parallèle accompagnée d'un fort mouvement de reconcentration autour de plusieurs grands groupes industriels et de quelques milliardaires.....	85
b. La propriété d'une chaîne de la TNT ne constitue pas un enjeu économique mais une stratégie de marque voire un projet de prise en main idéologique.....	86
3. La nécessité de maintenir un audiovisuel public au service de l'intérêt général offrant des programmes diversifiés, de qualité et accessibles à tous	91
a. Par les missions d'intérêt général qui lui sont assignées, l'audiovisuel public participe pleinement à la qualité et à la diversité de l'offre sur la TNT	91
b. Pour tenir son rôle, l'audiovisuel public doit bénéficier d'un mode de financement pérenne, garant de son indépendance, et à la hauteur de ses missions.....	94
4. Une confusion croissante et recherchée entre information, expertise et divertissement	96
a. Une appétence toujours très forte des Français pour l'information télévisuelle	96
b. La montée en puissance des « intervenants intermédiaires » : entre journalisme, expertise et opinion.....	99
c. La transparence, étape indispensable pour renforcer la qualité du débat public ou la nécessité de savoir d'où les gens parlent.....	101
d. Produire une information de qualité impose de fournir aux journalistes les moyens d'effectuer leur travail dans des conditions satisfaisantes.....	104
II. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES FRÉQUENCES MANIFESTEMENT IMPARFAIT	107
A. UN PROCESSUS DONT LE CONTENU A ÉTÉ DÉFINI ASSEZ STRICTEMENT PAR LE LÉGISLATEUR	107
1. L'utilisation des fréquences de la TNT est soumise à l'octroi d'une autorisation d'usage par le régulateur	107
2. Une procédure de sélection encadrée par le législateur doit garantir l'égalité de traitement entre les candidats et la qualité des projets retenus.....	108

a. S'il est susceptible de modifier de façon importante le marché, l'appel à candidatures doit être précédé d'une consultation publique et d'une étude d'impact	108
b. La délivrance d'une autorisation étant subordonnée à la conclusion d'une convention, la procédure de sélection des candidats est organisée en deux étapes...	111
3. Fixés par la loi, les critères de sélection s'enchevêtrent au détriment de leur clarté....	112
a. Trois impératifs prioritaires parmi lesquels le pluralisme occupe une place de premier rang	113
b. Une multiplicité de critères de second rang qui complexifie la sélection du régulateur.....	114
c. Une obligation de distribuer les fréquences sans lien avec une bonne gestion de la ressource radioélectrique	117
4. La durée des autorisations et les conditions de leur renouvellement hors appel à candidatures sont contraintes par les exigences de libre concurrence et d'intérêt général	119
a. La durée de la décision d'autorisation est limitée et peut être écourtée à titre de sanction	120
b. Une décision d'autorisation peut être reconduite par une procédure simplifiée soumise à certaines conditions	121
B. UNE PRATIQUE QUI S'EST ÉLOIGNÉE TOUTEFOIS DE FAÇON NOTABLE DE L'IDÉE D'UNE BONNE GESTION DU DOMAINE PUBLIC HERTZIEN.....	123
1. Une bonne gestion du domaine public hertzien qui est indispensable au regard de la concurrence des usages du spectre	123
2. Un précédent regrettable avec la chaîne Numéro 23 qui a nourri durablement la méfiance vis-à-vis de l'indépendance du régulateur et de la procédure d'attribution des fréquences de la TNT.....	126
3. Une procédure d'attribution des fréquences qui reste davantage une procédure de « renouvellement » qu'une véritable ouverture à des candidatures variées	130
4. Des marges de progrès sur l'organisation du déroulement de la procédure d'attribution.....	132
C. LES CONVENTIONS, UN MÉCANISME DE RÉGULATION QUI S'AVÈRE, À BIEN DES ÉGARDS, INSATISFAISANT	135
1. Les conventions sont au cœur de la régulation par l'Arcom des chaînes de la TNT	135
2. Des conventions souvent révisées en faveur d'un assouplissement des engagements initiaux pris par les chaînes	136
3. Un niveau d'exigence vis-à-vis des chaînes qui doit s'accroître	138
4. Des « angles morts » au sein des conventions qu'il convient de traiter	140
a. L'absence de clauses sociales garantissant des conditions de travail compatibles avec la production et la diffusion de contenus de qualité.	140
b. L'absence de clauses garantissant la qualité de l'information	144

III. UN RÉGULATEUR FAIBLE QUI PEINE À PRÉSERVER UN PAYSAGE MÉDIATIQUE DIVERSIFIÉ ET RESPECTUEUX DE LA BONNE TENUE DU DÉBAT DÉMOCRATIQUE	147
A. L'ARCOM, UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION CRUCIALE POUR NOTRE DÉMOCRATIE, MAIS EXPOSÉE À DE NOMBREUSES CRITIQUES	147
1. Des efforts à poursuivre pour assurer une réelle transparence des décisions et garantir une régulation indépendante du secteur des médias.	147
2. Une inadéquation persistante des moyens de l'Arcom par rapport aux missions croissantes qui lui sont confiées	151
B. UN RÉGULATEUR QUI DOIT CONTINUER À DÉVELOPPER SA CAPACITÉ D'ANALYSE ÉCONOMIQUE AFIN DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE SES DÉCISIONS D'AGRÉMENT	154
1. La loi de 1986 a fixé des règles strictes afin de lutter contre le risque de concentration des médias	154
2. Une régulation sectorielle qui se justifie par la protection du principe à valeur constitutionnelle de pluralisme des médias face à une concurrence accrue.....	157
a. La nécessité d'une régulation accrue	157
b. L'apparition de bulles de concentration médiatique autour de l'information et du divertissement.....	158
3. Une révision de la législation sectorielle sur la concentration des médias qui ne doit pas conduire à affaiblir l'action des autorités publiques.....	159
C. UN CONTRÔLE DU RESPECT DU PLURALISME DES COURANTS DE PENSÉE ET D'OPINION ET DE L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS DYSFONCTIONNEL ET NON CONFORME À L'ESPRIT DE LA LOI DE 1986	164
1. Les anciennes méthodes de contrôle appliquées par le régulateur ont favorisé l'émergence de chaînes d'opinion et fragilisé le débat public	165
a. Une approche restrictive et simplement arithmétique ne permet pas d'assurer l'existence d'un pluralisme interne sur les antennes	165
b. En détournant l'esprit des règles en place, certains éditeurs portent effectivement atteinte au respect du pluralisme interne	166
i. En invitant des personnalités aux idées politiques affirmées mais non affiliées à un parti politique afin de privilégier certains courants de pensée et d'opinion.....	167
ii. En respectant les temps de parole mais en reléguant l'expression de certains courants de pensée et d'opinion à des horaires très peu exposés.....	168
iii. En introduisant de manière démesurée l'expression de certains courants religieux ou pseudo-scientifique en contradiction avec le principe de laïcité.....	170
c. Des outils de contrôle interne qui n'ont pas trouvé leur place	176
2. La nécessité imposée par le juge administratif au régulateur de revoir ses méthodes pour assurer le pluralisme des courants de pensée et d'opinion et de l'indépendance des médias.....	179
a. Le juge administratif a rappelé que le pluralisme de l'information ne se limite pas au temps de parole des personnalités politiques	180

i. Une décision qui constitue un progrès de notre État de droit.....	180
ii. Les différentes méthodes qui pourraient être adoptées afin de mieux contrôler l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion sur les antennes	182
b. Le juge administratif estime que l'indépendance de l'information s'apprécie au regard de l'ensemble des conditions de fonctionnement d'une chaîne et des caractéristiques de sa programmation.....	183
i. Une décision fondamentale ouvrant un chantier nouveau pour l'Arcom	183
ii. Les différentes méthodes qui pourraient être adoptées afin de mieux garantir l'indépendance de l'information	185
D. UNE LIBERTÉ DE COMMUNICATION QUI DOIT ÊTRE MIEUX CONCILIÉE AVEC LA PROTECTION DES PUBLICS	187
1. L'indispensable révision du cadre légal régissant les médias.....	187
a. Le cadre législatif actuel, issu de la loi de 1986, se révèle confus et inadapté à l'environnement médiatique contemporain.....	187
b. La nécessité d'un débat démocratique permettant d'adapter le cadre législatif des médias aux enjeux d'un paysage audiovisuel en profonde mutation.....	189
2. Un contrôle insatisfaisant du régulateur pouvant susciter la défiance et in fine nuire à la bonne tenue du débat public.....	191
a. Une autorité davantage occupée par le traitement des signalements que par l'organisation d'un suivi des programmes diffusés	191
b. Une multiplication sans conséquence des interventions du régulateur auprès de certains éditeurs atteste de la faiblesse du régime actuel et de la nécessité de le repenser en profondeur	193
i. Un panel d'interventions peu lisibles et le plus souvent inefficaces	193
ii. Une vision limitée et formelle de son rôle dans le contrôle du fonctionnement des chaînes.....	194
iii. Un pouvoir de sanction finalement mis en œuvre très timidement	195
iv. Des pratiques qui pourraient entraîner des mouvements de défiance de la part du public et des autres éditeurs respectueux des règles du jeu	198
v. L'office du juge administratif en matière de sanctions pourrait être réduit	198
vi. Le recours à d'autres sanctions déjà existantes, comme le retrait de l'autorisation d'émettre, pourrait par ailleurs s'avérer plus efficace.....	200
EXAMEN EN COMMISSION	203
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	229
PROPOSITIONS DES DÉPUTÉS MEMBRES DE LA MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE	229
CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL.....	231
CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE LA FRANCE INSOUMISE – NUPES.....	233

CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS.....	235
CONTRIBUTION DE MME SOPHIE TAILLÉ-POLIAN, DÉPUTÉE DU VAL- DE-MARNE, AU NOM DU GROUPE ÉCOLOGISTE – NUPES	237
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA COMMISSION D’ENQUÊTE ET LIENS VERS LES COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	239
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES.....	249
SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS	251

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Après 6 mois de travail, 45 auditions et 165 personnes entendues, la commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre s'achève.

Elle était le fruit du droit de tirage annuel du groupe *La France insoumise* – NUPES, via la résolution déposée par le député des Hauts-de-Seine Aurélien Saintoul.

La télévision numérique terrestre (TNT), introduite en 2005, est un actif public d'une importance capitale et un enjeu de souveraineté majeur. Alors que certains la croient déjà dépassée, nous avons la profonde conviction qu'elle doit être préservée, protégée. L'État, à travers l'Arcom, octroie aux éditeurs de services de télévision des autorisations de diffusion pour l'exploitation commerciale des fréquences. Conformément à la loi du 30 septembre 1986 et à leurs engagements contractuels avec l'Arcom, ces éditeurs sont soumis à un grand nombre d'obligations en matière de pluralisme, d'honnêteté de l'information ou encore d'indépendance de celle-ci. Il s'agit de principes cardinaux que la commission d'enquête nous a permis de réaffirmer.

À l'heure où les réseaux sociaux et les plateformes prennent toujours plus de place dans le paysage audiovisuel des Français, nous devons être fiers de disposer de la TNT, qui préserve leur accès à une information fiable et de qualité. Elle a permis la diversification de l'offre audiovisuelle proposée aux Français et permet aujourd'hui un certain réarmement informationnel. Ainsi, le rôle des chaînes privées dans le paysage audiovisuel français n'est plus à prouver et l'intention de cette commission d'enquête n'est pas de ressusciter l'ORTF.

J'ai tenu à ce que cette commission d'enquête n'adopte pas, sur le fond comme sur la forme, l'objectif d'exercer une quelconque censure ou d'entraver les prérogatives mêmes du régulateur indépendant. Notre rôle est d'éclairer et non d'infantiliser nos concitoyens. Ceux-ci possèdent leur libre-arbitre, leur liberté de « zapper ».

Les obligations de financement des éditeurs de la TNT participent à la vitalité de la création. Grâce à cette politique ambitieuse, la France est l'un des seuls pays en Europe à conserver un cinéma divers, prolifique et reconnu à l'international. C'est un pilier de notre exception culturelle qu'il nous faut défendre. À l'instar de ce modèle cinématographique, le modèle économique des différentes chaînes de la TNT doit être conforté par une

position responsable : face à la concurrence de grandes plateformes étrangères, les groupes audiovisuels éprouvent la nécessité d'unir leurs forces. Cependant, ces regroupements ne sauraient se réaliser au prix d'une perte d'indépendance des rédactions et des différentes équipes des chaînes concernées.

Lors de l'examen du rapport du rapporteur, il est apparu que 9 propositions allaient très fortement à l'encontre de la liberté de la presse et de l'avenir de la TNT. Nous avons obtenu leur classification comme propositions « à titre personnel » du rapporteur.

La majorité présidentielle souhaite que cette commission d'enquête soit utile et formule des propositions afin de faire évoluer le cadre général.

Avant toute chose, l'attribution à un éditeur d'une fréquence sur la TNT est un gage de confiance de la part de la puissance publique, représentée par l'Arcom. La procédure d'attribution ne doit pas se transformer en une procédure de renouvellement. L'expérience qu'a acquis un candidat avec la TNT et sa capacité à exploiter une fréquence jusqu'au terme de son autorisation d'émettre est un critère que nous devons sauvegarder. Cependant, la procédure d'attribution actuelle manque d'ouverture face aux projets des nouveaux candidats. L'intérêt du téléspectateur doit guider la procédure d'attribution et celui-ci est favorisé par la pluralité et la concurrence, qui dirigent chaque candidat vers le mieux-disant. La majorité présidentielle recommande l'ouverture d'une réflexion approfondie sur un cadre d'attribution nouveau, fondé sur l'équité et l'ouverture.

Les auditions menées par la commission d'enquête ont montré la difficulté des différents acteurs entendus à donner une estimation précise de la valeur commerciale des fréquences possédées par la puissance publique et mises à disposition gratuitement aux éditeurs pour leur exploitation. La majorité présidentielle recommande une évaluation financière, confiée à l'Arcom et à l'Inspection générale des finances, de la valeur commerciale des canaux hertziens.

Ensuite, concernant le contenu des programmes diffusés par les chaînes d'information, nous pensons que la lisibilité de la TNT doit être renforcée. Le besoin d'une information fiable, honnête, indépendante et de qualité se fait plus pressant que jamais, à l'heure où notre démocratie fait l'objet de déstabilisations protéiformes. Il est temps d'opérer notre réarmement informationnel, non pas en infantilisant le téléspectateur mais en lui donnant les clés pour repérer les sources fiables. La TNT doit rester à la fois un espace de pluralité, de liberté, mais aussi un espace de contact avec le réel. La majorité présidentielle propose ainsi de regrouper les chaînes d'information sur les canaux TNT 14 à 17 inclus (FranceInfo, BFM TV, CNews et LCI).

Le reportage est au cœur du travail journalistique de terrain et d'enquête et permet l'accès à de l'information fiable. Un bon niveau de reportage sur une chaîne est l'un des gages d'une information de qualité car ils garantissent une prise directe avec le réel et des débats en plateau basés sur des faits. C'est aussi une manière de garantir que le citoyen se sente représenté à l'écran, ce qui constitue à la fois un facteur d'attractivité commerciale pour une chaîne et un outil de cohésion sociale. La majorité présidentielle propose d'insérer un niveau minimum de reportages de terrain dans les grilles de programmes définies entre les éditeurs et l'Arcom afin d'équilibrer la part de débats et la part d'information brute.

La lisibilité de l'information connaît de nouvelles problématiques suite aux changements observés sur les plateaux de télévision depuis le lancement de la TNT en 2005. Les fonctions des différentes parties prenantes dans une émission se sont diversifiées, parfois au détriment de la clarté du statut de chacun. L'éditorialiste est en priorité un journaliste et supprimer cette fonction atteindrait grandement la qualité du débat public, en empêchant le citoyen de se forger un avis solide au contact de celui des autres. Cependant, une information fiable et honnête nécessite que le téléspectateur soit suffisamment éclairé pour différencier le rôle des différents intervenants. La majorité présidentielle propose de clarifier les fonctions et le statut des différentes personnes présentes sur le plateau, et ce d'une manière qui garantisse que la différence soit claire pour le téléspectateur tout au long de l'émission.

Parmi ces nouvelles problématiques, le déploiement de nouvelles émissions mêlant information et divertissement (*infotainment*) au cours de mêmes séquences a brouillé la distinction, autrefois clairement établie, entre ces deux fonctions essentielles de la télévision. Toujours dans une optique de lisibilité de la TNT, la majorité présidentielle propose de demander un rapport à l'Arcom sur les éléments pouvant servir à établir une meilleure distinction entre l'information et le divertissement, conformément à la loi Bloche.

Cette diffusion d'informations doit mettre en avant l'actualité française, mais également l'actualité européenne. En effet, les élections européennes sont un grand moment de vie démocratique pour notre pays, durant lequel chaque média prend sa part afin d'assurer la visibilité de chaque candidat et de chaque projet. Cependant, l'Europe ne se fait pas seulement au moment du vote. Cet espace politique produit des travaux, des réflexions et des textes qui ont une incidence concrète sur la vie de nos concitoyens. L'espace informationnel national reste trop souvent coupé de l'actualité européenne. Sans préjudice de la liberté éditoriale, qui constitue une partie intégrante de la liberté de la presse, la majorité présidentielle propose d'inscrire dans les conventions des chaînes d'information une part de temps d'antenne devant être consacrée à l'information sur les travaux menés par les différentes institutions de l'Union européenne.

Concernant la représentation de la diversité à l'écran, il s'agit d'un objectif clair et affirmé du législateur ainsi qu'une préoccupation sociale grandissante. La TNT ne doit pas se couper de la réalité de nos sociétés contemporaines et nous devons garantir que les éditeurs mettent les moyens pour parvenir à une représentation satisfaisante de la diversité. Chacun doit pouvoir se sentir représenté sur les fréquences qui appartiennent à tous. La majorité présidentielle propose ainsi d'inscrire dans les conventions des objectifs chiffrés pour une meilleure représentation des femmes, des personnes en situation de handicap et de la diversité à l'écran.

Quant au contrôle du contenu des programmes diffusés sur les chaînes de la TNT, il est nécessaire de rappeler que le modèle actuel d'investigation et de sanction mené par l'Arcom se déroule sur la base du signalement. Il ne paraît pas acceptable qu'une Autorité puissante ne puisse pas aujourd'hui sanctionner un éditeur en dehors des cas qui suscitent l'émoi du public ou la dénonciation. Les stipulations des conventions sont nombreuses et parfois obscures. Des éventuelles entorses peuvent ainsi ne pas être sanctionnées, faute de signalement. Sans porter atteinte à l'ensemble des procédures mises en place pour garantir une investigation et une procédure de sanction contradictoire et juste, et afin de faire respecter l'autorité de l'Arcom dans le respect par les éditeurs de leur convention, la majorité présidentielle propose que l'Arcom puisse s'autosaisir pour débiter une procédure de sanction sur l'ensemble des stipulations de la convention.

De plus, les comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes créés par la loi Bloche sont des outils utiles dans la TNT qui doivent cependant évoluer considérablement. Dans une optique de transparence, la majorité présidentielle propose de rendre obligatoire et publics les comptes rendus exhaustifs des réunions des comités. Pour assurer leur bon fonctionnement et garantir la représentation de toutes les parties prenantes, le nombre de leurs membres doit également être augmenté. Afin d'écartier tout soupçon sur la crédibilité et l'indépendance des membres des comités, nous proposons également que la nomination de chaque membre soit préalablement soumise pour un avis conforme à l'Arcom. Enfin, la majorité propose d'imposer un rapport d'activité annuel à l'Arcom et des réunions trimestrielles avec les comités des différents éditeurs.

Le contrôle des contenus diffusés sur la TNT découle de convention conclues entre les éditeurs et l'Arcom. Ces conventions les engagent et qui doivent être respectées, il en va de la crédibilité de la puissance publique.

Ainsi, la majorité propose, qu'outre les mises en garde et sanctions pécuniaires, l'Arcom puisse faire usage, à titre de sanction, de :

- i) L'interdiction temporaire de diffusion en direct pour un programme
- ii) L'interdiction temporaire d'un programme
- iii) La diffusion d'un message informant de la sanction
- iv) La diffusion de spots d'éducation aux médias et à l'information (SIG)
- v) L'obligation chiffrée de production supplémentaires (et leur diffusion)

La réalité de ces sanctions fait apparaître la nécessité de renforcer la responsabilisation des éditeurs. Les fréquences TNT sont accordées sur une base de confiance mutuelle mais également sur une base contractuelle et légale. Les conventions passées avec l'Arcom engagent l'État, qui doit conserver son autorité. À partir d'un certain nombre de sanctions qu'il appartient à l'Arcom de définir, la majorité présidentielle propose qu'une convention puisse être dénoncée par celle-ci, provoquant une procédure d'attribution anticipée.

Concernant la perception de ces sanctions financières, la majorité croit fermement que l'information fiable et de qualité est un enjeu majeur de notre temps. Il est de la responsabilité des éditeurs de la produire. Il est de la responsabilité de l'Arcom de la garantir. Il est de la responsabilité de toutes les parties prenantes d'informer le public sur les moyens de la repérer. La majorité présidentielle propose que le Centre National du Cinéma, qui perçoit actuellement les amendes infligées aux éditeurs, finance également avec le produit de ces sanctions la production d'outils contribuant à l'éducation aux médias et à l'information.

Les États Généraux de l'Information, souhaités par le Président de la République, permettront également d'alimenter ces travaux. Les parlementaires seront libres par la suite de s'en saisir pour clarifier et faire évoluer la loi de 1986, à l'image de la société et de ses usages audiovisuels.

*

* *

LISTE DES PROPOSITIONS

À l'occasion de l'examen du projet de rapport, la commission d'enquête a choisi de faire apparaître à part les propositions n'engageant que son rapporteur, numérotées de I à IX.

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

Proposition n° 1 : Défendre dans les instances internationales et européennes l'affectation de la bande 600 MHz à la TNT, afin de préserver cet usage après 2031.

Proposition n° 2 : Actualiser et élargir la liste des événements sportifs et culturels d'importance majeure et réserver leur diffusion en clair aux seules chaînes de la TNT.

Proposition n° 3 : Prévoir que l'application de visibilité des chaînes de la TNT sur les écrans connectés garantisse l'anonymat des utilisateurs et l'absence de recueil de leurs données personnelles.

Proposition n° 4 : Renoncer à l'ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée, ainsi qu'au développement de la publicité segmentée sur la TNT.

Proposition n° 5 : Donner à l'Arcom le pouvoir de sanctionner le manque de représentation de la diversité de la société française.

Proposition n° 6 : Inscrire dans la loi l'obligation de progrès des chaînes de la TNT dans la juste représentation des femmes et de la diversité, sous le contrôle de l'Arcom.

Proposition n° 7 : Demander à l'Arcom de mener, en partenariat avec l'Ina, une étude sur l'évolution historique de la classification des programmes étant soumis à la signalétique jeunesse.

Proposition n° 8 : Soumettre la diffusion des programmes jeunesse à une obligation plus stricte d'alternance d'œuvres de fiction et d'émissions éducatives et inviter l'Arcom à réaliser une étude et à produire des normes sur le contenu et le rythme des programmes destinés à la jeunesse.

Proposition n° 9 : Interdire les messages publicitaires destinés explicitement aux enfants de moins de 12 ans.

Proposition n° 10 : Faire progresser de manière quantitative et qualitative les obligations d'accessibilité des programmes aux personnes malentendantes et malvoyantes, à commencer par ceux de La Chaîne parlementaire.

Proposition n° 11 : Favoriser la production de programmes originaux alternatifs en mettant en place des circuits de financement publics et privés alternatifs.

Proposition n° 12 : Classer les programmes d'*infotainment* comme une sous-catégorie des programmes d'information politique et générale.

Proposition n° 13 : Fixer des normes de présentation des personnes intervenant à l'antenne et de leurs engagements politiques, en application de la décision du Conseil d'État du 13 février 2024.

Proposition n° 14 : Préciser dans les conventions des chaînes se présentant comme d'information la part de chiffre d'affaires et le temps d'antenne à consacrer à la recherche et à la présentation des faits d'actualité.

Proposition n° 15 : Faire du respect par les éditeurs de leurs obligations prévues par la loi ou leur convention un critère essentiel lors de l'attribution ou de la reconduction d'une autorisation d'émettre sur la TNT.

Proposition n° 16 : Prévoir qu'une chaîne qui n'aurait pas atteint les objectifs économiques et opérationnels prévus par le plan d'affaires annexé à son dossier de candidature ne peut voir son autorisation renouvelée sans une mise en concurrence.

Proposition n° 17 : Revoir la procédure d'appel à candidatures et les critères de manière à favoriser la diversité de l'offre et les nouveaux entrants, dans le cadre d'un dialogue compétitif ouvert et transparent entre l'Arcom et les candidats.

Proposition n° 18 : Mettre en place dans les dossiers de candidature un engagement social, permettant à un candidat à l'attribution d'une autorisation d'émettre de s'engager à reprendre une partie définie des salariés et sous-traitants du titulaire précédent évincé.

Proposition n° 19 : Limiter la possibilité de négocier au sein des conventions les engagements pris dans le cadre du dossier de candidature remis initialement par le candidat.

Proposition n° 20 : Rendre un caractère obligatoire au respect des obligations originales des conventions jusqu'à l'expiration ou à la remise de l'autorisation d'émettre, même en cas de modifications tendanciennes des conditions économiques.

Proposition n° 21 : Faire des engagements en matière sociale (masse salariale, conditions d'emploi, conditions de travail, relations avec les fournisseurs) un critère de choix des candidats et d'obligations chiffrées au sein des conventions, dont l'Arcom devra assurer le contrôle avec des moyens d'enquête adaptés.

Proposition n° 22 : Renforcer la transparence de l'action du collège de l'Arcom en publiant tous les contacts existants entre ses membres et les éditeurs et en établissant des comptes rendus intégraux des réunions, notamment pour des décisions affectant l'attribution des autorisations d'émettre et la conclusion ou la modification des conventions.

Proposition n° 23 : Poursuivre le renforcement des effectifs de l'Arcom afin de lui permettre d'exercer pleinement les missions confiées par le législateur et les règlements européens.

Proposition n° 24 : Confier à l'Arcom une étude sur la stratégie des chaînes sur les réseaux sociaux.

Proposition n° 25 : Refondre les règles de lutte contre la concentration des acteurs dans le domaine des médias sur la base de seuils définis par le législateur et d'une analyse à la fois transversale et multicritères visant essentiellement à préserver le pluralisme des acteurs.

Proposition n° 26 : Tout en conservant l'interdiction de cession du contrôle d'une société détenant une autorisation d'émettre durant les cinq premières années, élargir l'assiette et augmenter le taux de la taxation des plus-values réalisées à l'occasion de la cession du contrôle d'une telle société.

Proposition n° 27 : Rendre obligatoire l'expression pluraliste et l'équité des temps de parole par tranche horaire.

Proposition n° 28 : Mettre fin à l'obligation de constituer un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes, au profit d'un renforcement des capacités d'agir en matière de déontologie des institutions représentatives du personnel, des syndicats, des sociétés de journalistes et du Conseil de déontologie journalistique et de médiation.

Proposition n° 29 : Fonder les garanties reconnues aux journalistes sur des chartes éthiques nationales ou internationales plutôt que sur des chartes négociées au sein de chaque média.

Proposition n° 30 : Mettre en œuvre la décision du Conseil d'État du 13 février 2024 en exigeant des éditeurs que l'ensemble des courants de pensée et d'opinion puissent être représentés à l'antenne sur chaque sujet du débat politique et de société, au moyen d'indicateurs contrôlés par l'Arcom.

Proposition n° 31 : Prévoir que chaque média d'information soit doté d'une charte définissant sa ligne éditoriale.

Proposition n° 32 : Doter l'Arcom d'un pouvoir d'enquête sur pièces et sur place pour constater le fonctionnement et l'indépendance des rédactions.

Proposition n° 33 : Refondre la loi du 30 septembre 1986 dans un code de la communication numérique ayant vocation à élargir les règles applicables à l'ensemble des médias en ligne.

Proposition n° 34 : Supprimer le principe de la caducité des mises en demeure adressées aux éditeurs des chaînes de la TNT au bout de cinq ans.

Proposition n° 35 : Mettre fin à la pratique de l'Arcom d'envoyer une lettre de rappel à la réglementation ou une lettre de mise en garde, au profit d'une mise en demeure puis d'une sanction en cas de non-respect par l'éditeur de ses obligations légales ou d'une obligation prévue par un même chapitre de sa convention.

Proposition n° 36 : Permettre à l'Arcom de prononcer des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires en cas de manquements répétés d'un éditeur à ses obligations légales ou conventionnelles.

Proposition n° 37 : Limiter l'office du Conseil d'État chargé de se prononcer sur les recours contre les décisions du CSA à celui de l'excès de pouvoir en cas d'erreur manifeste d'appréciation.

Proposition n° 38 : Prévoir que la réitération du non-respect des obligations légales ou conventionnelles par un éditeur doit entraîner le retrait de l'autorisation d'émettre qui a été délivrée.

PROPOSITIONS À TITRE PERSONNEL DU RAPPORTEUR

Proposition à titre personnel du rapporteur n° I : Interdire la diffusion de programmes jeunesse les matins avant l'école, ou à défaut, obliger les chaînes à afficher un message sanitaire de prévention durant l'intégralité des programmes concernés.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° II : Assurer une source de financement dynamique, spécifique, universelle et progressive comme la contribution à l'audiovisuel public et préserver les identités des sociétés le composant en renonçant au projet de rapprochement au sein d'une même holding.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° III : Dans les programmes des chaînes d'information, renoncer à la fonction d'éditorialiste, intrinsèquement liée à la presse écrite d'opinion, au profit d'experts disposant de compétences et titres pour analyser les faits.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° IV : Acter la fin de la TNT payante et prévoir la possibilité pour l'Arcom de ne pas réattribuer les cinq fréquences correspondantes.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° V : Soumettre la délivrance de l'autorisation d'émettre sur la TNT à une redevance annuelle pour occupation du domaine public assise sur le chiffre d'affaires des éditeurs concernés.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VI : Insérer dans les conventions des chaînes proposant des émissions d'information des garanties en matière d'indépendance des rédactions vis-à-vis des intérêts et des interventions de l'actionnaire, notamment en prévoyant l'agrément du directeur de la rédaction proposé par l'éditeur.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VII : Élargir la composition du collège de l'Arcom en prévoyant d'y faire figurer deux députés de l'opposition.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VIII : Prévoir dans la loi du 20 septembre 1986 l'obligation pour les éditeurs de chaînes sur la TNT de respecter le principe de laïcité, incompatible avec la diffusion d'émissions à caractère religieux ; prévoir de faire respecter par l'Arcom le principe d'une réfutation des théories pseudo-scientifiques.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° IX : Attribuer à la rédaction des chaînes un droit d'opposition sur les décisions ayant des conséquences directes sur le contenu éditorial de l'information.

INTRODUCTION DU RAPPORTEUR

Le 13 octobre 2023, les députés membres du groupe La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale (LFI-NUPES) ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre (TNT).

Dans le cadre de l'exercice du « droit de tirage » prévu par le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, donnant le droit aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition d'obtenir, une fois par session ordinaire, la création d'une commission d'enquête, la proposition de résolution a été retenue par le groupe LFI-NUPES et renvoyée à la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, qui a constaté le 8 novembre 2023 que les conditions requises pour la création de la commission d'enquête étaient réunies. Le même jour, la Conférence des présidents a entériné sa création, marquant la date de départ des six mois prévus par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour que la commission d'enquête achève ses travaux.

La commission d'enquête est composée de trente députés issus de tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale. Le 6 décembre 2023, elle a élu son bureau et désigné notamment M. Quentin Bataillon (Renaissance – Loire) président et M. Aurélien Saintoul (LFI-NUPES – Hauts-de-Seine) rapporteur.

Du 14 décembre 2023 au 28 mars 2024, la commission d'enquête a pu consacrer plus de 80 heures à la tenue de 45 auditions, lui permettant d'entendre au total 165 personnes.

En application des pouvoirs d'enquête sur pièce et sur place reconnus par l'ordonnance du 17 novembre 1958, le rapporteur s'est rendu au siège de l'Arcom et a demandé la communication de l'ordre de 27 000 documents relatifs aux procédures d'attribution des autorisations d'émettre sur la TNT et à la régulation exercée par l'Arcom. Il a également eu l'occasion de demander communication de documents et de réponses complémentaires aux personnes et notamment aux éditeurs de programmes entendus par la commission. Il remercie l'ensemble des personnes concernées pour leur coopération à ses travaux.

*

Le projet de cette commission d'enquête a germé, il y a déjà plusieurs années, dans le cerveau d'un jeune professeur forcé de constater combien la tâche que lui confiait la société par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation nationale, à savoir transmettre des connaissances mais aussi un système de valeurs et de préférences incluant notamment le goût de l'effort intellectuel, la curiosité, la

patience, le désintéressement et le respect d'autrui, se trouvait frontalement contrariée par l'influence que ses élèves subissaient continûment de la part de divers médias et en particulier de la télévision.

Bien que l'idée se soit imposée d'une désaffection de la jeunesse à l'égard de la télévision, celle-ci n'est que relative. D'ailleurs, s'ils ne regardent plus la télévision exactement de la même manière que leurs parents, les jeunes continuent de la regarder et surtout, la télévision a importé ses formats dans de nombreux médias. On aurait d'autant plus tort d'en sous-estimer les effets.

Quoi qu'il en soit, à tous les âges, elle façonne puissamment les imaginaires, véhicule des modèles de vie et de réussite, consacre certaines hiérarchies sociales, en ébranle d'autres, contribue à déterminer un rapport au monde craintif ou confiant, donne à la société une représentation d'elle-même flatteuse ou inquiétante...

C'est au nom justement de l'influence qu'elle pourrait exercer indûment sur les esprits que le législateur a souhaité encadrer la liberté de communication des chaînes de télévision et leur donner des obligations qui se traduisent dans les conventions passées avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Vingt ans après le lancement de la TNT, la perspective d'un cycle inédit par son ampleur d'appel à candidatures visant à renouveler, ou non, les autorisations à émettre des chaînes, confortait l'idée qu'il était opportun de créer une commission d'enquête. On pourrait questionner et à vrai dire documenter l'impression spontanée d'avoir vu en deux décennies se former une télévision à triple vitesse inapte à donner de la société une fidèle représentation d'elle-même : des chaînes ou offres de plateformes payantes pour ceux qui en ont les moyens, des chaînes *premium* concentrant l'essentiel des moyens et des audiences, et des chaînes secondaires *low cost* dont la fonction consiste surtout à empêcher l'arrivée de nouveaux entrants et peut-être même à inciter le public à recourir à des offres payantes.

Presque quarante ans après la loi du 30 septembre 1986 libéralisant l'audiovisuel, cette commission d'enquête pourrait également constituer une contribution au bilan global dont devrait justement faire l'objet la libéralisation. De fait, le présent rapport d'enquête donne un aperçu de ce que « le marché fait à la télévision » et invite à se demander en toute bonne foi si les préventions exprimées à l'époque par ceux qui s'opposaient à la libéralisation ont vraiment été démenties ou confirmées par les faits.

Pour le rapporteur, il est clair que les intentions vertueuses que résumait le séduisant slogan du « mieux disant culturel » ont vécu ou pour être plus exact « n'ont guère vécu » que pour se diluer désormais dans des programmations où les arts, les sciences, la culture et même l'information sont réduits à bien peu de choses. La TNT est aujourd'hui le terrain d'affrontements de quelques groupes industriels privés pour lesquels la possession d'un média grand public entre dans une stratégie

économique, mais aussi d'influence, de défense d'intérêts privés et de convictions personnelles.

Symptôme de cet état de faits, une autre actualité devait donner à la commission d'enquête une notoriété – dont peut-être ses membres se seraient volontiers passés – et contribuer à davantage centrer son travail sur la question du pluralisme et de l'information. La dégradation rapide du débat public sur les chaînes appartenant à M. Vincent Bolloré ayant suscité l'inquiétude de Reporters sans frontières (RSF), la décision rendue par le Conseil d'État le 13 février 2024 en faveur de cette association et les réactions, d'une véhémence et d'une mauvaise foi bien documentée par la commission et qui devraient troubler tout citoyen soucieux de la concorde publique, ont fini par reléguer un peu les préoccupations initiales du rapporteur au second plan.

À ce sujet, celui-ci croirait d'ailleurs se dérober à ses responsabilités s'il n'indiquait en toute franchise et dans le respect de l'indépendance de l'Arcom, que, compte tenu du nombre des rappels à l'ordre dont elles ont fait l'objet et de leur incapacité avérée à assurer constamment la maîtrise d'antenne à laquelle la loi les oblige, il ne comprendrait pas que les chaînes CNews et C8 puissent se voir en l'état renouveler leurs autorisations de diffusion.

*

Si la TNT privée régulée reste une spécificité de l'audiovisuel français, il convient de la protéger face à certaines dérives ; ceci justifie de revoir un processus d'attribution des fréquences manifestement imparfait ; mais également de réformer un régulateur faible qui peine à préserver un paysage médiatique diversifié et respectueux de la bonne tenue du débat démocratique.

I. LA TNT : UNE SPÉCIFICITÉ DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS QU'IL CONVIENT DE PROTÉGER FACE À CERTAINES DÉRIVES

La télévision française a longtemps été un monopole d'État. Ce n'est qu'il y a 40 ans que de nouveaux canaux destinés aux chaînes privées ont été concédés avec la chaîne à péage Canal+ en 1984 puis La Cinq et TV6 en 1986.

Le lancement de la télévision numérique terrestre (TNT) a ainsi permis de passer d'un paysage à 6 chaînes analogiques, dont 3 privées (TF1, Canal+, M6) à une offre de 14 chaînes lors de son lancement en 2005 et **de 30 chaînes numériques nationales et 42 chaînes locales aujourd'hui**, après la fin de la diffusion en analogique.

Si des nouveaux modes de diffusion *via* Internet – sur des plateformes, en télévision de rattrapage ou *replay*, sur des sites Internet – viennent aujourd'hui concurrencer ce mode de diffusion, la TNT reste un mode d'accès à la culture, au divertissement et à l'information irremplaçable pour une grande partie de la société française, qui peut aujourd'hui s'interroger sur les dérives de l'homogénéisation des programmes, de développement de chaînes d'opinion et de confusion entre divertissement et information.

A. LA TNT : UN MODE DE DIFFUSION EN DÉCLIN QUI DEMEURE NÉANMOINS STRUCTURANT POUR LE PAYSAGE AUDIOVISUEL

1. Aux origines de la TNT : créer une télévision diversifiée et de qualité

a. Dès sa préfiguration, la TNT est envisagée comme un moyen d'offrir aux téléspectateurs une offre de programmes plus diverse et qualitative

Le 30 mai 1994, le Conseil des ministres des télécommunications de l'Union européenne s'accorde sur la définition d'une norme commune de compression (MPEG-2) et de diffusion (DVB-T) pour la télévision numérique. Dès 1996, cette dernière fait son apparition en France avec la numérisation de la transmission par satellite, puis par réseaux câblés. Cette nouvelle technologie de compression permet de minimiser l'utilisation des réseaux filaires (câble) ou hertziens (satellite), et donc de diffuser un plus grand nombre de chaînes sur un même canal. Des « bouquets » de programmes sont alors commercialisés, contribuant à enrichir l'offre et donnant naissance à une nouvelle économie de la télévision. Le succès rencontré par ces nouveaux services sur le câble et le satellite convainc les pouvoirs publics de s'engager dans la voie de la numérisation de la télévision hertzienne terrestre, moyen de réception historique et privilégié des Français.

Le passage de la télévision hertzienne du mode analogique au mode numérique constituant une évolution technologique majeure, le Gouvernement commande plusieurs travaux afin d'en évaluer l'intérêt et la faisabilité. Si tous concluent au caractère souhaitable et inéluctable de cette transition, ils insistent

également sur son intérêt pour les diffuseurs et surtout pour les téléspectateurs. Ainsi, dès mai 1996, le rapport remis par M. Philippe Levrier valorise « *l'accroissement significatif du nombre de programmes transmis par voie hertzienne* » que pourraient permettre les nouvelles capacités offertes par la compression numérique, contribuant de fait « *au mouvement général vers la société de l'information* »⁽¹⁾.

En avril 1999, le rapport remis par MM. Jean-Pierre Cottet et Gérard Eymery à la ministre de la Culture et de la communication Mme Catherine Trautmann invite les pouvoirs publics à s'engager « *sans délais inutiles* » dans la voie de la TNT qui ouvrirait des « *perspectives positives pour l'émergence d'un type nouveau de télévision* »⁽²⁾. Outre le développement d'une nouvelle offre de programmes, les auteurs soulignent la nécessité d'en développer la qualité. Selon eux, cette dernière « *doit être une fin en soi* », et non seulement le moyen de commercialiser un nouveau réseau. Ils appellent donc à « *assujettir les projets commerciaux et techniques à la recherche de la qualité des chaînes diffusées sur les réseaux français.* »⁽³⁾

Cet objectif est réitéré dans le rapport remis par M. Raphaël Hadas-Lebel en janvier 2000 à l'issue de la consultation publique lancée par Mme Catherine Trautmann sur le développement de la TNT⁽⁴⁾. Le principal apport de la numérisation est présenté comme celui de la mise à disposition des téléspectateurs d'une « *offre élargie de programmes et de services de qualité* », permettant l'accès du plus grand nombre à la société de l'information et constituant « *une occasion historique de diversifier le paysage audiovisuel français* ».

Dès sa préfiguration, la TNT n'apparaît donc pas seulement comme une modernisation inéluctable d'un mode de diffusion de la télévision, mais également et surtout comme **une technologie à mettre au service de la diversité et de la qualité de l'offre audiovisuelle.**

b. Des objectifs réaffirmés dans le cadre législatif instituant le lancement de la TNT et au cours de sa mise en œuvre

Au regard des avantages précités, et malgré les réticences initiales des éditeurs, le Gouvernement décide au début des années 2000 d'engager la France sur la voie du développement de la TNT. Son cadre juridique et son calendrier de lancement est fixé par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Elle confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin de sélectionner, sur la base d'un

(1) Philippe Levrier, *La Télévision numérique terrestre : une technologie en quête d'usage, rapport fait au ministre de la culture et au ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace, 1^{er} mai 1996.*

(2) Jean-Pierre Cottet et Gérard Eymery, *La Télévision numérique terrestre hertzienne, rapport à la ministre de la culture et de la communication, 1^{er} avril 1999.*

(3) Ibid.

(4) Raphaël Hadas-Lebel, *La Télévision numérique de terre : propositions pour une stratégie de développement, rapport à Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, 1^{er} janvier 2000.*

certain nombre de critères, les éditeurs auxquels sera confiée une fréquence. Un mécanisme d'attributions prioritaires est également institué au profit du service public, ainsi qu'à celui des opérateurs privés déjà existants. Ces derniers bénéficient d'un octroi de droit de deux autorisations : l'une afin de reprendre simultanément leur signal analogique sur la TNT, l'autre pour la diffusion d'une chaîne supplémentaire (appelée « chaîne bonus »).

Lors de l'examen du projet de loi devant l'Assemblée nationale, Mme Catherine Tasca, ministre de la Culture et de la communication ayant succédé à Mme Catherine Trautmann, rappelle les intentions poursuivies par le lancement de la TNT : « *Les citoyens doivent avoir accès à une offre de programmes diversifiée, de qualité, respectueuse des principes républicains. C'est à ces exigences que devra répondre l'attribution des nouvelles fréquences.* » ⁽¹⁾

Si le CSA lance un appel à candidatures dès le 24 juillet 2001, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la TNT, notamment les opérations de réaménagement des fréquences analogiques, conduisent le Gouvernement à commander à M. Michel Boyon un rapport sur l'opportunité de poursuivre le projet. Le conseiller d'État, qui remet ses conclusions en octobre 2002 ⁽²⁾, appelle l'exécutif à « *donner sa chance à la TNT* », qui lui apparaît être « *un procédé techniquement fiable et économiquement acceptable* » ⁽³⁾. Le remplacement de l'analogique par le numérique offrirait non seulement « *une offre élargie en nombre et en diversité des programmes* », mais entraînerait également une forte réduction des coûts de diffusion supportés par les éditeurs, « *les économies ainsi réalisées pouvant être affectées à l'enrichissement des programmes* » ⁽⁴⁾. Ses conclusions sont suivies par le Premier ministre et le lancement de la TNT mené à son terme.

La TNT, une technologie qui permet la démultiplication des chaînes diffusées

Contrairement à la télévision analogique où chaque chaîne utilise un canal de fréquences exclusif, la télévision numérique terrestre (TNT) permet de diffuser plusieurs chaînes sur un même canal grâce à la numérisation du signal. Le flux vidéo de chaque chaîne est ainsi compressé pour en réduire la taille, puis assemblé à celui d'autres chaînes au sein d'une même entité, le multiplex. Le multiplexage permet alors la diffusion de quatre à six chaînes, au lieu d'une seule, sur la même fréquence de diffusion. L'innovation de la TNT par rapport à l'analogique réside donc dans une moindre consommation de fréquences qui permet une démultiplication de l'offre de chaînes tout en réduisant le nombre de bandes affecté aux services de télévision.

Le multiplex est ensuite confié à un opérateur de diffusion, tel que TDF ou TowerCast, qui l'achemine jusqu'aux 1 626 émetteurs (pylônes ou antennes) répartis sur l'ensemble du territoire de la France métropolitaine.

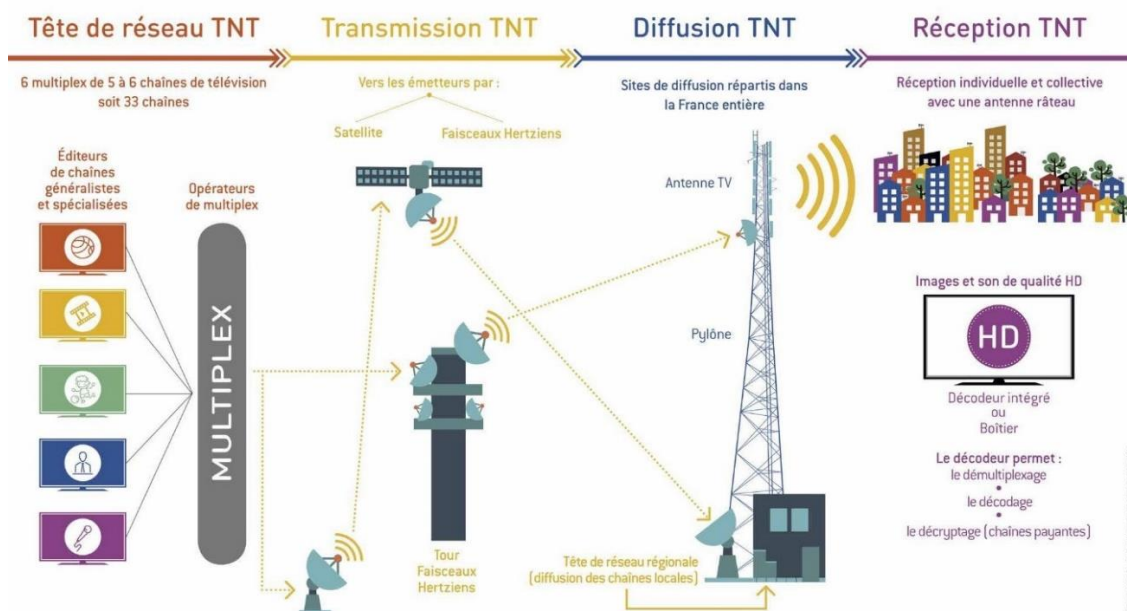
(1) Assemblée nationale, *Compte-rendu de la 3^{ème} séance du mercredi 28 juin 2000*.

(2) Michel Boyon, *La télévision numérique terrestre, rapport établi à la demande du Premier ministre, 1^{er} octobre 2002*.

(3) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024*.

(4) Michel Boyon, op. cit.

Une antenne de réception ou « antenne râteau » permet alors une réception individuelle ou collective de tous les canaux de la TNT. Afin de garantir une couverture complète du territoire, il est également possible de recevoir la TNT par une offre satellitaire gratuite (Fransat ou TNTSat) depuis la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.



Source : TDF, Livre blanc – La place de la télévision numérique terrestre dans le paysage audiovisuel français, octobre 2018.

2. Plusieurs grandes étapes ont marqué l'histoire de la TNT

Vingt après son lancement, la TNT a permis un enrichissement significatif de l'offre télévisuelle, aussi bien d'un point de vue qualitatif avec la haute-définition, que quantitatif avec l'émergence de 26 chaînes nationales gratuites, 5 chaînes nationales payantes et 42 chaînes locales. Pour M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, « la TNT française se caractérise par l'abondance et la diversité de son offre pour les téléspectateurs. »⁽¹⁾

a. Le lancement de la TNT en 2005 permet de démultiplier une offre hertzienne autrefois limitée à six chaînes

Suite à son appel à candidatures lancé en juillet 2001, le CSA publie en octobre 2002 les 23 projets de chaînes retenus, parmi les 66 reçus, pour une diffusion sur la TNT : huit sont gratuites⁽²⁾ et quinze sont payantes (dont deux sur un même canal)⁽³⁾. Les opérateurs historiques TF1, Canal+ et M6 obtiennent chacun leur « chaîne bonus » prévue par la loi de 2000 : il s'agit respectivement de

(1) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.

(2) TF1, M6, Direct 8, i-MCM, M6 Music, NRJ TV, NT1, TMC.

(3) Canal+, AB1, Canal J, CinéCinemas, Eurosport, i-Télévision, LCI, Match TV, Paris Première, Planète, Sport+, TF6, TPS Star, ainsi que Cuisine TV et Comédie sur un même canal.

LCI, i-Télévision et M6 Music. Cette sélection conduit également à l'entrée de cinq nouveaux éditeurs qui ne disposaient d'aucune fréquence analogique : il s'agit des groupes AB, Bolloré, Lagardère, NRJ et Pathé. Quant au service public, outre Arte et La Chaîne parlementaire (LCP), le Gouvernement décide en décembre 2003 de ne conserver qu'un des trois canaux préemptés par la loi de 2000 : France 4 est alors créée et vient compléter les chaînes déjà existantes de France Télévisions ⁽¹⁾.

Après l'annulation par le Conseil d'État ⁽²⁾ de six autorisations ⁽³⁾ en raison du dépassement par les groupes Canal+ et Lagardère du plafond de détention d'autorisations fixé par la loi, et suite à la restitution de leur autorisation par trois autres éditeurs ⁽⁴⁾, le CSA lance le 14 décembre 2004 un nouvel appel à candidatures. À son issue, huit nouvelles chaînes sont sélectionnées, parmi lesquelles quatre sont gratuites ⁽⁵⁾ et quatre payantes ⁽⁶⁾.

Plusieurs fois reporté, le lancement de la TNT a lieu le 31 mars 2005 en France métropolitaine, et le 30 novembre 2010 dans les outre-mer. Il constitue une véritable révolution dans un paysage audiovisuel français (PAF) jusqu'alors limité à six chaînes nationales sur la télévision analogique ⁽⁷⁾. Quatorze chaînes sont désormais accessibles pour 35 % de la population : treize sont gratuites (TF1, France 2, France 3, France 5, M6, Arte, Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, LCP et France 4) et une chaîne payante avec des plages en clair (Canal+). Rapidement, l'offre s'enrichit de quatre nouvelles chaînes gratuites (BFM TV, I-Télé, Europe 2 TV et Gulli) fin 2005, puis de 10 nouvelles chaînes payantes ⁽⁸⁾ début 2006. Parallèlement, le taux de couverture de la TNT s'accroît rapidement, passant de 50 % de la population en 2005, à 85 % en 2007 et puis à 97 % en 2012.

Avec une offre de 28 chaînes nationales disponibles pour la quasi-totalité des Français en à peine quelques années, la TNT a incontestablement tenu son objectif d'offrir aux téléspectateurs un nombre accru de programmes ; un constat que vient néanmoins relativiser le poids initial de l'offre payante.

b. L'extinction définitive de l'analogique en 2011 libère un premier « dividende numérique » et motive l'octroi de chaînes compensatoires aux acteurs historiques

En 2007, la TNT connaît un nouveau tournant avec la décision de mettre fin à la diffusion analogique qui coexistait jusqu'alors. La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur fixe ce basculement vers le tout numérique au plus tard le 30 novembre 2011.

(1) France 2, France 3, France 5.

(2) Conseil d'État, décision n° 260898 Société TF1, 20 octobre 2004.

(3) i-MCM, i-Télévision, Sport+, Planète, CinéCinemas, Canal J.

(4) Cuisine TV/Comédie et Match TV.

(5) BFM, Gulliver, IMCM et I-Télé.

(6) Canal J, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport, Planète.

(7) TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5 et Arte en canal partagé, et M6.

(8) AB1, Eurosport, LCI, Paris Première, TF6, TPS Star, Canal J, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport et Planète.

Cette transition permet de dégager de précieuses fréquences dans la bande hertzienne des 800 MHz : en 2011, ce « dividende numérique » est attribué par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) aux opérateurs de téléphonie afin qu’ils y développent des services de haut débit mobile 4G.

Toutefois, la loi de 2007 prévoit que la majorité des fréquences libérées « *reste affectée aux services audiovisuels* »⁽¹⁾, préfigurant le lancement d’un appel à candidatures pour la diffusion de nouvelles chaînes. Dans cette optique, il est prévu, sur le modèle de la loi de 2000, l’attribution aux éditeurs historiques (TF1, Canal+ et M6) d’un canal supplémentaire (ou « canal bonus ») sans passer par la procédure de droit commun. Cette disposition est alors présentée comme une contrepartie à l’arrêt prématuré de leur autorisation de diffusion analogique et au surcoût assumé pendant plusieurs années d’une diffusion simultanée en analogique et en numérique. Toutefois, ce dispositif est condamné par la Commission européenne comme contraire au droit de l’Union le 29 septembre 2011.

c. L’abandon des « canaux bonus », jugés contraires au droit de l’UE, justifie le lancement d’un appel à candidatures en 2011 qui enrichit le paysage de 6 nouvelles chaînes

Prenant acte de l’abandon du dispositif des canaux compensatoires, le CSA lance le 18 octobre 2011 un appel à candidatures pour la diffusion de six nouvelles chaînes en haute définition (HD). Cinq chaînes⁽²⁾ sont alors déjà diffusées dans ce format depuis 2008 grâce à une norme de compression plus performante (MPEG-4) que celle utilisée pour les chaînes standard (MPEG-2). En mars 2012, le CSA publie la liste des candidatures retenues : 6ter, Chérie 25, HD1, L’Équipe 21, RMC Découverte et TVous la Télédiversité (future Numéro 23) viennent enrichir le paysage de la TNT. Parmi elles, on ne compte toutefois que deux nouveaux entrants⁽³⁾, les quatre autres chaînes appartenant à des groupes déjà existants⁽⁴⁾. M. Marcel Rogemont, ancien rapporteur de la commission d’enquête consacrée en 2016 à cet appel à candidatures, observe « *que le Gouvernement souhaitait donner une prime aux opérateurs historiques ; le hasard a fait que ces derniers ont été bien servis.* »⁽⁵⁾

À cet égard, M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, reconnaît qu’« *on trouve, au sein des déclarations de M. Rogemont, plusieurs assertions concrètes sur la porosité entre l’autorité de régulation et les autorités*

(1) Article 21 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 tel que modifié par l’article 2 de la loi n°2007-309 du 5 mars 2007.

(2) TF1, France 2, Canal+, M6 et Arte.

(3) L’Équipe 21 et TVous la Télédiversité.

(4) HD1 à TF1, 6ter à M6, Chérie 25 à NRJ, RMC Découverte à NextRadioTV.

(5) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d’enquête sur les conditions d’octroi d’une autorisation d’émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l’audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l’habitat, 11 janvier 2024.*

exécutives. »⁽¹⁾ Il explique néanmoins ne pas avoir procédé à un signalement sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale⁽²⁾ par manque de preuves matérielles, n'ayant pas eu accès aux archives du cabinet de son prédécesseur Michel Boyon : « *Sur le recours à l'article 40 du code de procédure pénale, je ne crois en ses vertus qu'à condition de disposer de preuves ou de présomptions étayées par des documents. Or, je n'avais pas, à mon arrivée, de tels documents à ma disposition.* »⁽³⁾

M. Michel Boyon, ancien président du CSA, défend toutefois cette sélection opérée sous son mandat en 2012, affirmant qu'elle « *n'était absolument pas* » guidée par le souhait de « *compenser la perte de canaux qui avaient été attribués par la loi* »⁽⁴⁾ à TF1 et M6.

L'une de ces attributions est à l'origine d'une vive polémique lorsqu'en avril 2015, le propriétaire de la chaîne Numéro 23, M. Pascal Houzelot, annonce la revendre pour près de 90 millions d'euros, trois ans seulement après que cette fréquence lui ait été attribuée gratuitement. Lui reprochant d'avoir « *cherché avant tout à valoriser à son profit l'autorisation* » obtenue dans la perspective d'une cession rapide, le CSA décide d'abroger le 14 octobre 2015 l'autorisation de diffusion de Numéro 23⁽⁵⁾. Le Conseil d'État annule toutefois cette décision le 30 mars 2016⁽⁶⁾, car fondée sur une fraude à la loi non démontrée, et le régulateur accorde finalement son agrément à la prise de contrôle de la chaîne par NextRadioTV, le 26 juillet 2017. **Pour M. Marcel Rogemont, « *le CSA aurait dû faire plus qu'acter ce passage de mains en mains* »⁽⁷⁾ et être davantage exigeant à cette occasion sur la révision de la convention de la chaîne.** Si son rapport d'enquête de 2016 n'a pas permis de trouver des éléments prouvant des faits de collusion, de favoritisme ou de fraude, les événements postérieurs ont encore plus alimenté les soupçons pesant sur toute la gestion de cette affaire.

Aujourd'hui, l'Arcom fait face à un contentieux en responsabilité, M. Pascal Houzelot réclamant plus de 20 millions d'euros de dommages et intérêts pour compensation du préjudice subi. Une demande que M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA (2013-2019), qualifie d'« *impudente* »⁽⁸⁾ au regard du profit déjà réalisé grâce à la revente. Après un rejet du tribunal administratif de Paris

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(2) *L'article 40 du code de procédure pénale impose l'obligation, « pour toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, dans l'exercice de leurs fonctions », de signaler des crimes ou délits dont il a connaissance.*

(3) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(4) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

(5) *Conseil supérieur de l'audiovisuel, décision n° 2015-367 du portant sanction à l'encontre de la société Diversité TV France, 14 octobre 2015.*

(6) *Conseil d'État, décision n° 395702 société Diversité TV France, 30 mars 2016.*

(7) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

(8) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

en 2020, confirmé par la Cour administrative d'appel de Paris en 2023, l'affaire étant désormais devant le Conseil d'État.

d. Le déclin de la TNT payante et la reconfiguration du service public de l'audiovisuel

L'évolution du paysage de la TNT a été marquée par la difficulté des chaînes payantes à trouver un modèle économique pérenne, les coûts de diffusion ne parvenant souvent pas à être amortis par un nombre suffisant d'abonnements. L'attrition au cours des années de ces services en témoigne : après AB1 en octobre 2008, Canal J met fin à sa diffusion en 2009, suivi de TPS Star en mai 2012, de CFoot en juin de la même année, de TF6 en décembre 2014, et d'Eurosport en janvier 2015. M. Roch-Olivier Maistre le reconnaît : « *Le modèle de la TNT payante est en attrition : il n'existe plus qu'à travers Canal+, et Paris Première d'une certaine façon. Toutes les autres expériences ont pris fin.* »⁽¹⁾

De même, plusieurs chaînes ont tenté de migrer vers la TNT gratuite afin d'y rechercher une audience plus large : après un premier refus adressé en 2011 à LCI et Paris Première, le CSA maintient sa position en 2014 face à la demande réitérée des deux chaînes, à laquelle se joint Planète+. Suite à l'annulation de cette décision par le Conseil d'État le 17 juin 2015⁽²⁾, le CSA finit par autoriser le passage de LCI en gratuit le 17 décembre 2015. Une décision que regrette M. Marcel Rogemont : « *le groupe TF1 a tout bonnement gagné gratuitement une chaîne diffusée sur la TNT gratuite.* »⁽³⁾ Le premier groupe de télévision privé, si on le mesure en parts d'audience, a ainsi remporté le rapport de force engagé avec le régulateur, contraignant ce dernier à accéder à une demande qu'il considérait initialement comme injustifiée.

Quant au groupe France Télévisions, sa présence sur le PAF connaît deux évolutions notables.

La première réside dans la création d'une chaîne information en continu publique : projet esquissé au début des années 2000 puis abandonné en 2003, il est relancé en 2015 en association avec Radio France, France 24 et l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Le 6 juillet 2016, le CSA en autorise la création, portant donc à quatre le nombre de chaînes d'information en continu (et ce sans compter LCP), une configuration inédite dans le paysage audiovisuel européen.

La seconde évolution marquante est la disparition de France Ô, chaîne consacrée à la diversité culturelle et aux outre-mer, diffusée sur la TNT nationale depuis 2010. Décidée en 2018 et effective en août 2020, sa suppression est justifiée

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(2) *Conseil d'État, Assemblée, décision n° 384826 société La Chaîne Info (LCI), 17 juin 2015 ; Conseil d'État, Assemblée, décision n° 385474 société Métropole Télévision (M6) et société Paris Première, 17 juin 2015.*

(3) *AAudition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

par le Gouvernement sur la base de la faible audience réunie par la chaîne et de l'insuffisante exposition qu'elle offrirait aux outre-mer en les cantonnant à un seul canal. L'engagement est alors pris d'une meilleure exposition de ces territoires sur l'ensemble des autres chaînes du groupe France Télévisions, notamment par la signature avec l'État d'un « pacte pour la visibilité des Outre-mer » en juin 2019. Mme Delphine Ernotte Cunci, PDG de France Télévisions, explique : « *L'ambition de France Ô était de parler du pays aux Ultramarins travaillant dans l'Hexagone. [...] Nous nous sommes demandé si la visibilité des outre-mer ne concernait que la diaspora ultramarine et devait être cantonnée à une petite chaîne de la TNT. Les ministres chargés de la culture et des outre-mer ont décidé de les exposer au contraire sur toutes les chaînes et toutes les radios.* » ⁽¹⁾ Le rapporteur regrette néanmoins que la visibilité des outre-mer sur l'ensemble des chaînes du service public ait été pensée comme une alternative à une chaîne de plein exercice leur étant spécialement consacrée : complémentaires, ces deux objectifs auraient dû être poursuivis en parallèle. En effet, il apparaît clairement que la suppression de France Ô a pratiquement invisibilisé les ultra-marins sur la TNT : selon le *Baromètre de la représentation de la société française* publié par l'Arcom ⁽²⁾, alors que ceux-ci représentaient 10 % des locuteurs intervenant à l'antenne en 2020, ils n'étaient plus que 1 % en 2022. Un constat prévisible que le Gouvernement a préféré ignorer pour poursuivre son objectif de réduction du périmètre de l'audiovisuel public.

e. Le passage au tout-HD en 2016 marque un saut qualitatif et libère un second « dividende numérique »

En 2014, le Gouvernement décide de généraliser la norme de compression MPEG-4 sur la TNT : plus économe en ressource hertzienne que le format MPEG-2, elle permet d'améliorer la qualité offerte aux téléspectateurs tout en optimisant l'utilisation de la bande hertzienne face aux besoins croissants du très haut débit mobile. Amorcée lors de l'appel à candidatures de 2011, la transition vers la TNT haute définition (HD) est poursuivie par le CSA lors d'un nouvel appel à candidatures le 29 juillet 2015.

En 2014, le Gouvernement décide de généraliser la norme de compression MPEG-4 sur la TNT : plus économe en ressource hertzienne que le format MPEG-2, elle permet d'améliorer la qualité offerte aux téléspectateurs tout en optimisant l'utilisation de la bande hertzienne face aux besoins croissants du très haut débit mobile.

Amorcée lors de l'appel à candidatures de 2011, la transition vers la TNT haute définition (HD) est poursuivie par le CSA lors d'un nouvel appel à candidatures le 29 juillet 2015. Cet appel vise « à poursuivre le mouvement de généralisation de la diffusion en haute définition des chaînes existantes ou à

(1) *Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, 7 mars 2024.*

(2) *Arcom, Rapport sur la représentation de la société française dans les médias - Exercice 2022 et actions 2023, 13 juillet 2023.*

introduire de nouveaux services en haute définition. »⁽¹⁾ L'État a préempté 5 canaux pour le passage à la HD de chaînes du secteur public⁽²⁾. 26 dossiers ont été déposés :

– 12 proposant le passage en haute définition de chaînes TNT déjà existantes au format en simple définition (BFM TV, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport, D8, D17, Gulli, I-Télé, NRJ 12, NT1, Planète+, TMC et W9) ;

– 14 proposant des services nouveaux sur la TNT nationale, dont 6 pour y diffuser en HD des chaînes déjà existantes sur le câble ou la TNT locale (BFM Business, IDF1 HD, Paris Première, Planète+, LCI, QVC), 4 projets de nouvelles chaînes portés par des groupes audiovisuels existants (Classique TV, HA26, Lynx, Nostalgie HD) et 4 projets présentés par de nouveaux entrants (Campagne TV, Gong HD, Hyper TV, OFIVE)⁽³⁾.

Le 7 octobre 2015, le CSA a attribué les fréquences disponibles au passage en HD des 12 chaînes existantes et n'a retenu aucun projet de chaîne inédite, alors que certains étaient portés par des groupes ayant une expérience reconnue.

Dans sa continuité, la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, vient donner au Gouvernement et au CSA les outils juridiques nécessaires au réaménagement des fréquences.

La généralisation de la norme MPEG-4 est effective le 5 avril 2016 et marque ainsi le passage au tout-HD cinq ans seulement après celui au tout-numérique. Ce changement de norme libère un second « dividende numérique », celui de la bande des 700 MHz, attribué par l'Arcep en décembre 2015 aux opérateurs de téléphonie mobile afin d'accélérer le déploiement de la 4G, et à terme, celui de la 5G.

Des réaffectations de certaines bandes de fréquences initialement destinées aux chaînes de la TNT vers un usage mobile ont d'ailleurs déjà eu lieu, à plusieurs reprises, depuis la création de la TNT en 2005.

(1) Conseil supérieur de l'audiovisuel, « *Le CSA lance un nouvel appel aux candidatures pour l'édition de services de télévision à vocation nationale diffusés par voie hertzienne terrestre en haute définition* », communiqué de presse du 30 juillet 2015.

(2) France 3, France 4, France 5, France Ô et LCP.

(3) Cf. documents relatifs à l'appel à candidatures du 29 juillet 2015 transmis par l'Arcom au rapporteur.

Historique des principales évolutions des fréquences attribuées à la TNT depuis sa création en 2005

Les bandes de fréquences allouées aux chaînes de la TNT ont évolué à plusieurs reprises depuis 2005 afin d'optimiser leur usage et de tirer les conséquences des progrès techniques réalisés.

En 2005, soit au moment de la création de la TNT, les chaînes étaient diffusées à partir de cinq multiplex (R1, R2, R3, R4, R6) à travers dix-sept sites du territoire, pour une couverture estimée à un peu plus d'un tiers de la population nationale (35 %). Ce taux a rapidement progressé pour atteindre une couverture de 85 % de la population dès 2007.

En 2008, un sixième multiplex a été créé (R5), au moment du lancement des quatre premières chaînes en haute définition.

En 2011, afin de tirer les conséquences d'une décision de la Conférence mondiale de radiocommunications (CMR) intervenue en 2007, la bande 800 MHz a été libérée au profit des opérateurs de téléphonie mobile, après l'extinction de la télévision analogique. Cette rétribution s'est appuyée sur les besoins des opérateurs mobiles, d'une part, et sur les progrès techniques réalisés, qui ont permis, grâce à la numérisation du signal, de diffuser plusieurs chaînes sur un même canal de fréquences.

En 2012, deux nouveaux multiplex ont été mis en place (R7 et R8), alors que de nouvelles chaînes en haute définition venaient d'être lancées. La même année, la CMR a décidé d'attribuer les fréquences de la bande 700 MHz utilisés pour la TNT pour les services mobiles en Europe. Ce transfert de fréquences a conduit à abandonner l'utilisation de la norme MPEG-2. Depuis cette date, les chaînes de la TNT diffusées en métropole sont regroupées en six multiplex.

En 2023, la CMR a décidé de réexaminer l'utilisation pour le mobile de la bande dite des 600 MHz en 2031, qui abrite actuellement environ un tiers des fréquences de la TNT.

Source : Arcep.

Lors de son audition, le président de l'Arcom avait rappelé à ce titre, la volonté française de continuer à porter, lors des conférences mondiales de radiocommunications, une position ferme en faveur de « *la préservation d'une bande de fréquences dédiée à la TNT* »⁽¹⁾ tout en reconnaissant que cette position « *ne fait pas consensus au sein de l'UIT* »⁽²⁾, ce qui pourrait conduire à des réattributions après 2030. Le Gouvernement doit remettre à la fin de l'année prochaine, au Parlement, un rapport à ce sujet, afin d'anticiper au mieux les évolutions à venir dans ce domaine.

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(2) Ibid.

Une affectation de la bande hertzienne à la TNT garantie jusqu'au 31 décembre 2030

La diffusion de la TNT repose sur une ressource spectrale qui, bien qu'en diminution ces dernières années en raison des transferts des bandes 800 MHz et 700 MHz, demeure sanctuarisée jusqu'au 31 décembre 2030 au niveau national comme européen. La bande de fréquences 470-694 MHz est ainsi réservée à la diffusion audiovisuelle par :

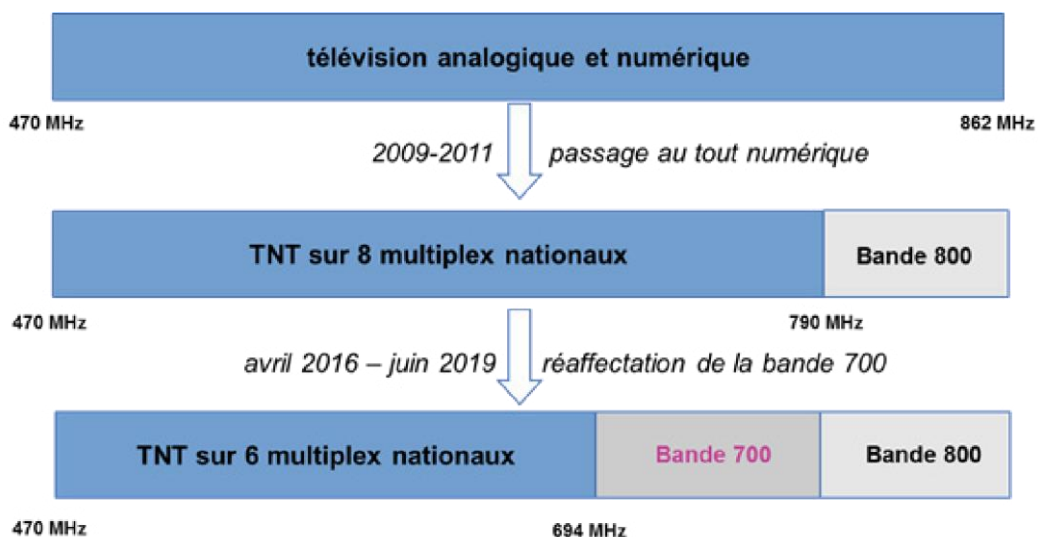
- L'article 2 de la loi n°2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre ;
- La décision (UE) 2017/899 du 17 mai 2017 relative à l'utilisation de la bande de fréquences 470-790 MHz dans l'Union.

Outre ces deux niveaux, l'avenir du spectre alloué à la TNT dépend également des orientations arrêtées au niveau mondial par l'Union internationale des télécommunications (UIT). Cette agence spécialisée de l'ONU assigne les bandes de fréquences à un type d'utilisation. Ainsi, la dernière Conférence mondiale des radiocommunications (CMR), qui s'est conclue en décembre 2023, a décidé de réexaminer l'utilisation pour le mobile de la bande 600 MHz, soit un tiers des fréquences de la TNT.

L'année 2025 sera une année charnière concernant le devenir de la bande 470-694 MHz après 2030. En effet, deux rapports sont attendus :

- Au niveau national, la loi du 14 octobre 2015 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport relatif aux perspectives de diffusion et de distribution des services de télévision en France ;
- Au niveau européen, la Commission européenne produira également un rapport sur la stratégie politique à mettre en œuvre concernant cette bande ; dans la perspective des CMR de 2027 et 2031.

Fréquences affectées à la diffusion hertzienne terrestre de la télévision



Source : Agence nationale des fréquences, *Bilan du passage à la TNT HD*, 7 juillet 2016.

Ce réexamen des fréquences actuellement dévolues à la TNT risque de mettre en cause leur ampleur, notamment au sein de la bande des 600 MHz, et ainsi la diversité des chaînes gratuites qu'elle est en mesure de proposer, au

profit d'une affectation à des usages mobiles beaucoup plus énergivores. Pour le rapporteur, durant les négociations qui vont s'engager au niveau international de l'Union internationale des télécommunications (UIT) comme au niveau européen, la France devrait défendre le principe d'un maintien des fréquences destinées à un usage télévisuel.

Proposition n° 1 : Défendre dans les instances internationales et européennes l'affectation de la bande 600 MHz à la TNT, afin de préserver cet usage après 2031.

f. Après le renouvellement des autorisations de Canal+ en 2020, puis de TF1 et M6 en 2023, un appel aux candidatures inédit cette année

En application de la loi de 1986, les autorisations d'émettre sont accordées pour une durée maximale de 10 ans, éventuellement prolongée de 5 années supplémentaires. **Ce n'est donc pas totalement par coïncidence que 15 autorisations d'émettre de chaînes de la TNT – dont notamment celles des premières chaînes sélectionnées pour émettre sur la TNT en 2005, qui ont eu une autorisation d'émettre de 10 ans renouvelée pour 5 années – vont être soumises à renouvellement en 2025, alors que celles des trois chaînes privées antérieures viennent de l'être.**

Ces dernières années, les trois chaînes privées historiques ont toutes vu leur autorisation remise en jeu et renouvelée par le régulateur, mais pour des périodes sensiblement différentes qui traduisent une différence de projection sur la TNT. En décembre 2020, le CSA a ainsi accordé une nouvelle autorisation à Canal+ pour une durée anormalement limitée de trois ans ⁽¹⁾, à la demande de l'éditeur qui arguait de ses faibles audiences sur ce mode de diffusion. Reconduite hors appel à candidatures en mars 2023 pour une durée de 18 mois ⁽²⁾, cette autorisation arrivera à échéance le 5 juin 2025.

TF1 et M6, également candidates à leur renouvellement, ont quant à elles conservé en 2023 leur fréquence pour dix années supplémentaires. À l'occasion de cette première remise en appel de fréquences utilisées par des chaînes gratuites depuis 2005, la sélection opérée par l'Arcom le 27 avril 2023 conduit à écarter le projet SIX porté par M. Xavier Niel pour le sixième canal.

Près de 20 ans après le lancement de la TNT, l'Arcom a lancé le 28 février 2024 un nouvel appel aux candidatures qui remet en jeu les autorisations des 15 chaînes nationales arrivant à échéance en 2025 ⁽³⁾.

Alors qu'elles représentent près de la moitié des ressources hertziennes sur lesquelles repose l'offre de la TNT, ces 15 chaînes réalisaient 21 % de la part d'audience et 25 % du chiffre d'affaires des chaînes privées de la TNT en 2022 –

(1) La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit une durée maximale de dix ans.

(2) La même loi prévoit une durée maximale de cinq ans.

(3) C8, W9, TMC, TFX, NRJ 12, LCI et Paris Première le 28 février 2025, Canal+ le 5 juin 2025, et BFM TV, CNews, CStar, Gulli, Canal+ Sport, Canal+ Cinéma(s) et Planète+ le 31 août 2025.

alors que TF1 et M6 en représentent bien plus. Le rapporteur voit dans ce décalage le signe que ces chaînes secondaires, souvent alimentées de programmes *low cost* (cf. *infra*), n'ont pas su faire aux yeux des téléspectateurs la démonstration de leur plus-value. Du reste, le renouvellement de 2024 constitue la plus importante vague d'attribution de fréquences depuis 2005 : il marque donc une nouvelle étape majeure de l'histoire de la TNT et pourrait conduire à remodeler sensiblement le PAF de la prochaine décennie.

**Le paysage de la TNT dans l'Hexagone en 2024
et les canaux soumis à renouvellement en 2025 (en gras)**

- 1 *TF1 (groupe TF1) autorisation renouvelée le 27 avril 2023 pour 10 ans*
- 2 *France 2 (France Télévisions) canal préempté par l'État*
- 3 *France 3 (France Télévisions) canal préempté par l'État*
- 4 **Canal+ (groupe Canal+) issue d'une concession de service public accordée par l'État en 1983, et soumise depuis 1995 à un régime d'autorisation. Cette autorisation d'émettre sur la TNT payante a été renouvelée en 2020 pour 3 ans puis en 2023 pour 18 mois, à la demande de l'éditeur, elle arrivera à échéance le 5 juin 2025**
- 5 *France 5 (France Télévisions) canal préempté par l'État*
- 6 *M6 (groupe M6) autorisation renouvelée le 27 avril 2023 pour 10 ans*
- 7 *Arte – canal préempté par l'État*
- 8 **C8 (groupe Canal+) anciennement Direct 8 lors de sa création par le groupe Bolloré puis D8 à la suite de son rachat par le groupe Canal+, diffusée sur la TNT depuis 2005 et dont l'autorisation arrivera à échéance le 28 février 2025**
- 9 **W9 (groupe M6) diffusée depuis 2005 et reconduite hors appel à candidatures en 2009, son autorisation arrivera à échéance le 28 février 2025**
- 10 **TMC (groupe TF1) créée en 1954 et autorisée par le CSA en 2003 pour une diffusion sur la TNT. Son autorisation est reconduite en 2019 et arrivera à échéance le 28 février 2025**
- 11 **TFX (groupe TF1) anciennement NT1, créée et autorisée en 2003. Le groupe TF1 l'a racheté à AB Groupe en 2010. Son autorisation arrivera à échéance le 28 février 2025**
- 12 **NRJ 12 (NRJ Group) autorisée à émettre sur la TNT à partir de 2005 et reconduite en 2019 ; son autorisation vient à échéance le 28 février 2025**
- 13 *LCP – canal préempté par l'État pour le compte de LCP – Assemblée nationale et Public Sénat*
- 14 *France 4 (France Télévisions) canal préempté par l'État*
- 15 **BFM TV (groupe Altice Média) retenue par le CSA le 14 décembre 2004. Son autorisation est reconduite hors appel à candidatures le 11 décembre 2019 pour une durée de 5 ans, jusqu'au 31 août 2025**
- 16 **CNews (groupe Canal+) retenue par le CSA le 14 décembre 2004 et diffuse depuis 2005. Son autorisation a été reconduite hors appel à candidatures en 2019 et arrivera à échéance le 31 août 2025**

17 CStar (groupe Canal+) diffusée depuis 2005. Rachetée à Lagardère Active par le groupe Bolloré en 2010 et remplacée par Direct Star, le groupe Canal+ en fait l'acquisition en 2012 et la renomme D17 puis CStar. Son autorisation d'émettre arrivera à échéance le 31 août 2025

18 Gulli (groupe M6) diffusée depuis 2005 et rachetée en 2019 au groupe Lagardère. Le 10 juillet 2019, son autorisation est reconduite et arrivera à échéance le 30 août 2025

19 Vacant (anciennement France Ô, dont la diffusion a été supprimée et a permis le passage de Franceinfo en HD)

20 TF1 Séries Films (groupe TF1) anciennement HD1, créée et autorisée en 2012. Son autorisation a été reconduite en 2022 et arrivera à échéance 11 décembre 2027

21 L'Équipe (groupe Amaury) créée en 1998 et retenue pour émettre sur la TNT le 27 mars 2012 ; son autorisation arrivera à échéance le 11 décembre 2027

22 6ter (groupe M6) diffusée depuis 2012, reconduite hors appel à candidatures en 2022, et dont l'autorisation arrivera à échéance le 11 décembre 2027

23 RMC Story (groupe Altice Média) issue du rachat en 2016 par le groupe Altice de la chaîne Numéro 23, retenue par le CSA lors de l'appel à candidatures du 18 octobre 2011. Son autorisation est reconduite hors appel à candidatures le 9 mars 2022 pour une durée de 5 ans, jusqu'au 11 décembre 2027

24 RMC Découverte (groupe Altice Média) retenue par le CSA lors de l'appel à candidatures du 18 octobre 2011. Son autorisation est reconduite hors appel à candidatures le 9 mars 2022 pour une durée de 5 ans, jusqu'au 11 décembre 2027

25 Chérie 25 (NRJ Group) retenue par le CSA le 27 mars 2012 ; Sa convention a été reconduite par l'Arcom le 23 février 2022 pour une durée de cinq ans, jusqu'au 11 décembre 2027

26 LCI (groupe TF1) créée en 1994 et autorisée en 2003 pour une diffusion sur la TNT payante. Le CSA a autorisé son passage sur la TNT gratuite en 2016. Son autorisation arrivera à échéance le 28 février 2025

27 Franceinfo (France Télévisions) canal préempté par l'État

30 à 38 Chaînes de télévision locale

41 Paris Première (groupe M6) créée en 1986 pour une diffusion sur le câble, et diffusée depuis 2005 sur la TNT payante. Son autorisation est reconduite en 2019 et arrivera à échéance le 28 février 2025

42 Canal+ Sport (groupe Canal+) autorisée à émettre sur la TNT payante depuis 2005 ; son autorisation arrivera à échéance le 31 août 2025

43 Canal+ Cinéma (groupe Canal+) autorisée à émettre sur la TNT payante depuis 2005 ; son autorisation arrivera à échéance le 31 août 2025

45 Planète+ (groupe Canal+) autorisée à émettre sur la TNT payante depuis 2005 ; son autorisation arrivera à échéance le 31 août 2025

3. Un public qui reste au rendez-vous en dépit de ces évolutions et un mode d'accès irremplaçable pour les Français non connectés

a. *Concurrencée par de nouveaux usages et de nouvelles offres, la télévision linéaire conserve une puissance fédératrice inégalée qui doit être préservée*

Après quarante années de croissance continue, la consommation quotidienne de télévision linéaire décline depuis le début des années 2010. La durée moyenne d'écoute individuelle (DEI) est ainsi passée de 3h50 en 2012, année de son pic historique, à 3h19 en 2023, et ce malgré un léger rebond durant le confinement. La télévision linéaire souffre en effet d'une double concurrence, qui lui est particulièrement préjudiciable chez les plus jeunes (15-34 ans) dont la DEI a chuté de 2h47 en 2012 à 1h43 en 2019.

Tout d'abord, les écrans se sont multipliés et sont désormais au nombre de 5,6 en moyenne par foyer ⁽¹⁾. Le numérique a, en quelques années seulement, bouleversé les usages, profitant notamment de forfaits mobiles plus accessibles et du développement des réseaux sociaux. M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie, souligne qu'« en 2012, les Français surfaient sur internet environ 4 heures par mois sur leur mobile ; en 2019, ce chiffre était de près d'une heure et demie par jour » ⁽²⁾. Internet occupe aujourd'hui une place centrale dans les habitudes, empiétant par-là sur le temps auparavant consacré à la télévision, qui demeure néanmoins l'écran le plus répandu au sein des foyers. M. Éric Maigret, professeur de sociologie des médias à l'université Sorbonne-Nouvelle, parle de « nomadisme des pratiques » pour qualifier cette « fragmentation des publics et de l'offre sur différents supports » ⁽³⁾.

Si le temps passé devant la télévision décline, **sa décomposition tend elle aussi à évoluer au détriment des contenus linéaires**. L'émergence des plateformes de vidéo à la demande par abonnement (*subscription video on demand*, SVOD) constitue ainsi une mutation majeure de ces dernières années. Si Netflix fait son entrée en France dès 2014, la consommation de ces nouveaux services s'accroît considérablement et s'installe durablement à l'occasion du confinement, avec une offre enrichie de Amazon Prime en 2019 et de Disney+ en 2020. Aujourd'hui, la France compte 9,4 millions d'utilisateurs quotidiens de ces plateformes ⁽⁴⁾. Cette diversification de l'offre audiovisuelle conduit donc à une diminution de la part consacrée aux contenus linéaires au sein du temps passé devant le téléviseur (90 % en 2014 contre 80 % dix ans plus tard ⁽⁵⁾).

(1) Arcom, *Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine*, réalisé par Médiamétrie, 27 juillet 2023.

(2) *Audition de M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie*, 18 janvier 2024.

(3) *Audition de M. Éric Maigret, professeur de sociologie des médias à l'université Sorbonne Nouvelle*, 14 décembre 2023.

(4) Arcep et Arcom, *Référentiel des usages numériques 2023*, 11 avril 2023.

(5) *Audition de M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie*, 18 janvier 2024.

Malgré cette double concurrence des usages numériques et des offres audiovisuelles, la télévision linéaire n'en reste pas moins structurante dans la consommation de vidéo et demeure le seul média capable de rassembler autant de Français simultanément. Au pic de consommation quotidienne, la télévision réunit environ 25 millions d'individus (à 21 heures), contre 4,5 millions pour les plateformes de SVOD (à 22 heures) et 4 millions pour la vidéo sur Internet (à 18 heures). Cette puissance fédératrice se constate notamment lors des grands événements politiques ou sportifs : à titre d'exemple, la finale de la Coupe du monde de football en 2022 a rassemblé jusqu'à près de 30 millions de téléspectateurs ⁽¹⁾. Dans ce contexte, la TNT gratuite, dont les chaînes représentent 90,8 % de l'audience télévisuelle en 2023 ⁽²⁾, demeure plébiscitée. Pour Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, « *malgré les discours sur la fin de la télévision, celle-ci reste un média fédérateur et regardé, comme l'ont montré les différents confinements et tous les grands événements sportifs rassemblant plusieurs millions de téléspectateurs.* » ⁽³⁾

Par sa capacité à rassembler, la télévision hertzienne participe à créer du commun comme aucun autre média. Dans une société de plus en plus polarisée, cette puissance doit être préservée et mise au service d'une culture partagée. Parce que les événements sportifs contribuent indéniablement à cette dernière, il convient d'en garantir l'accès au plus grand nombre de téléspectateurs. La loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a ainsi prévu que « *Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre.* » C'est à ce titre que le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004 pris pour application de l'article 20-2 de la loi du 30 septembre 1986, a fixé une liste d'événements d'importance majeure (EIM) que le public ne saurait être privé de la possibilité de suivre. Actuellement au nombre de 21, ils doivent être diffusés en direct et en intégralité sur une chaîne de la TNT gratuite ou sur une plage en clair d'une chaîne de la TNT payante. Cette dernière ne peut donc se réserver l'exclusivité d'un EIM, et si elle ne peut en assurer une retransmission dans des conditions équivalentes aux chaînes gratuites, elle doit leur proposer la cession des droits de diffusion à un prix équitable et raisonnable ⁽⁴⁾.

Parce que la TNT emporte des obligations pour les éditeurs mais doit également donner des droits au regard de son rôle en faveur de la cohésion sociale, le rapporteur est favorable à l'actualisation et à l'élargissement de la liste des EIM à l'ensemble des grands événements sportifs et culturels qui rassemblent et fédèrent

(1) Aude Dassonville, « *La finale de la Coupe du monde 2022, record d'audience absolu pour TF1* », Le Monde, 19 décembre 2022.

(2) Médiamétrie, *Médiamat annuel du 2 janvier au 31 décembre 2023*, 2 janvier 2024.

(3) *Audition de Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble Alpes*, 11 janvier 2024.

(4) *Il convient toutefois de noter qu'aucune obligation d'achat de ces droits ne pèse sur les chaînes gratuites.*

l'ensemble de nos concitoyens, et notamment que ce statut ne soit pas réservé aux seules phases finales de certaines compétitions sportives mais à l'ensemble des grands championnats nationaux.

Mais il semble également nécessaire de prévoir que leur diffusion soit réservée aux seuls éditeurs de la TNT. De fait, les plateformes de *streaming* souvent établies hors de France ne sont pas soumises à ce régime protecteur reposant sur la distinction entre services gratuits et payants de télévision. Cette asymétrie réglementaire a conduit à des précédents regrettables, comme en mai 2022 lorsque le quart de finale de Roland Garros entre Rafael Nadal et Novak Djokovic fut diffusé en exclusivité sur Amazon Prime – ce qui n'est pas conforme à un accès universel et sans barrière ou inscription que seule la TNT peut garantir.

Proposition n° 2 : Actualiser et élargir la liste des événements sportifs et culturels d'importance majeure et réserver leur diffusion en clair aux seules chaînes de la TNT.

b. Face à l'émergence de nouveaux modes de réception, la TNT demeure l'unique mode d'accès à la télévision pour un foyer sur cinq, au profit des plus modestes et des territoires ruraux

Concurrencée dans sa consommation, la TNT l'est également dans sa réception. Ces deux dernières décennies, les modes de distribution de la télévision se sont en effet diversifiés avec le développement de la télévision distribuée à partir des *box* des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) commercialisées dans le cadre d'un abonnement à haut (ADSL et câble) et très haut débit (fibre optique). On parle de télévision par Internet, ou IPTV (*Internet Protocol Television*) qui, grâce à de nouveaux services (*replay*, SVOD), permet désormais une consommation délinéarisée, c'est-à-dire sur requête de l'utilisateur. Longtemps dominante, la réception terrestre numérique a été dépassée en 2017 par l'IPTV qui constitue aujourd'hui le premier mode de réception des foyers français, à hauteur de 63,9 % (tous postes confondus) ⁽¹⁾. Cette offre s'est notamment imposée grâce au succès des abonnements *triple-play* proposés par les FAI, comprenant à la fois l'accès à Internet, la téléphonie et la télévision. Connaissant une tendance à la baisse depuis plusieurs années, **la réception TNT continue néanmoins d'être utilisée par 42,4 % des foyers et demeure toujours le mode de réception exclusif de près d'un foyer sur cinq (19,8 %)**. De plus, si l'IPTV est privilégiée pour le poste principal, la réception hertzienne est davantage utilisée sur le ou les postes secondaires, notamment en raison de sa gratuité.

La TNT reste donc un mode d'accès indispensable à la télévision pour près de cinq millions de foyers, notamment dans certaines zones géographiques et pour certaines catégories socio-professionnelles. L'Arcom observe ainsi que les foyers recevant la télévision exclusivement par voie hertzienne sont principalement composés d'une seule personne, âgée d'au moins 50 ans, inactive ou de catégorie

(1) Arcom, *Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine*, réalisé par Médiamétrie, 27 juillet 2023.

socioprofessionnelle moins favorisée et habitant une petite agglomération. De même, certaines disparités régionales existent : à titre d'exemple, plus de la moitié des foyers en Normandie (51,3 %) et en Bretagne (50,7 %) ont recours à la TNT, une proportion bien supérieure à la moyenne nationale ⁽¹⁾. La technologie hertzienne demeure donc indispensable pour garantir l'accès de tous à l'information, à la culture et au divertissement, et en particulier de ceux qui en sont les plus éloignés.

c. La TNT, un mode d'accès démocratique à la télévision qu'il convient de préserver en le modernisant

La TNT est un mode de diffusion auxquels les Français demeurent fortement attachés : selon une étude IFOP menée pour TDF, 57 % d'entre eux jugent important de la recevoir chez eux et 68 % trouveraient gênant d'en être privés ⁽²⁾. Si cette technologie apparaît susciter l'intérêt des téléspectateurs, c'est qu'elle présente de nombreux avantages par rapport aux modes de diffusion alternatifs.

La TNT contribue d'abord, par sa large couverture de la population (97 % de la population métropolitaine), à **l'égalité entre les territoires** : c'est particulièrement vrai concernant les zones rurales et montagneuses. Là où la réception TNT n'est pas assurée, une offre gratuite par satellite Fransat permet aux habitants d'accéder aux mêmes chaînes.

Elle est ensuite **gratuite**, les entreprises de diffusion supportant le coût d'entretien des infrastructures et les éditeurs celui de leur diffusion : elle participe de ce fait à la cohésion sociale, notamment au profit des foyers n'étant pas en mesure de souscrire à des abonnements au service de télévision et de plateformes *via* Internet.

Alors que les enjeux liés à la protection des données personnelles se font croissants, elle garantit également une **réception anonyme et confidentielle**, indépendante de tout accès à Internet.

De même, ce **mode de réception souverain**, implanté de bout en bout sur le territoire national, contribue à prévenir les menaces d'ingérences étrangères dans le contexte géopolitique actuel.

Enfin, à l'heure de la lutte contre le réchauffement climatique, la TNT est **plus respectueuse de l'environnement car moins énergivore** que les modes de visionnage *via* Internet. Ainsi, selon une étude menée en 2021 par l'association européenne des opérateurs de diffusion hertzienne ⁽³⁾, une heure de visionnage de la TNT représente en France une consommation d'énergie de 8 watts-heure (Wh)

(1) Ibid.

(2) Baromètre TDF sur les modes de réception de la télévision et l'accès des Français à la télévision numérique terrestre (TNT) réalisé par l'IFOP, 25 janvier 2024.

(3) *The Low Carbon TV Delivery Project, Quantitative study of the GHG emissions of delivering TV content, étude réalisée par le cabinet Carnstone, septembre 2021.*

contre 76 Wh pour une lecture en *streaming* hors offre du fournisseur d'accès (dite *over the top* ou OTT), et 111 Wh pour une heure de télévision *via* Internet (IPTV). En rapportant ces chiffres aux usages (TNT, OTT et IPTV), il a été calculé que la TNT permet d'assurer 39 % du temps total de visionnage de la télévision avec 5 % seulement de la consommation électrique associée aux équipements dédiés au visionnage. Ce mode de diffusion est donc très nettement le plus économe en énergie.

Dès lors, **la TNT est une technologie précieuse dont il convient de garantir les perspectives d'avenir.** En cela, le rapporteur partage la conviction de M. Olivier Schrameck selon laquelle « *la TNT n'a pas vocation à être le parent pauvre de l'audiovisuel.* »⁽¹⁾ Cet engagement se justifie non seulement au regard de ses utilisateurs, mais également par la nécessité de préserver la politique audiovisuelle publique qui fonde les obligations des éditeurs (financement de la création, règles de pluralisme, objectifs de cohésion sociale) sur leur utilisation gratuite de ce mode de diffusion. Sauvegarder la TNT implique donc d'en engager la modernisation afin d'en préserver l'attractivité. Or, depuis 2016, la TNT n'a plus connu de phase significative de modernisation : au risque d'un déclassement rapide, il apparaît donc nécessaire de s'engager rapidement sur cette voie. En 2025, le rapport remis au Parlement par le Gouvernement sur les perspectives de diffusion et de distribution des services de télévision doit constituer l'occasion de fixer une feuille de route claire en faveur de la modernisation de la TNT.

Dans cette optique, une perspective intéressante réside dans le développement d'une TNT plus interactive qui puisse offrir aux téléspectateurs une expérience comparable à celle des autres canaux. À cet égard, la norme HbbTV (*Hybrid Broadcast Broadband TV*) représente une technologie mature, largement exploitée dans plusieurs pays européens dont l'Italie et l'Allemagne, mais encore à un stade confidentiel en France. Elle permet pourtant un visionnage hybride en enrichissant les programmes linéaires diffusés par voie hertzienne (*broadcast*) de services additionnels et interactifs (*broadband*) tels que le *replay* ou la VOD, et ce sans intermédiation⁽²⁾. Arte est la seule chaîne à proposer une offre de ce type sur la TNT, dans le cadre d'une expérimentation qui a débuté, avec l'accord de l'Arcom, en avril 2021. M. Frédéric Béreyziat, directeur général en charge des ressources d'Arte France, explique ainsi : « *Si vous prenez un programme en cours et que vous souhaitez le voir depuis le début, vous pouvez le faire ; si vous aimez une série et que vous voulez regarder la suite qui n'est pas programmée sur la chaîne linéaire, vous pouvez également le faire ; vous pouvez aussi accéder directement à un programme dont vous venez de voir la bande-annonce sur la chaîne linéaire.* »⁽³⁾ En la matière, l'Arcom doit jouer un rôle de coordination afin d'aider les éditeurs à s'accorder sur la norme HbbTV qu'il convient de généraliser.

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(2) *Le standard HbbTV nécessite seulement de connecter le récepteur TNT à Internet.*

(3) *Audition de M. Frédéric Béreyziat, directeur général en charge des ressources d'Arte France, 7 mars 2024.*

Une autre piste intéressante pourrait également consister en l'adoption de standards techniques plus modernes ⁽¹⁾ afin non seulement d'améliorer la qualité de l'image et du son offerts aux utilisateurs, mais surtout d'optimiser l'utilisation de la ressource hertzienne. À cette fin, la généralisation progressive du format ultra-haute définition (UHD) est une option dont l'intérêt devrait être étudié. Après en avoir obtenu l'autorisation de l'Arcom en octobre 2023, le groupe France Télévisions s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie, comme l'explique sa présidente-directrice générale, Mme Delphine Ernotte Cunci : « *Nous croyons en l'avenir de la TNT, dans laquelle nous investissons en tant que groupe public. Nous allons profiter des Jeux olympiques et paralympiques pour la moderniser. France 2 est depuis le début de l'année la première chaîne accessible en ultra-haute définition. France 3 le sera avant les Jeux.* » ⁽²⁾

Il conviendra de tirer le bilan d'une telle expérimentation et l'intérêt pour le téléspectateur d'une telle offre.

4. Un modèle économique bouleversé par l'émergence des plateformes et des réseaux sociaux, qui entraîne des demandes infondées de dérégulation

a. Les deux piliers de financement des chaînes privées de la TNT sont aujourd'hui fragilisés par la concurrence des géants du numérique

L'émergence ces dernières années des géants du numérique, qu'il s'agisse des Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft), des réseaux sociaux ou des plateformes américaines de SVOD, expose la TNT à une concurrence accrue, et tend à fragiliser le modèle économique sur lequel elle repose. En effet, les plateformes apparaissent capter une part croissante de l'audience, tout en bénéficiant d'une asymétrie réglementaire qui les soumet à des obligations plus souples que celles applicables aux éditeurs de télévision, notamment en matière de publicité, de concentration et de financement de la création. « *L'asymétrie ou l'inégalité de situation est très claire entre les acteurs du numérique et les acteurs traditionnels, régulés, encadrés et contrôlés très étroitement – le corpus juridique qui leur est applicable est en effet extrêmement dense* » ⁽³⁾ reconnaît M. Roch-Olivier Maistre. Cette concurrence à armes inégales apparaît dès lors menacer la viabilité économique de la TNT.

Alors que leur financement repose de manière quasi-exclusive sur la publicité, **les chaînes privées de la TNT gratuite subissent une attrition de leurs ressources publicitaires : entre 2012 et 2022, celles-ci ont connu une croissance annuelle de l'ordre de 0,5 %, et se sont érodées de 1,5 % en 2022 par rapport**

(1) Normes de diffusion DVB-T2 et de compression High Efficiency Video Coding (HEVC).

(2) Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, 7 mars 2024.

(3) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.

à 2021 ⁽¹⁾. Cette tendance trouve son origine dans la captation sans cesse accrue du marché publicitaire par le numérique, qui devrait s'accélérer encore dans les prochaines années. Ainsi, selon une étude rendue publique par l'Arcom et le ministère de la culture ⁽²⁾, la croissance du marché publicitaire à l'horizon 2030 ne devrait profiter qu'aux acteurs du numérique dont la part de marché passerait de 52 % aujourd'hui à 65 %, dont 45 % pour les seules quatre grandes plateformes extra-européennes (Alphabet, Meta, Amazon et Tiktok). À l'inverse, **les recettes publicitaires de la télévision (sur les supports linéaire et numérique) devraient connaître une baisse de – 1,4 % par an sur la période 2023-2030, passant de 3,5 à 3,1 milliards d'euros.**

De même, les chaînes de la TNT payante font face au développement et à la montée en puissance des plateformes de SVOD telles que Netflix, Amazon Prime et Disney+. Celles-ci reposent sur des catalogues d'œuvres abondants dont le coût est facilement rentabilisé par une diffusion dans le monde entier. Le succès rencontré en France par cette nouvelle offre fragilise les perspectives d'avenir de la TNT payante dont les éditeurs doivent supporter d'importants coûts de diffusion pour un parc d'abonnés restreint et vieillissant.

Marché publicitaire atrophié et modèle payant concurrencé : les deux piliers de financement traditionnels de la TNT sont fragilisés par la concurrence frontale du numérique. Celle-ci se manifeste également en amont par une augmentation significative des coûts sur le marché de la création, sous l'effet d'investissements croissants dans les contenus français et européens de la part de plateformes internationales à la surface financière sans commune mesure avec les éditeurs nationaux traditionnels. Cette inflation des droits tend également à s'étendre aux compétitions sportives, alors que ceux de la Ligue 1 et de Roland Garros ont été déjà partiellement acquis par Amazon Prime.

b. Une asymétrie réglementaire entre éditeurs de la TNT et grandes plateformes qu'il conviendra de résorber non par un abaissement des exigences applicables aux premiers, mais par leur extension aux secondes

Malgré une concurrence accrue des plateformes, **la TNT n'en demeure pas moins un mode de diffusion particulièrement attractif pour les éditeurs en raison des avantages certains qu'il présente.**

Face à la concurrence des géants du numérique, et aux incertitudes qu'une telle compétition asymétrique fait peser sur leur viabilité économique, la quasi-totalité des éditeurs de la TNT réclame un assouplissement de la réglementation qui leur est spécifiquement applicable. C'est le cas du dispositif anti-concentration,

(1) *Audition de M. Albin Soarès-Couto, directeur des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 15 février 2024.*

(2) *Arcom et DGMIC, Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité, étude réalisée par PMP Strategy, 30 janvier 2024.*

pointé du doigt en ce qu'il empêcherait la consolidation de grands groupes nationaux en capacité de faire face aux géants américains (cf. *infra*).

- i. Une offre TNT qualifiée d'intérêt général, devant disposer d'une exposition appropriée sur les écrans connectés

Le premier d'entre eux est la numérotation logique qui contribue à la forte notoriété des chaînes la composant, et dont la reprise est imposée par la loi aux distributeurs non hertziens ⁽¹⁾. Face à l'atomisation croissante de l'offre sur les téléviseurs connectés (*smart TV*), **la visibilité des chaînes de la TNT est désormais promue grâce au dispositif dit des services d'intérêt général (SIG) introduit par la directive SMA** ⁽²⁾. Dans un projet de délibération récemment publié par l'Arcom ⁽³⁾, l'Arcom propose de qualifier de service d'intérêt général l'ensemble de chaînes gratuites présentes sur la TNT et propose ainsi que la garantie d'une « exposition appropriée » sur les interfaces des utilisateurs soit ainsi étendue à l'ensemble des chaînes nationales gratuites. Mme Delphine Ernotte Cunci, PDG de France Télévisions, y voit « *un tournant fondamental* » car « *il s'agit de réaffirmer et d'étendre au-delà du linéaire le principe selon lequel l'attribution d'une fréquence TNT vaut reconnaissance de la contribution d'un média à l'intérêt général.* » ⁽⁴⁾ Enfin, la TNT offre aux éditeurs la capacité de s'adresser à un très grand nombre de téléspectateurs, et ce de manière désintermédiée, leur évitant dès lors de passer par différents gardiens d'accès (FAI, plateformes de télévision en *streaming* hors offre du fournisseur d'accès, dite *over the top* ou OTT), avec tous les risques que cela implique (captation de la valeur, disparition de l'offre en cas de désaccords commerciaux, absence de neutralité des flux, *etc.*).

Dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de « visibilité appropriée » des services d'intérêt général, **l'Arcom propose qu'une application ou une interface commune permettent aux utilisateurs d'accéder, depuis leur écran de téléviseur connecté ou d'appareil mobile, à l'offre de l'ensemble des chaînes reconnues d'intérêt général et donc de la TNT gratuite** ⁽⁵⁾. Dans l'esprit du rapporteur, il est inconcevable que les diffusions en *streaming via* Internet des programmes sur cette application permettent aux éditeurs d'accéder aux données personnelles de l'utilisateur : **il faut que cette application garantisse l'anonymat des utilisateurs dans les mêmes conditions que la TNT.**

(1) Article 34-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, dite « directive SMA » transposée à l'article 20-7 de la loi du 30 septembre 1986 par 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.

(3) Arcom, projet de délibération relative à la liste des services qualifiés d'intérêt général, en application des dispositions de l'article 20-7 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, 8 février 2024.

(4) Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, 7 mars 2024.

(5) Arcom, Visibilité des services audiovisuels sur les écrans connectés : l'Arcom précise les conditions de mise en œuvre du régime des services d'intérêt général (SIG), communiqué de presse du 8 février 2024.

Proposition n° 3 : Prévoir que l'application de visibilité des chaînes de la TNT sur les écrans connectés garantisse l'anonymat des utilisateurs et l'absence de recueil de leurs données personnelles.

ii. Un encadrement nécessaire de la publicité télévisée

La réglementation applicable à la publicité télévisée est également dénoncée comme une « *distorsion de concurrence* » au détriment des éditeurs, selon M. François Pellissier, président du Syndicat national de la publicité télévisée ⁽¹⁾.

En application du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 ⁽²⁾, **certains secteurs sont effet interdits de publicité à la télévision : c'est le cas de l'édition littéraire, du cinéma et des campagnes promotionnelles de la grande distribution.**

Instaurée dans les années 1990, cette restriction n'apparaît plus justifiée pour les éditeurs alors qu'ils se positionnent sur un marché publicitaire désormais dominé par des géants numériques soustraits à une telle contrainte. Ils appellent donc à l'ouverture des secteurs interdits, espérant dégager à cette occasion des ressources supplémentaires. Pour M. David Larramendy, directeur général de M6 Publicité et nouveau président du directoire du groupe M6, « *sans cet assouplissement réglementaire, et compte tenu du renforcement extrêmement fort de la concurrence, nous ne pourrions plus nous développer et contribuer pleinement au financement de la création et de l'information.* » ⁽³⁾

Une première étape dans le sens de cet assouplissement a récemment été franchie par la ministre de la Culture, Rachida Dati, qui explique : « *mon rôle est de réduire l'asymétrie entre les médias [traditionnels] et les plateformes.* » ⁽⁴⁾ Le décret n° 2024-313 du 5 avril 2024 portant modification du régime de publicité télévisée a pérennisé l'expérimentation lancée en août 2020 de la publicité télévisée pour le cinéma, alors même que l'étude d'impact publiée par la DGMIC ⁽⁵⁾ dressait un bilan contrasté sur la diversité des œuvres promues : les *majors* américains représentent ainsi plus de la moitié des investissements en publicité télévisée en 2022-2023 (52 %) et la part la plus importante de la pression publicitaire entre 2020 et 2022 ⁽⁶⁾ (43,7 % contre 42,7 % pour les films français). Surtout, alors que les films Art et Essai représentent 56 % des films exploités en salles en 2022, ils ne comptaient que pour 28 % de ceux promus à la télévision.

(1) *Audition de M. François Pellissier, président de TF1 Publicité, président du Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV), 15 février 2024.*

(2) *Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.*

(3) *Audition de M. David Larramendy, directeur général de M6 Publicité, 15 février 2024.*

(4) *Audition de Mme Rachida Dati, ministre de la Culture, 21 mars 2024.*

(5) *Ministère de la Culture, Étude d'impact pour le compte de la direction générale des médias et des industries créatives sur l'autorisation de la publicité à la télévision pour le cinéma, réalisée par Eurogroup Consulting, 29 janvier 2024.*

(6) *Nombre de spots publicitaires.*

Par ailleurs, le décret du 5 avril 2024 autorise l'expérimentation de la publicité télévisée pour l'édition littéraire durant les deux prochaines années. **S'il conviendra d'en dresser le bilan à l'issue du délai prévu, le rapporteur tient néanmoins à souligner sa profonde opposition quant à la poursuite de l'assouplissement du cadre réglementaire applicable à la publicité télévisée.** Concernant l'édition littéraire, le risque qui pèse sur la diversité des œuvres promues est le même que celui observable dans le secteur du cinéma, à savoir une surreprésentation des grandes maisons d'éditions dans les écrans publicitaires, comparable à celle des *blockbusters* américains. Si les éditeurs souhaitent offrir une visibilité aux nouveaux auteurs et donner le goût de la lecture à leurs téléspectateurs, le rapporteur rappelle qu'il leur est loisible de proposer de véritables émissions littéraires.

Quant au secteur de la grande distribution, il convient de rappeler que depuis 2004, seules ses opérations commerciales promotionnelles sont exclues de la publicité télévisée, la présence institutionnelle des enseignes étant quant à elle autorisée. Alors qu'une part substantielle des recettes publicitaires de la radio et de la presse locale reposent sur ces campagnes promotionnelles, un nouvel élargissement viendrait, par un transfert de ressources ⁽¹⁾, fragiliser ces médias de proximité qui traversent déjà une profonde crise. Cette dérégulation ne manquerait donc pas de déstabiliser le fragile équilibre trouvé entre médias, au détriment du pluralisme des acteurs de l'information et sans répondre aucunement à l'enjeu principal qui demeure la captation croissante des recettes publicitaires par quatre géants du numérique. Mme Cécile Chambaudrie, présidente de NRJ Global, exprime son inquiétude : « *L'assouplissement des réglementations en termes de secteur ne peut être accepté dès lors qu'il compromet l'équilibre de l'écosystème média et le pluralisme des médias. [...] Il ne s'agit pas de détruire l'équilibre de certains médias historiques au profit de la télévision, qui reste de loin le média historique roi.* » ⁽²⁾

Enfin, le rapporteur voit dans la réception de la TNT sans intrusion une garantie précieuse qu'il convient de préserver, notamment face aux velléités des éditeurs d'exploiter les données personnelles des téléspectateurs pour développer la publicité segmentée. Autorisée depuis 2020 ⁽³⁾, elle permet de présenter aux téléspectateurs d'un même programme des publicités différenciées, en fonction de critères géographiques ou sociodémographiques. Alors que la segmentation géographique repose sur la TNT dont la granularité du réseau permet d'opérer des décrochages régionaux, le ciblage de foyers suivant leur profil nécessite quant à lui que le flux TNT soit associé à une connexion Internet, et se base donc sur la norme HbbTV (cf. *supra*) avec laquelle la plupart des téléviseurs connectés (*smart TV*) sont aujourd'hui compatibles. La publicité adressée est également possible *via* les

(1) *Communiqué de presse de l'Alliance de la presse d'information générale (Apig), Lagardère Radio, NRJ Group, le Syndicat des radios indépendantes (SIRTI) et l'Union de la Publicité Extérieure (UPE), 13 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Cécile Chambaudrie, présidente de NRJ Global, 15 février 2024.*

(3) *Décret n° 2020-983 du 5 août 2020 portant modification du régime de publicité télévisée.*

box des fournisseurs d'accès à Internet (FAI). Alors que M. François Pellissier, président du Syndicat national de la publicité télévisée, appelle à ouvrir « *totale­ment la publicité segmentée, encore soumise à trop de contraintes* »⁽¹⁾, le rapporteur tient à souligner sa profonde opposition au développement d'un tel ciblage qui repose sur la collecte de données personnelles et contrevient fondamentalement à la promesse initiale d'une réception TNT garante de la vie privée.

Proposition n° 4 : Renoncer à l'ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée, ainsi qu'au développement de la publicité segmentée sur la TNT.

iii. Une résorption des différences de traitement qui doit passer par le traitement des écrans connectés de la même manière que la TNT

La résorption de l'asymétrie réglementaire entre éditeurs de télévision et plateformes numériques ne saurait justifier d'accéder aux demandes de dérégulation formulées par les acteurs privés. L'objectif doit au contraire résider dans l'élargissement des obligations applicables à la TNT aux acteurs qui n'y sont pas encore soumis. C'est en ce sens que plaide Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'IEP de Paris : « *Il faut une régulation qui s'applique à l'ensemble des éditeurs diffusant des contenus audiovisuels au-delà d'un certain seuil d'audience, à définir collectivement.* »⁽²⁾

Les moyens d'y parvenir existent, comme l'illustre la récente directive SMA. Ainsi, le décret du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, dit « décret SMAD », a permis d'assujettir les plateformes SVOD extra-européennes aux mêmes règles de financement de la création audiovisuelle et cinématographique que les services établis en France. En 2022, la contribution de Netflix, Amazon Prime et Disney+ s'élevait ainsi à 345 millions d'euros. C'est donc bien dans la direction d'un renforcement de la régulation des acteurs hors de la TNT qu'il convient de s'orienter. À cet égard, le cadre européen apparaît le plus adapté pour organiser une concurrence équitable entre l'ensemble des acteurs du marché publicitaire. Cette voie a par exemple été ouverte par le règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, dit « *Digital Markets Act* » (DMA) : il impose notamment aux plateformes de fournir aux annonceurs un accès transparent aux données afin qu'ils puissent évaluer la réelle efficacité de leurs publicités.

Pour M. Roch-Olivier Maistre, « *nous avons besoin d'un mécanisme de régulation à l'égard de ces grands acteurs du numérique. Notre continent emprunte cette voie ; la Commission européenne sortante a pris plusieurs initiatives importantes en la matière [...]. Le travail n'est pas achevé et doit être poursuivi au*

(1) Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

bénéfice de nos médias de contenus, indispensables à l'équilibre de notre vie démocratique. »⁽¹⁾

B. ENTRE INFLUENCE RÉELLE ET RÔLE SOCIAL AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Si les éditeurs de la TNT sont soumis à des obligations d'intérêt général, ce n'est pas seulement en contrepartie de leur utilisation gratuite de fréquences hertziennes appartenant au domaine de l'État, mais également en raison de la **responsabilité qui leur incombe au regard de l'importance du public qu'ils rassemblent, de leur impact sur celui-ci et de leur rôle dans l'organisation du débat démocratique.**

Comme l'indique Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, la question de l'attribution des fréquences hertziennes n'aura été au final « *qu'un moment dans l'histoire des médias* », la réglementation de l'expression publique sur les antennes tenant principalement au rôle central occupé par les médias dans le fonctionnement de la démocratie : « *La réglementation de l'expression publique des médias ne résulte absolument pas de l'attribution des fréquences. En France comme dans la plupart des démocraties libérales, elle tient au fait que les médias animent et produisent le débat public, lequel est nécessaire au fonctionnement de la démocratie, à la cohésion de la société et aux processus électoraux. À moins d'en avoir une conception américaine, le débat doit nécessairement, au sein d'une société démocratique, être organisé : les individus ont en effet un rôle à y jouer en tant que citoyens. C'est la raison pour laquelle des règles du jeu sont posées : le fondement de la réglementation des médias, c'est leur utilité démocratique.* »⁽²⁾

1. Le rôle important des médias audiovisuels pour la production et la diffusion des œuvres, des savoirs et du divertissement notamment à destination des publics les plus modestes

Comme l'a relevé M. Vincent Gisbert, délégué général du Syndicat des producteurs et créateurs de programmes audiovisuels (SPECT) lors de son audition devant la commission d'enquête, « *les vingt-cinq chaînes de la TNT sont, de très loin, les premiers partenaires de la production audiovisuelle indépendante. La télévision, qu'elle soit linéaire ou digitale, reste la première porte d'accès des Français à l'information, à la connaissance, au divertissement et à la culture. J'ajoute que pour 22 millions de nos concitoyens vivant en zone rurale, mais aussi pour de nombreux foyers aux revenus modestes, la TNT est souvent la seule offre culturelle et de divertissement disponible. À cet égard, la gratuité constitue un enjeu*

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.*

primordial, tout comme la diversité de l'offre des programmes des chaînes de la TNT. » ⁽¹⁾

La France dispose en matière de création d'un des dispositifs les plus ambitieux et complets qui engrange des résultats satisfaisants puisque le public français et international plébiscite de plus en plus les créations françaises, dans tous les genres ⁽²⁾. Les acteurs de la TNT constituent de la sorte des piliers de la politique culturelle, raison pour laquelle il nous faut veiller à la pérennité et à la solidité de leur modèle économique à long terme. Selon M. Marc du Pontavice, coprésident de l'Association de l'industrie audiovisuelle indépendante (2AI) « *la dynamique de la création audiovisuelle française repose sur un modèle cinquantenaire, à la fois très simple et très vertueux : tous les acteurs tirant des revenus de la consommation vidéo en aval doivent contribuer en amont à la création, en investissant dans des œuvres nouvelles, créées et produites en France.* » ⁽³⁾

a. Le cadre législatif et réglementaire fixant les obligations en matière de création et de diffusion des œuvres

Le cadre législatif et réglementaire défini par la loi du 30 septembre 1986 fixe un certain nombre d'obligations en la matière de création et de diffusion :

– le décret du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision, dit « décret diffusion » ;

– le décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, dit « décret TNT » ;

– le décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, dit « décret câble-satellite » ou « cab-sat » ;

– le décret du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), dit « décret SMAD ».

Ce dispositif global répond à une ambition : proposer aux publics en France et en Europe, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, une offre

(1) *Audition de M. Vincent Gisbert, délégué général du Syndicat des producteurs et créateurs de programmes audiovisuels (SPECT), 8 février 2024.*

(2) *Audition de M. Antoine Boilley, membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 8 février 2024.*

(3) *Audition de M. Marc du Pontavice, coprésident de l'Association de l'industrie audiovisuelle indépendante (2AI), 8 février 2024.*

de programmes français et européens d'envergure, pluraliste, exigeante et de qualité et ce, dans tous les champs de la création.

Cette ambition a pour corollaire le développement et le maintien du bon fonctionnement d'un secteur économique diversifié de producteurs indépendants. Elle est au cœur de la régulation de la TNT, à savoir la gratuité d'usage des fréquences pour une période donnée, en échange de la fixation, au sein des conventions, d'un nombre important d'obligations de diffusion et de production.

La transposition en 2021 de la directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, dite « directive SMA », a permis d'intégrer de façon dynamique dans notre champ de régulation les grandes plateformes internationales, qui doivent investir de manière significative dans la production française et européenne.

Sont ainsi déterminées dans les conventions des éditeurs des obligations de production et de diffusion spécifiques, chiffrées et détaillées. La direction de la création de l'Arcom a pour mission de transmettre aux éditeurs assujettis leur niveau d'obligations de production pour l'année en cours. Ces obligations sont calculées en fonction des éléments de chiffre d'affaires de l'année précédente. Cette équipe est ensuite chargée de vérifier, tout au long de l'année, le respect de leurs obligations par les éditeurs. Ce pouvoir de contrôle du régulateur en la matière peut le conduire à prononcer des mises en garde et des mises en demeure ou à prononcer des sanctions pécuniaires, comme ce fut notamment le cas lorsque l'Arcom exigea par exemple des plateformes internationales de vidéo à la demande qu'elles rattrapent, en 2022 et au premier semestre 2023, plusieurs manquements constatés en 2021 sur leurs obligations de production de cinéma.

b. La contribution fondamentale des médias audiovisuels à la création et à la diffusion des œuvres

i. Un système vertueux qui a fait ses preuves

Les services de communication audiovisuelle français contribuent à l'exposition ainsi qu'au financement de la création française et européenne. Pour les chaînes de télévision, il s'agit de quotas de diffusion et d'obligations d'investissement dans les œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Pour les services de médias audiovisuels à la demande, ce sont des quotas d'exposition et de mise en avant ainsi que des obligations d'investissement dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Les services de télévision et de médias audiovisuels à la demande étrangers (SMAD) qui ciblent le public français peuvent aussi, sous certaines conditions, être soumis à des obligations d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques. Selon M. Stéphane Le Bars, délégué général de l'Union

syndicale de la production audiovisuelle (USPA) et d'AnimFrance « *la production audiovisuelle est protégée par un dispositif ambitieux, qui est envié partout dans le monde. Il est étudié avec beaucoup d'attention par nos homologues européens, et nombre d'entre eux y voient une source d'inspiration. Notre réglementation est équilibrée et met au centre la création. Ce système vertueux a fait ses preuves, comme l'attestent les résultats de la production audiovisuelle française à l'échelle européenne et mondiale, mais aussi l'activité des diffuseurs.* » ⁽¹⁾

En 2022, dans le cadre du bilan annuel sur la synthèse de l'ensemble des engagements des éditeurs en matière de production audiovisuelle et cinéma, l'Arcom a relevé que l'ensemble des acteurs avait consacré près de 1,6 milliard d'euros au financement de la production audiovisuelle et du cinéma, contre 1,4 milliard d'euros pour l'exercice 2021 – soit une augmentation de plus de 12 % en un an.

Le poids des services de télévision reste prépondérant, puisqu'ils totalisent près de 1,2 milliard d'euros sur le montant versé pour le financement de la production audiovisuelle et cinématographique, soit 80 % des dépenses totales. D'autre part, les investissements des SMAD étrangers ont doublé entre 2021 et 2022, pour atteindre 345 millions d'euros.

Cette somme représente 22 % des dépenses globales, faisant peser le risque à terme d'une dépendance accrue des producteurs à ces acteurs, et notamment à Netflix dont M. Marc du Pontavice rappelle qu'il « *représente à lui seul plus de 60 % du total des obligations* » ⁽²⁾.

Sur les 1,6 milliard d'euros pris en compte par l'Arcom au titre des obligations des éditeurs, 1,2 milliard est consacré au secteur audiovisuel et 415 millions d'euros au secteur cinématographique.

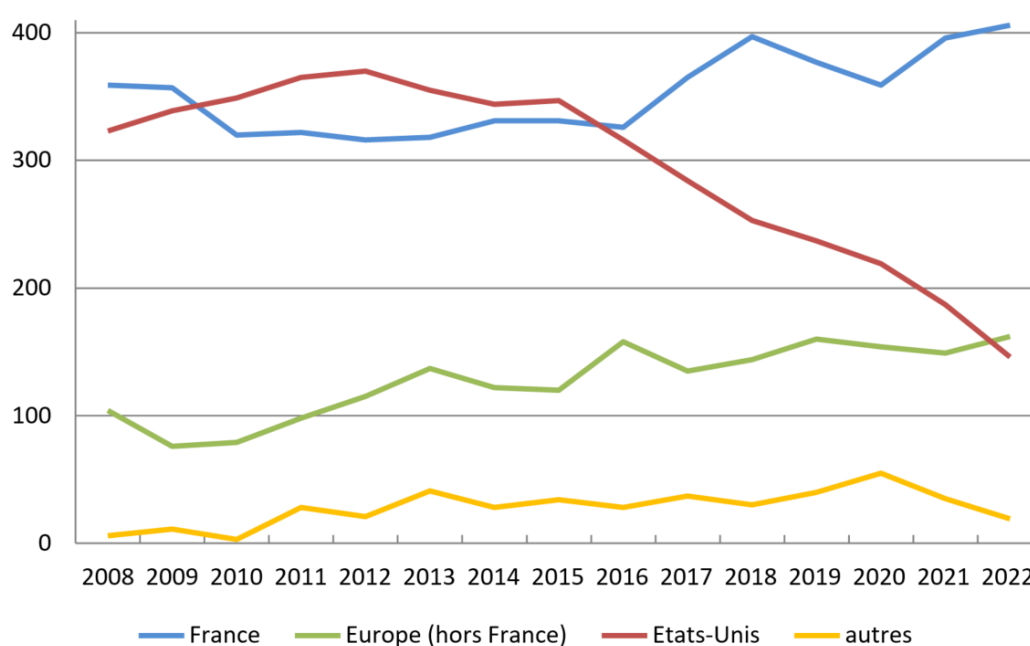
(1) *Audition de M. Stéphane Le Bars, délégué général de l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) et d'AnimFrance, 8 février 2024.*

(2) *Audition de M. Marc du Pontavice, coprésident de l'Association de l'industrie audiovisuelle indépendante (2AI), 8 février 2024.*

Une offre de fiction américaine en déclin, mais qui demeure largement dominante dans les œuvres ne répondant pas aux quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française

Plébiscitée par le grand public, la fiction audiovisuelle est le genre de programmes le plus consommé à la télévision. En 2022, il s'agissait ainsi du premier genre diffusé en première partie de soirée, ou *prime time*, en France. Bien que soumises à des quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française (EOF), les chaînes nationales historiques (TF1, France 2, France 3, Canal+, M6 et Arte) ont longtemps plébiscité les fictions américaines. Ce n'est plus le cas depuis 2017, année où ces chaînes ont consacré davantage de soirées à la fiction française qu'américaine.

Nombre de soirées consacrées à la fiction selon la nationalité Sur les chaînes nationales historiques (TF1, France 2, France 3, Canal+, M6, Arte)



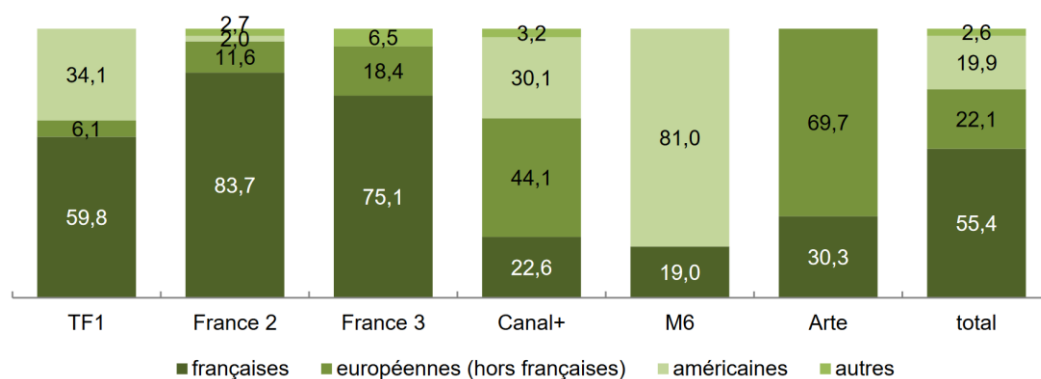
Ainsi, en 2022, la fiction française représentait 55 % de l'offre de ce genre en première partie de soirée sur les chaînes historiques, contre 20 % pour la fiction américaine ⁽¹⁾. Cela représente une baisse de l'offre de fiction américaine de 60 % en dix ans, contre une hausse de près de 40 % pour la fiction européenne (hors France) et de 30 % pour la fiction française ⁽²⁾. Cette tendance apparaît répondre à une forte attente du public : en 2022, comme en 2021, le top 100 des audiences de fiction était intégralement français.

Si l'offre de fiction américaine atteint aujourd'hui sa plus faible exposition à la télévision française, elle n'en demeure pas moins la nationalité largement dominante parmi la fiction qui n'est ni européenne, ni d'expression originale française. La fiction d'autres pays extra-européens est très faiblement diffusée sur les chaînes historiques : elle représente en 2022 à peine 2,6 % des soirées de *prime time* consacrées à ce genre par les chaînes historiques. Les quotas de diffusion peinent donc à garantir la diversité des fictions n'entrant ni dans les œuvres européennes, ni dans les œuvres EOF.

(1) Centre national du cinéma et de l'image animée, [Le marché de la fiction audiovisuelle en 2022](#), septembre 2023.

(2) Centre national du cinéma et de l'image animée, [La fiction audiovisuelle française : bilan à 360°](#), 13 septembre 2023.

Répartition des soirées de fictions par chaîne selon la nationalité en 2022 sur les chaînes nationales historiques (TF1, France 2, France 3, Canal+, M6, Arte)



Sources : Centre national du cinéma et de l'image animée, *Le marché de la fiction audiovisuelle en 2022, septembre 2023* et *La fiction audiovisuelle française : bilan à 360°, 13 septembre 2023*.

- ii. Les mutations rapides et importantes du paysage audiovisuel soulèvent cependant des inquiétudes pour la pérennité du système

En revanche, plusieurs sujets de préoccupation ont été exposés vis-à-vis de la pérennité du système concernant notamment la part des investissements des éditeurs historiques comme l'a relevé par M. Stéphane Le Bars, délégué général de l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) et d'AnimFrance lors de son audition : « *il est à noter que l'investissement des éditeurs historiques dans la production audiovisuelle et cinématographique n'a pas progressé : entre 2012 et 2022, il est passé de 1,3 à 1,2 milliard d'euros. Il s'ensuit que la croissance est essentiellement tirée par l'intégration des plateformes SMAD dans le paysage réglementaire. Les SMAD représentent d'ores et déjà 25 % de l'investissement global dans la production audiovisuelle, soit un peu moins de 300 millions d'euros. Or cet investissement se concentre sur un nombre d'œuvres très réduit. L'essentiel de la production audiovisuelle et cinématographique restera donc fortement dépendant des éditeurs historiques. La santé financière de ces éditeurs, qu'ils soient publics ou privés, est au centre de nos préoccupations. Il est grand temps de se préoccuper de leurs ressources. D'après une étude de l'Arcom et de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) publiée le 30 janvier 2024, les recettes publicitaires des acteurs historiques en matière de télévision s'élevaient à 3,5 milliards d'euros en 2022. Si le cadre réglementaire demeure inchangé, ces recettes devraient tomber à 3,1 milliards d'euros en 2030, soit une perte de 10 %.* » ⁽¹⁾

Il a, par ailleurs, souligné que **la part des médias investissant en amont dans l'information et la création audiovisuelle et cinématographique devrait passer de 40 % à 29 % entre 2022 et 2030**. Nous assistons, selon ses termes, « *à un krach des ressources de l'ensemble de nos acteurs produisant de l'information et de la création, au profit de plateformes numériques qui n'investissent pas dans*

(1) *Audition de M. Stéphane Le Bars, délégué général de l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) et d'AnimFrance, 8 février 2024.*

la création en amont. » Il apparaît donc essentiel pour la production audiovisuelle et cinématographique de permettre aux éditeurs historiques de retrouver une dynamique d'investissement.

Un autre point d'inquiétude pour la création concerne le financement de l'audiovisuel public. Comme relevé par M. Stéphane Le Bars, « *le programme national de France Télévisions a baissé de plus de 15 % au cours des dernières années. Face à la concurrence des grands acteurs internationaux, nous avons besoin d'un audiovisuel public fort en termes de financement.* » À ce propos M. Pierre Jolivet, vice-président de la Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP) a tenu à rappeler qu'avec « *le Covid, nous avons pris conscience de la force de l'audiovisuel public, de sa vitalité et de son caractère indispensable dans nos vies. Il va de soi que le financement de l'audiovisuel public doit être sauvegardé par tous les moyens.* » ⁽¹⁾ **Lors des différents confinements, la télévision s'est illustrée comme un média « refuge » rassemblant les Français autour de programmes communs.** Grâce à une programmation adaptée centrée sur quatre priorités (éducation, culture, information et décryptage) les chaînes du groupe France Télévisions ont notamment su jouer un rôle fédérateur ainsi que maintenir du lien social tout au long de cette période critique.

Un des enjeux pour la création, la production et la diffusion des œuvres en France réside donc dans la capacité des chaînes à investir dans des programmes inédits, dans des films et émissions de télévision et dans des programmes d'information. Comme le relevait Mme Sarah Fartaoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), « *à mesure que les moyens de diffusion se dispersent, les recettes sont partagées entre un nombre croissant d'opérateurs, mais lesdits moyens ne sont pas extensibles à l'infini. Il faut donc une régulation réelle pour garantir le développement harmonieux des programmes.* » ⁽²⁾

2. Une responsabilité renforcée en matière de représentation de la société dans toute sa diversité

L'impact que conserve la télévision sur les représentations collectives confère aux chaînes une responsabilité particulière dans la lutte contre les discriminations et la promotion de la cohésion sociale. **Il revient donc aux éditeurs de représenter la société dans toute sa diversité, et de proposer aux téléspectateurs des programmes qui leur ressemblent. En effet, le combat contre les discriminations implique de déconstruire les préjugés qui les nourrissent.** Mme Violette Viannay, présidente de l'association des personnes de petite taille (APPT), explique ainsi que la différence, « *pour être correctement*

(1) *Audition de M. Pierre Jolivet, vice-président de la Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP), 8 février 2024.*

(2) *Audition de Mme Sarah Fartaoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), 8 février 2024.*

intégrée, doit avant tout être comprise et donc vue. Il est ainsi nécessaire, afin de transformer les regards, d'assurer une juste représentation. » ⁽¹⁾

a. Une juste représentation de la société implique non seulement de rendre visible la diversité, mais également de lutter contre les stéréotypes

Depuis la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, l'Arcom s'est vu attribuer la mission de contribuer aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Aux termes de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, elle est chargée de veiller, auprès des éditeurs, à ce que leur programmation « reflète la diversité de la société française », et, depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, à ce « que cette représentation soit exempte de préjugés. » La responsabilité des chaînes en matière de représentation de la diversité recouvre donc une double dimension : quantitative, par son exposition à l'antenne, et qualitative, à travers la lutte contre les stéréotypes associés.

Sur le fondement de cette compétence, le régulateur a adopté en 2009 (et complété en 2015 ⁽²⁾) une délibération imposant aux chaînes nationales hertziennes gratuites, ainsi qu'à Canal+, de prendre des engagements annuels en matière de diversité. L'Arcom est chargée d'en assurer le suivi, et a élaboré pour cela un « baromètre de la représentation de la société française ». Cet outil, construit autour de 7 critères ⁽³⁾, propose chaque année une photographie de la représentation de la société française à la télévision. Sur la base de ce constat, des motifs d'insatisfaction peuvent être dressés par l'Arcom et des progrès demandés aux éditeurs *via* la fixation d'objectifs cibles chiffrés. Mme Amandine Seguin, journaliste et secrétaire générale adjointe de l'association « Prenons la Une », insiste sur l'utilité de ce baromètre : « Nous estimons que le décompte représente la meilleure manière de dénoncer les faits, et le rapport de l'Arcom nous est, à cet égard, précieux. » ⁽⁴⁾

En matière de diversité, une mission plus spécifique a été confiée à l'Arcom par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. En vertu de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, le régulateur « assure le respect des droits des femmes ». À cet effet, il veille « à une juste représentation des femmes et des hommes » dans les programmes, et « à l'image des femmes qui apparaît dans ces programmes », notamment en luttant contre les stéréotypes de genre, les préjugés sexistes et les violences faites aux femmes. Il apprécie le respect ces objectifs sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs

(1) *Audition de Mme Violette Viannay, présidente de l'association des personnes de petite taille (APPT), 7 mars 2024.*

(2) *Conseil supérieur de l'audiovisuel, délibération n° 2015-34 modifiant la délibération n° 2009-85 du 10 novembre 2009 tendant à favoriser la représentation de la diversité de la société française dans les programmes des chaînes nationales hertziennes gratuites et de Canal+, 16 septembre 2015.*

(3) *Catégorie socio-professionnelle, sexe, origine perçue, handicap, âge (ajouté en 2013), précarité (ajouté en 2017) et lieu de résidence (ajouté en 2018).*

(4) *Audition de Mme Amandine Seguin, journaliste et secrétaire générale adjointe de l'association « Prenons la Une », 7 mars 2024.*

que les éditeurs sont tenus de lui fournir ⁽¹⁾. Cette compétence confère à l'Arcom un pouvoir de sanction contre un éditeur ayant diffusé un programme attentatoire à l'image des femmes. Ainsi, à titre d'illustration, la chaîne C8 a fait l'objet d'une mise en garde sur ce fondement le 14 février 2024 pour un geste pouvant s'apparenter à une agression sexuelle commis sur le plateau de l'émission « Touche pas à mon poste ! » du 27 septembre 2023 ⁽²⁾.

Par ailleurs, la compétence de l'Arcom en matière de représentation des femmes a été étendue aux messages publicitaires par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Le régulateur doit désormais veiller « *au respect de la dignité de toutes les personnes et à l'image des femmes qui apparaissent dans ces émissions publicitaires* » ⁽³⁾.

b. Malgré des progrès en la matière, la représentation de la diversité demeure encore insuffisante et invite à privilégier une démarche plus contraignante à l'égard des éditeurs

En dépit des efforts de certains éditeurs, notamment en termes de représentation des femmes, **la télévision ne ressemble toujours pas à la société à laquelle elle s'adresse**. Les données issues du *Baromètre de la représentation de la société française* publié par l'Arcom pour l'année 2022 ⁽⁴⁾ suffisent à s'en convaincre. Ainsi, les personnes en situation de handicap sont représentées à hauteur de 1 % des locuteurs intervenant à l'antenne ⁽⁵⁾ : bien qu'il s'agisse de la première année où cette barre symbolique est franchie, cette présence demeure sans commune mesure avec la place des personnes en situation de handicap dans la société, qui s'élève à environ 13 % ⁽⁶⁾. Jérémy Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), le regrette : « *En comparaison avec les résultats des autres pays européens, la France est le pays dans lequel les personnes en situation de handicap semblent le moins représentées dans les médias.* » ⁽⁷⁾ De même, la télévision donne surtout à voir la France des centres-villes et certains territoires sont quasiment absents de l'antenne : les populations ultramarines ne sont représentées qu'à hauteur de 1 %, quand les habitants des villages le sont à 15 % et ceux des banlieues à 3 %.

Une invisibilisation de certaines catégories socioprofessionnelles (CSP) est également constatable : les CSP les plus favorisées sont ainsi surreprésentées à l'écran (à hauteur 74 %, alors qu'elles représentent 28 % de la population

(1) Article 20-1 A de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Arcom, *Mise en garde C8 suite à l'émission « Touche pas à mon poste ! » diffusée le 5 février 2024*, 14 février 2024.

(3) Article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(4) Arcom, *Rapport sur la représentation de la société française dans les médias - Exercice 2022 et actions 2023*, 13 juillet 2023.

(5) Résultats pondérés en fonction du rôle tenu par les locuteurs et de la durée du programme.

(6) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *Le handicap en chiffres - Édition 2023*, 21 avril 2023.

(7) *Audition de M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)*, 7 mars 2024.

française), au détriment des CSP les moins favorisées (11 %, contre 27 % de la population française) et des inactifs (16 %, contre 45 % de la population française). Mme Laurence Pécaut-Rivolier, membre du collège de l'Arcom, parle d'un « *sentiment de honte lié à ces catégories* » ⁽¹⁾.

En dépit de ces chiffres particulièrement éloquentes, le rapporteur déplore que les éditeurs et les producteurs persistent à se désintéresser du sujet de l'invisibilisation de pans entiers de la population française dans leurs programmes. À cet égard, il est éclairant de constater que certains producteurs, tout en ayant conscience de l'ampleur du problème, reconnaissent leur crainte à faire des efforts afin d'y remédier. C'est par exemple le cas de M. Thomas Anargyros, président de Mediawan Studio France : « *Il ne faut pas se cacher qu'il y a des enjeux en matière d'audience, et donc de recettes publicitaires, pour les chaînes privées. On ne peut à la fois dire qu'on a besoin d'acteurs privés forts et attendre d'eux qu'ils soient prêts à ne pas faire d'audience.* » ⁽²⁾ Un tel argument paraît pourtant difficilement entendable : plus la télévision ressemblera à la société, plus elle rassemblera de téléspectateurs. Le rapporteur appelle donc à une véritable mobilisation sur la question de la juste représentation de l'ensemble des catégories socioprofessionnelles, aussi bien de la part des éditeurs que des producteurs.

En outre, le rapporteur tient à dénoncer les représentations stéréotypées dont font souvent l'objet les personnes issues des classes populaires à la télévision, notamment dans les émissions de télé-réalité dont la réception, l'influence voire le pouvoir de prescription varient forcément selon les caractéristiques du public qui les regarde. Comme le soulignait Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis : « *la télé-réalité fait intervenir des personnes de milieu populaire, ce qui a constitué une nouveauté louable, mais elle les piège et les humilie.* » ⁽³⁾ Contrairement à ce qu'a pu avancer Alexia Laroche-Joubert, présidente de Banijay France, lors de son audition – « *le propre de la télé-réalité est de transposer une réalité à la télévision* » ⁽⁴⁾ – ces programmes tendent à imposer une vision caricaturale des classes populaires et à dépolitiser le traitement des questions sociales par la télévision. À l'occasion notamment de la couverture du mouvement des gilets jaunes, on a assisté à une multiplication des propos dénigrants des animateurs, des questions volontairement orientées, des railleries et caricatures qui révèlent une violence symbolique de certains médias envers l'expression directe des opinions et des aspirations des classes populaires. Ces agissements n'ont fait l'objet d'aucune procédure de sanction de la part de l'Arcom.

(1) *Audition de Mme Laurence Pécaut-Rivolier, membre du collège de l'Arcom, présidente du groupe de travail « Protection des publics et diversité de la société française », 7 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Thomas Anargyros, président de Mediawan Studio France et membre du comité exécutif du Groupe Mediawan, 25 janvier 2024.*

(3) *Audition de Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris-VIII-Vincennes-Saint-Denis, 14 décembre 2023.*

(4) *Audition de Mme Alexia Laroche-Joubert, présidente de Banijay France, 25 janvier 2024.*

Ce même constat concerne le traitement de l'humour par la télévision. Comme l'ont montré des chercheurs québécois, « *L'humour coïncide d'ordinaire avec les champs de significations de la gaieté, du divertissement, de la liberté et de la cohésion sociale. Sous ce vernis candide et conciliateur, l'humour est pourtant loin d'être une activité humaine dénuée de violence. Alors que certaines productions humoristiques (plaisanteries quotidiennes, stand-up, films, etc.) portent avec elles une violence aisément (re)connaissable, d'autres en couvent une qui se révèle être beaucoup plus subtile, qu'on peine à discerner. Le racisme, l'homophobie, le sexisme, la misogynie, la transphobie et le dédain des classes populaires sont encore largement banalisés. L'imperceptibilité de cette violence liée aux systèmes de domination est parfois telle qu'elle (pré)dispose certains groupes à en user, (re)produisant par cela les conditions de leur propre marginalisation. Ce phénomène, Pierre Bourdieu l'a nommé "violence symbolique".* » ⁽¹⁾

Le traitement de l'humour par l'Arcom

L'Arcom n'applique pas les mêmes règles aux rubriques humoristiques et aux séquences journalistiques :

– L'information et les programmes qui y concourent sont soumis notamment au respect de la délibération du CSA du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information. Celle-ci invite à « *éviter toute confusion entre information et divertissement.* » Elle précise également que « *dans les programmes qui concourent à l'information, sous réserve de la caricature ou du pastiche clairement présentés comme tels au public* », l'utilisation de procédés permettant de modifier le sens ou le contenu des images, des propos ou des sons ne peut « *déformer le sens ou le contenu initial des images, des propos ou des sons recueillis, ni abuser le public.* » (Obligation rappelée à l'article 2-3-8 des conventions des chaînes de la TNT).

– L'humour bénéficie quant à lui d'une plus grande tolérance en matière de liberté d'expression. Le ton humoristique, qui est par essence dénué de sérieux, permet ainsi des propos volontairement outranciers ou délibérément provocants. Certaines limites existent toutefois : la diffamation, l'injure, l'outrage, le dénigrement ou l'atteinte à la vie privée. De la même manière, l'usage de l'humour pour masquer des buts illégitimes tels que la provocation à la haine raciale, l'injure faite à un groupe en raison de son appartenance religieuse, l'atteinte à la dignité humaine ou l'animosité personnelle, est condamnable.

Surtout, au-delà de son insuffisante représentation sur le plan quantitatif, la diversité apparaît encore trop souvent associée à des stéréotypes négatifs sur le plan qualitatif. Ainsi, alors qu'elles représentent 15 % des personnes intervenant à l'écran, les personnes perçues comme non-blanches sont surreprésentées dans les rôles à connotation négative (20 %) et sous-représentées dans les rôles à connotation positive (10 %). De même, les personnes en situation de handicap sont habituellement héroïsées dans les fictions, et invitées à s'exprimer dans les programmes d'information uniquement pour évoquer leur handicap. Mme Violette

(1) Julie Dufort, Martin Roy et Lawrence Olivier, [Humour et violence symbolique](#), Presses de l'université Laval, 27 juin 2020.

Viannay évoque ainsi le cas de l'émission « Fort Boyard », où apparaissent des personnes de petite taille assignées « à un rôle spécifique, lié exclusivement, notamment du fait de leur mutisme, à leur condition physique »⁽¹⁾. De même, M. Jérémie Boroy regrette « une visibilité généralement cantonnée à des programmes qui traitent de la question du handicap. »⁽²⁾ **Il existe donc un véritable enjeu dans la banalisation du handicap, afin que les personnes concernées puissent figurer à l'antenne sans qu'il soit systématiquement fait référence à leur handicap, mais au contraire mises en avant pour d'autres facettes de leur personnalité, notamment leur expertise et leurs compétences.**

D'importants progrès restent donc à faire. Sur le plan quantitatif, il revient à l'Arcom d'adopter à l'égard des éditeurs une approche plus contraignante par l'inscription, au sein des conventions, d'objectifs cibles chiffrés relatifs à la représentation de la diversité, comme cela est pratiqué pour la représentation des femmes. Sur le plan qualitatif, le rapporteur est favorable au renforcement de la compétence de l'Arcom dans la lutte contre les stéréotypes, à l'image de celle qu'il exerce déjà en matière des droits des femmes. En effet, la législation actuelle ne permet pas au régulateur d'intervenir sur d'autres stéréotypes négatifs que féminins, et il ne peut donc qu'exhorter les chaînes à faire mieux. Ainsi, à propos du cas de l'émission « Fort Boyard », Mme Laurence Pécaut-Rivolier explique que « bien qu'elle véhicule de façon évidente des stéréotypes négatifs », elle « ne contient aucun manquement caractérisable au vu des textes existants, ne nous permettant pas d'agir autrement que par des actions de médiation. »⁽³⁾ Il apparaît pourtant que le dialogue avec les éditeurs ait montré ses limites, et l'Arcom doit aujourd'hui pouvoir disposer du moyen de sanctionner le manque de représentation de la diversité, comme il peut déjà sanctionner le sexisme.

Proposition n° 5 : Donner à l'Arcom le pouvoir de sanctionner le manque de représentation de la diversité de la société française.

Enfin, en ce qui concerne la représentation des femmes, le constat apparaît davantage satisfaisant mais ne doit pas dissimuler certaines insuffisances. En effet, selon le rapport de l'Arcom sur la représentation des femmes à l'antenne publié en 2023⁽⁴⁾, celles-ci représentent 45 % des personnes présentes sur les plateaux des chaînes de la TNT, soit une hausse de 5 points en 8 ans. Cette proportion doit néanmoins être mise en perspective avec leur poids dans la population française, qui s'approche de 52 %, ainsi qu'avec le temps de parole sur l'intégralité des programmes, dont elles ne représentent que 35 %. Surtout, si les plateaux télévisés présentent désormais une majorité de présentatrices (55 %), les

(1) *Audition de Mme Violette Viannay, présidente de l'association des personnes de petite taille (APPT), 7 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), 13 mars 2024.*

(3) *Audition de Mme Laurence Pécaut-Rivolier, membre du collège de l'Arcom, présidente du groupe de travail « Protection des publics et diversité de la société française », 7 mars 2024.*

(4) *Arcom, La représentation des femmes à la télévision et à la radio - Rapport sur l'exercice 2023, 5 mars 2024.*

chroniqueuses/journalistes et les invitées demeurent toujours largement minoritaires (respectivement 38 % et 42 %). C'est particulièrement le cas des chaînes d'information où à peine un tiers seulement des invités sont des femmes (contre 47 % sur les chaînes généralistes). Surtout, **les femmes expertes demeurent encore largement cantonnées à des sujets dits féminins, et sont sous-représentées dans les principales thématiques occupant plus de la moitié des sujets d'expertise traités en plateau (international, société et culture/loisirs).**

La « juste représentation » des femmes ne se résume donc pas à leur visibilité à l'antenne, mais recouvre également la nature de la compétence qui en est attendue et l'image qui en est donnée. **Il est regrettable de constater la prégnance des stéréotypes sexistes à l'écran, ou encore l'inadéquat traitement de sujets comme celui des violences sexuelles.**

C'est par exemple le cas de la récente émission « Touche pas à mon poste » du 5 février 2024, où une invitée, Mme Loana Petrucciani, a livré son témoignage au sujet du viol qu'elle a subi. Constatant des « *questions intrusives* » de l'animateur et l'attitude « *d'une chroniqueuse et de personnes présentes derrière elle dans le public, apparemment amusées par la situation* », l'Arcom a adressé à la chaîne C8 une mise en demeure pour cette séquence, estimant qu'« *interroger une personne se trouvant dans une situation de grande détresse et vulnérabilité, sans précaution, au surplus dans une émission diffusée à un horaire susceptible d'attirer de larges audiences, était de nature à contrevenir au respect de la dignité de la personne humaine, exigence à laquelle le contentement de la personne ne permet pas de déroger.* »⁽¹⁾

Malgré cette intervention du régulateur, il est particulièrement inquiétant de constater l'absence de prise de conscience par les dirigeants de la chaîne et l'animateur concernés de la gravité des faits. M. Gérald-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, chargé des antennes et des programmes, estime ainsi que Mme Petrucciani a été reçue « *avec toute la bienveillance de l'équipe de TPMP* »⁽²⁾. De même, M. Franck Appietto, directeur général de C8, affirme : « *Certains ont trouvé que c'était dégradant pour elle. Loana affirme le contraire. Nous l'avons fait avec l'envie de lui faire plaisir et avec bienveillance.* »⁽³⁾ Enfin, M. Cyril Hanouna, l'animateur de l'émission, estime « *qu'elle était très heureuse de venir et qu'elle a publié une vidéo où elle exprimait son incompréhension face à ce qui se disait. Au lieu d'essayer de trouver des problèmes là où il n'y en a pas, il faudrait essayer de l'aider, comme nous le faisons à H₂O ou à Banijay.* »⁽⁴⁾ Ces affirmations apparaissent pourtant en contradiction avec les informations obtenues par le rapporteur confirmant que l'intéressée a été rémunérée pour délivrer son

(1) Arcom, *Décision n° 2024-205 du 13 mars 2024 mettant en demeure la société C8, 13 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Gérald-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes, 29 février 2024.*

(3) *Audition de M. Franck Appietto, directeur général de C8, 29 février 2024.*

(4) *Audition de M. Cyril Hanouna, producteur et animateur de programmes télévisés, président de H2O Productions, 14 mars 2024.*

témoignage en direct à l'antenne ⁽¹⁾ : elle s'est bien retrouvée dans l'obligation de tenir son rôle, alors qu'elle vivait une situation de grande détresse.

Le fait qu'une telle séquence ait pu être diffusée, tout comme le déni persistant des principaux intéressés, démontrent que d'importants progrès demeurent encore à faire dans la formation des journalistes et des présentateurs au traitement adéquat des violences sexistes et sexuelles.

Ce constat doit donc inviter l'Arcom à concentrer ses efforts sur la dimension qualitative de la parité, tout en maintenant une vigilance accrue sur sa dimension quantitative. Sur le premier plan, elle doit définir au sein des conventions des éditeurs des objectifs plus ambitieux de progression de la part des femmes dans les différents rôles et thématiques. Sur le second plan, la stagnation observée ces deux dernières années des chiffres de la représentation des femmes laisse craindre un relâchement des efforts en la matière : la dynamique doit donc être impérieusement relancée. Pour cela, le rapporteur est favorable à l'inscription dans la loi du 30 septembre 1986 d'une obligation de progrès des chaînes en matière de parité et de représentation de la diversité, comme c'est par exemple déjà le cas en matière d'accessibilité (cf. *infra*). Cette proposition, déjà formulée en 2019 par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) ⁽²⁾, conserve encore aujourd'hui toute sa pertinence, comme l'explique sa présidente, Mme Sylvie Pierre-Brossolette, par ailleurs ancienne membre du CSA : « *La loi sur l'audiovisuel doit intégrer, en plus de l'auto-évaluation, une obligation des chaînes à progresser chaque année en matière de parité et appliquer des sanctions en cas d'immobilisme.* » ⁽³⁾

Proposition n° 6 : Incrire dans la loi l'obligation de progrès des chaînes de la TNT dans la juste représentation des femmes et de la diversité, sous le contrôle de l'Arcom.

3. L'impérieuse nécessité de protéger les plus jeunes

Si la durée d'écoute individuelle (DEI) des plus jeunes (4-14 ans) a fortement diminué ces dix dernières années, passant de 1 heure 58 en 2014 à 58 minutes en 2023 ⁽⁴⁾, la télévision participe néanmoins d'« *un continuum entre les différents écrans et espaces numériques, consommés par les enfants dès le plus jeune âge* » ⁽⁵⁾ selon M. Éric Delemar, Défenseur des enfants. Dans cette convergence des écrans, les éditeurs de la TNT conservent donc une responsabilité particulière de protection du jeune public, notamment dans la diffusion de

(1) Réponses écrites de H20 Productions aux questions du rapporteur, 28 mars 2024.

(2) Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, [La future loi sur l'audiovisuel ne doit pas oublier les femmes](#), 23 septembre 2019.

(3) [Audition de Mme Sylvie Pierre-Brossolette, présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes \(HCE\)](#), 7 mars 2024.

(4) [Médiamétrie, Médiamat annuel du 2 janvier au 31 décembre 2023](#), 2 janvier 2024.

(5) [Audition de M. Éric Delemar, Défenseur des enfants, adjoint à la Défenseure des droits, en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant](#), 1^{er} février 2024.

programmes violents ou choquants. À cet égard, il convient de rappeler que « *la protection de l'enfance et de l'adolescence* » constitue l'une des limites à la liberté de communication énumérées par l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986.

a. Le dispositif de protection repose essentiellement sur une signalétique qui ne saurait suffire à la bonne information des parents et des enfants

Aux termes de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, l'Arcom « *veille à la protection de l'enfance et de l'adolescence* ». Cette compétence fonde un ensemble de mesures qui s'imposent aux chaînes dans un objectif de protection des mineurs. C'est par exemple le cas de la délibération du 22 juillet 2008 ⁽¹⁾ du CSA, qui interdit aux éditeurs établis en France de diffuser ou promouvoir des programmes spécifiquement conçus pour les enfants de moins de trois ans. Elle s'appuie sur un avis du ministère de la Santé qui s'était prononcé en ce sens suite à l'apparition en 2008 de deux chaînes à destination des bébés. Une autre délibération du 17 avril 2017 ⁽²⁾ vise quant à elle protéger les mineurs qui interviennent dans une émission, pour préserver leur vie présente et leur avenir.

L'outil central du dispositif de protection de la jeunesse demeure néanmoins le système de classification des programmes suivant leur degré de dangerosité. Établi par le régulateur, il oblige les chaînes à apposer à l'écran un pictogramme indiquant l'âge à partir duquel un programme peut être regardé : on parle de « signalétique jeunesse ».

Les cinq catégories de programme correspondant à chaque tranche d'âge et leurs conditions de programmation sont fixées par la délibération du CSA du 7 juin 2005, modifiée en 2012 et en 2014 ⁽³⁾ :

– Catégorie I (aucune signalétique) : le programme s'adresse à tous les publics et peut être diffusé à tout moment de la journée ;

– Catégorie II (pictogramme -10 ans) : le programme présente certaines scènes pouvant heurter la sensibilité. Il peut être diffusé pendant la journée, sous condition, mais ne peut l'être à l'intérieur d'émissions à destination de la jeunesse ;

– Catégorie III (pictogramme -12 ans) : le programme recourt de façon répétée à la violence physique ou psychologique, ou évoque la sexualité adulte. Il ne peut être diffusé qu'à partir de 22 heures ;

(1) Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Délibération n° 2008-85 du 22 juillet 2008 visant à protéger les enfants de moins de trois ans des effets de la télévision, en particulier des services présentés comme spécifiquement conçus pour eux.*

(2) Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Délibération du 17 avril 2007 relative à l'intervention de mineurs dans le cadre d'émissions de télévision diffusées en métropole et dans les départements d'outre-mer.*

(3) Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Délibération n° 2014-17 du 5 mars 2014 modifiant la recommandation n° 2005-5 du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes.*

– Catégorie IV (pictogramme -16 ans) : le programme présente une violence exacerbée ou une sexualité explicite. Il ne peut être diffusé qu'à partir de 22 heures 30 ;

– Catégorie V (pictogramme -18 ans) : le programme présente un caractère pornographique ou de très grande violence. Il ne peut être diffusé qu'entre minuit et 5 heures, seulement sur certaines chaînes accessibles par abonnement, dans la mesure où elles peuvent mettre en place un système de verrouillage empêchant l'accès des mineurs.

Cette classification est opérée par les éditeurs eux-mêmes, grâce à des comités de visionnage internes et sur la base des critères édictés par l'Arcom. Mme Alexandra Mielle, cheffe du département « protection et prévention des publics » de l'Arcom, en énumère certains : « *le nombre et la nature de scènes violentes, leur caractère gratuit ou indispensable au scénario, la violence envers des enfants, la représentation des actes sexuels, la psychologie des personnages, la mise en scène, le traitement de l'image, la bande sonore* »⁽¹⁾. L'Arcom ne procède à un contrôle qu'*a posteriori*, en vérifiant la pertinence des classifications retenues par les chaînes et leur respect des horaires de programmation.

La signalétique ne constitue donc pas une interdiction, mais un indicateur de l'âge en dessous duquel un programme est déconseillé. Surtout, **ce dispositif repose sur l'appréciation globale du programme et il n'est donc pas exclu que ce dernier présente des scènes violentes ou à caractère sexuel bien que sa signalétique laisse penser le contraire. Dès lors, il constitue un outil utile mais non suffisant, qui ne saurait se substituer à une vigilance accrue et continue des parents.** M. Serge Tisseron, psychiatre, s'inquiète : « *Beaucoup de parents pensent que, si un film n'est pas interdit aux moins de 12 ans et qu'il passe en première partie de soirée ou prime time, il est forcément adapté à leur enfant de moins de 12 ans. C'est un énorme problème.* »⁽²⁾

Plusieurs fois amendé et complété, le dispositif de la signalétique a évolué depuis la recommandation l'instituant en 2005⁽³⁾. Ces transformations n'ont pas fait l'objet d'une analyse poussée, ce qui empêche de constater un possible assouplissement ou renforcement des critères fondant les différentes classes d'âge. Le rapporteur souhaite donc que l'Arcom, en partenariat avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA), puisse réaliser une étude sur l'évolution de la signalétique depuis 2005, notamment en s'employant à rechercher si la sévérité de la signalétique est allée décroissante au regard de la classification de programmes au niveau de violence équivalent.

(1) *Audition de Mme Alexandra Mielle, cheffe du département « protection et prévention des publics » de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 1^{er} février 2024.*

(2) *Audition de M. Serge Tisseron, psychiatre et président de l'association « 3-6-9-12, apprivoiser les écrans et grandir », 1^{er} février 2024.*

(3) *Conseil supérieur de l'audiovisuel, Recommandations et délibérations du CSA relatives à la protection des mineurs.*

Proposition n° 7 : Demander à l'Arcom de mener, en partenariat avec l'Ina, une étude sur l'évolution historique de la classification des programmes étant soumis à la signalétique jeunesse.

b. Une programmation jeunesse et des pratiques publicitaires qui appellent un encadrement plus strict des éditeurs

Si la protection du jeune public relève d'une responsabilité partagée entre les éditeurs, le régulateur et les parents, **cela ne doit pas exonérer les chaînes du respect d'un certain nombre de principes dans leur offre de programmes et leurs pratiques publicitaires.**

i. Des programmes jeunesse à des horaires inadaptés pour le développement des enfants

En effet, afin que des programmes adaptés soient proposés aux mineurs, l'Arcom impose à certaines chaînes la diffusion de « programmes jeunesse ». Or, à l'exception de Gulli et de France 4, ceux-ci sont proposés exclusivement le matin, à des horaires souvent très matinaux. C'est par exemple le cas de TF1, dont la convention prévoit un volume annuel de 750 heures de programmes jeunesse, dont 650 heures d'animation. Cette programmation, présentée sous la marque « Tfou », est diffusée en semaine de six à sept heures du matin. M. Yann Labasque, directeur des programmes jeunesse du groupe TF1, explique ainsi que la chaîne respecte « *son engagement de diffuser des programmes jeunesse à des heures où le public concerné est disponible, soit, selon les critères de l'Arcom, entre six heures et vingt-deux heures. Le public enfant est disponible le matin dès six heures.* »⁽¹⁾ Le rapporteur s'interroge néanmoins sur les conséquences d'une programmation aussi matinale, qui apparaît contrevenir à la nécessité du repos des enfants. Ces derniers doivent en effet pouvoir être préservés d'une consommation excessive d'écrans, notamment en amont d'une journée d'école. Le rapporteur rejoint en cela les propos de Mme Anne Lefebvre, psychologue clinicienne, selon qui « *l'offre à six heures du matin n'a pas lieu d'être pour des enfants, puisque toutes les recherches internationales montrent que regarder un petit dessin animé avant d'aller à l'école abîme l'attention secondaire requise pour les apprentissages.* »⁽²⁾ Il apparaît donc souhaitable au rapporteur que **les programmes jeunesse soient interdits de diffusion les matins de semaines d'école, au profit de cases horaires correspondant à la sortie des cours et aux vacances scolaires.** À défaut, une première étape indispensable devra constituer en l'instauration d'une obligation pour les chaînes diffusant des programmes jeunesse **d'afficher à l'écran, par le biais d'un bandeau visible et facilement compréhensible, un message sanitaire préventif, informant les enfants et leurs parents des dangers pour la santé d'une consommation excessive de programmes télévisuels.**

(1) *Audition de M. Yann Labasque, directeur des programmes jeunesse du groupe TF1, 1^{er} février 2024.*

(2) *Audition de Mme Anne Lefebvre, psychologue clinicienne et présidente de l'Association pour l'éducation à la réduction du temps écrans (Alerte), 1^{er} février 2024.*

Proposition à titre personnel du rapporteur ⁽¹⁾ n° I : Interdire la diffusion de programmes jeunesse les matins avant l'école, ou à défaut, obliger les chaînes à afficher un message sanitaire de prévention durant l'intégralité des programmes concernés.

Dans le même souci de préserver les enfants d'un visionnage excessif de télévision, à l'origine « *de vraies incidences sur le rythme circadien des enfants et [entraînant] des troubles alimentaires et du sommeil* » selon M. Éric Delemar ⁽²⁾, l'Arcom devrait soumettre les éditeurs à une obligation plus stricte d'alternance de programmes de fiction et d'émissions d'éveil. En effet, si les dessins animés, genre par excellence des programmes jeunesse, ont une courte durée adaptée aux capacités de concentration des plus jeunes, ils n'en demeurent pas moins bien souvent diffusés par blocs de 3 à 5 épisodes. Il s'agit là d'une technique destinée à capter l'attention des jeunes le plus longtemps possible en les incitant à regarder l'ensemble des épisodes qui se suivent. Or, une telle pratique est contraire aux recommandations des professionnels de santé qui invitent à limiter le visionnage des plus jeunes à de courtes durées. Mme Anne Lefebvre, déplore ainsi « *à la fois le contenu des programmes et le temps d'écran. Les dessins animés restent majoritairement faits de rythmes, de sons et d'images saccadés, qui ne correspondent pas aux besoins des enfants et sont conçus pour les capter le plus longtemps possible. Les formats sont souvent un tunnel de plusieurs épisodes, devant lesquels les enfants restent captifs au-delà du nécessaire ; et les parents se retrouvent en difficulté face à une offre à jet continu.* » ⁽³⁾ À cet égard, le rapporteur invite l'Arcom à réaliser, en collaboration avec les professionnels de l'enfance, **une analyse du contenu et du rythme toujours plus saccadé de la succession des plans au sein des programmes jeunesse et notamment des dessins animés. Sur cette base, le régulateur pourrait édicter un guide à destination des éditeurs afin de limiter les pratiques destinées à capter excessivement l'attention des plus jeunes.**

Proposition n° 8 : Soumettre la diffusion des programmes jeunesse à une obligation plus stricte d'alternance d'œuvres de fiction et d'émissions éducatives et inviter l'Arcom à réaliser une étude et à produire des normes sur le contenu et le rythme des programmes destinés à la jeunesse.

ii. Des contenus publicitaires qui ciblent les enfants et leur imaginaire

Par ailleurs, en tant que téléspectateurs, les enfants sont fortement exposés aux contenus publicitaires, que ces derniers leur soient directement adressés autour des programmes jeunesse, ou qu'ils les atteignent plus largement du fait de la consommation de télévision en famille. **Futurs consommateurs, et d'ores et déjà prescripteurs des achats de la famille, les mineurs constituent une cible**

(1) À l'occasion de l'examen du projet de rapport, la commission d'enquête a choisi de faire apparaître à part les propositions n'engageant que son rapporteur (cf. compte rendu de l'examen du rapport).

(2) Audition de M. Éric Delemar, Défenseur des enfants, adjoint à la Défenseure des droits, en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, 1^{er} février 2024.

(3) Audition de Mme Anne Lefebvre, psychologue clinicienne et présidente de l'Association pour l'éducation à la réduction du temps écrans (Alerte), 1^{er} février 2024.

commerciale pour les annonceurs. Les marques cherchent en effet, par le principe de la répétition, à s’inscrire dans l’imaginaire de l’individu dès son plus jeune âge et à agir sur sa mémorisation de long terme. Mme Nathalie Guichard, professeure en sciences de gestion et du management à l’université Paris-Saclay, explique ainsi « *la publicité suscite le désir de produit de manière efficace en faisant entrer des marques dans l’"ensemble évoqué" des enfants.* »⁽¹⁾ « *Comme ils les ont vues à la télé, ils les défendent mordicus à leurs parents qui finissent parfois par céder* »⁽²⁾ complète M. Serge Tisseron. Les documents obtenus par le rapporteur viennent étayer un tel constat : les chaînes commandent en effet des études qui leur permettent de quantifier leur « puissance publicitaire »⁽³⁾ auprès des cibles d’enfants, qu’il est ensuite possible de valoriser auprès des annonceurs.

Au-delà de ses conséquences sur le bien-être d’une population fragile, la marchandisation de l’attention des mineurs participe pleinement à la perpétuation dès le plus jeune âge d’un modèle consumériste controversé et qui n’est de toute façon pas conciliable avec les exigences sociales et environnementales de notre époque. Le rapporteur plaide donc en faveur d’un sérieux renforcement du cadre légal applicable aux publicités télévisées à destination de la jeunesse, qui apparaît encore insuffisant au regard de l’impératif de « *protection de l’enfance et de l’adolescence* » inscrit à l’article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986. De fait, il repose essentiellement sur l’article 7 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 dont les termes sont très généraux et peu contraignants⁽⁴⁾.

Ce cadre a été complété par un certain nombre de délibérations et de recommandations du régulateur afin d’encadrer les communications commerciales auxquelles les mineurs peuvent être particulièrement vulnérables :

– les pratiques publicitaires liées à des produits dérivés utilisant l’image des protagonistes d’une œuvre d’animation ou de fiction⁽⁵⁾ ;

(1) *Audition de Mme Nathalie Guichard, professeure en sciences de gestion et du management à l’université Paris-Saclay, 15 février 2024.*

(2) *Audition de M. Serge Tisseron, psychiatre et président de l’association « 3-6-9-12, apprivoiser les écrans et grandir », 1^{er} février 2024.*

(3) *Taux de couverture d’une cible donnée.*

(4) *Article 7 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l’application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat encadre les communications commerciales à la télévision :*

« *La publicité ne doit pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs. À cette fin, elle ne doit pas :*

« *1° Inciter directement les mineurs à l’achat d’un produit ou d’un service en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité ;*

« *2° Inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d’acheter les produits ou les services concernés ;*

« *3° Exploiter ou altérer la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d’autres personnes ;*

« *4° Présenter sans motif des mineurs en situation dangereuse. »*

(5) *Conseil supérieur de l’audiovisuel, Recommandation n° 2006-4 du 7 juin 2006 aux éditeurs de services de télévision relative à des pratiques publicitaires liées à la diffusion d’œuvres d’animation et de fiction à destination des mineurs.*

– les messages publicitaires en faveur des jeux vidéo, des services téléphoniques et télématiques ou des sites internet faisant l’objet de restrictions aux mineurs ⁽¹⁾ ;

– les messages publicitaires en faveur des jeux d’argent et de hasard ⁽²⁾ ;

– le placement de produits dans les émissions pour enfants ⁽³⁾.

Enfin, les éditeurs et les annonceurs se sont engagés dans une démarche d’auto-régulation, notamment en ce qui concerne les publicités alimentaires. Sous la supervision du régulateur, une charte dite « alimentaire » a été signée le 18 février 2009, et reconduite à plusieurs reprises. Au sein de celle-ci, les éditeurs s’engagent à réduire l’exposition des enfants aux publicités relatives à des denrées alimentaires ou des boissons trop grasses ou trop sucrées.

Malgré ces différentes initiatives, **la publicité télévisée à destination des enfants n’en demeure pas moins insuffisamment encadrée.**

Les émissions et les programmes deviennent souvent des produits destinés à remplir les rayons des magasins de jouets.

C’est notamment le cas des messages publicitaires qui accompagnent les programmes jeunesse, les enfants peinant souvent à distinguer les deux. C’est ce qu’explique M. Serge Tisseron : « *Quand les publicités sont trop proches d’un dessin animé, le jeune enfant ne fait pas la différence avec le dessin animé.* » ⁽⁴⁾ Selon Mme Nathalie Guichard, « *cette distinction s’opère bien à partir de huit ans, ce qui est assez tard.* » ⁽⁵⁾ C’est pour éviter une telle confusion que, depuis la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016, la publicité est interdite dans les programmes jeunesse ⁽⁶⁾ diffusés par les chaînes publiques : cette restriction s’applique également quinze minutes avant et après la diffusion de ces émissions ⁽⁷⁾. Lors du vote de la loi, cette disposition a été limitée au service public au motif que celui-ci était tenu à un devoir d’exemplarité, mais également « *en raison des menaces que cette interdiction ferait peser sur la viabilité financière des chaînes privées qui,*

(1) Conseil supérieur de l’audiovisuel, *Recommandation n° 2006-6 du 4 juillet 2006 relative à la présentation faite à la télévision d’œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, de jeux vidéo et de services téléphoniques, télématiques ou de sites internet qui font l’objet de restrictions aux mineurs.*

(2) Conseil supérieur de l’audiovisuel, *Délibération n° 2013-3 du 22 janvier 2013 relative aux conditions de diffusion, par les services de télévision et de radio, des communications commerciales en faveur d’un opérateur de jeux d’argent et de hasard légalement autorisé.*

(3) Conseil supérieur de l’audiovisuel, *Délibération n° 2010-4 du 16 février 2010 relative au placement de produit dans les programmes des services de télévision.*

(4) *Audition de M. Serge Tisseron, psychiatre et président de l’association « 3-6-9-12, apprivoiser les écrans et grandir », 1^{er} février 2024.*

(5) *Audition de Mme Nathalie Guichard, professeure en sciences de gestion et du management à l’université Paris-Saclay, 15 février 2024.*

(6) *Programmes destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans.*

(7) *Article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication tel que modifié par la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.*

contrairement à la télévision publique, dépendent significativement, voire exclusivement, des recettes publicitaires. »⁽¹⁾ Il n'apparaît pourtant pas justifié au rapporteur que la viabilité économique des éditeurs privés se fasse au détriment de la protection de la santé physique et psychique des enfants. Dès lors, comme cela est déjà le cas en Suède depuis 1991, le rapporteur est favorable à l'extension aux chaînes privées de l'interdiction de diffuser de la publicité commerciale pendant les programmes destinés aux enfants de moins de 12 ans.

Proposition n° 9 : Interdire les messages publicitaires destinés explicitement aux enfants de moins de 12 ans.

4. Un enjeu d'accessibilité des programmes pour tous les citoyens

Une télévision accessible à tous doit constituer non seulement un objectif, mais une réalité. À cet égard, **il incombe aux éditeurs d'assurer l'accessibilité de leurs programmes au plus grand nombre, en particulier aux personnes en situation de handicap sensoriel.** Il s'agit là d'un enjeu d'égalité entre les citoyens dans l'accès à l'information, à la culture et au divertissement, et la TNT se doit d'en être la hauteur.

a. Des obligations quantitatives respectées et bien souvent dépassées

Le cadre qui fixe l'accessibilité des programmes de la TNT a été posé par deux lois successives : pour les personnes sourdes ou malentendantes par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées fait obligation ; pour les personnes aveugles ou malvoyantes par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. Les dispositions en vigueur figurent aujourd'hui à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 pour les chaînes hertziennes privées, et à l'article 56-1 de la même loi pour les chaînes publiques.

En ce qui concerne l'accessibilité des programmes aux personnes sourdes ou malentendantes, celle-ci est assurée par le sous-titrage. **Depuis 2005, la loi fait obligation, d'une part, aux chaînes de télévision publiques et, d'autre part, aux chaînes privées dont l'audience nationale dépasse 2,5 % de l'audience totale, de rendre accessible aux personnes sourdes ou malentendantes la totalité de leurs émissions,** à l'exception des messages publicitaires et de quelques programmes dérogeant à cette obligation⁽²⁾. En 2022, toutes les chaînes concernées⁽³⁾ ont respecté leur obligation, à l'exception de France 2 et France 4 qui

(1) *Assemblée nationale, commission des affaires culturelles et de l'éducation, rapport n° 3360 sur la proposition de loi adoptée par le Sénat, relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, Mme Michèle Bonneton rapporteure, 16 décembre 2015.*

(2) *Il s'agit des mentions de parrainage, des interprétations en direct de chansons et de morceaux de musique instrumentale, des bandes annonces, des programmes de téléachat et des commentaires des retransmissions sportives diffusées en direct entre minuit et 6 heures.*

(3) *France 2, France 3, France 4 et France 5, ainsi que TF1, Canal+, M6, C8, W9 et TMC.*

présentent de très légers déficits (respectivement 99,9 % et 99,7 % de programmes sous-titrés)⁽¹⁾. Pour les chaînes de télévision privées dont l'audience est inférieure à 2,5 % de l'audience totale, la loi prévoit qu'une convention est conclue avec l'Arcom afin de fixer la proportion des programmes accessibles. Cette dernière peut varier de 30 % pour Gulli à 60 % pour 6ter et TFX⁽²⁾. Les obligations en la matière sont non seulement respectées par les éditeurs, mais souvent dépassées : elles sont donc régulièrement rehaussées par l'Arcom lors des renégociations de conventions à l'occasion des renouvellements d'autorisation par procédure simplifiée. « *Nous nous saisissons de chaque opportunité pour essayer de renforcer ces exigences* »⁽³⁾, affirme Mme Pauline Combredet-Blassel, directrice générale adjointe de l'Arcom. Enfin, les trois chaînes d'information⁽⁴⁾ en continu relèvent d'obligations conventionnelles spécifiques : elles doivent sous-titrer chacune entre trois à quatre journaux quotidiens, en se répartissant les plages horaires de la journée. Pour ce qui est de FranceInfo, la chaîne s'est engagée à rendre accessibles 6 éditions quotidiennes.

L'accessibilité aux personnes sourdes ou malentendantes peut également être assurée par une interprétation des programmes en langue des signes française (LSF). Si la loi du 30 septembre 1986 n'impose aucune obligation en la matière, certaines conventions conclues par l'Arcom avec les éditeurs comprennent des engagements en ce sens, notamment pour les chaînes d'information en continu.

S'agissant de l'accessibilité des programmes pour les personnes aveugles ou malvoyantes, celle-ci est assurée par l'audiodescription, qui consiste à décrire les éléments visuels essentiels à la compréhension d'un programme (décors, personnages, actions, gestuelle). Depuis 2009, la loi prévoit que les cahiers des charges des chaînes de l'audiovisuel public et les conventions des chaînes privées dont l'audience nationale dépasse 2,5 % de l'audience totale, définissent les proportions de programmes accessibles aux personnes aveugles ou malvoyantes, en particulier aux heures de grande écoute. Par exemple, dans le cadre de l'appel à candidatures de 2023 remporté par TF1 et M6, le quota annuel de programmes que ces deux chaînes doivent proposer en audiodescription a été fixé à 375 d'ici 2027. Au-delà de cette obligation légale, **l'ensemble des conventions conclues par l'Arcom avec les chaînes privées, y compris donc celles dont l'audience est inférieure à 2,5 % de l'audience totale, comprennent des obligations en matière d'audiodescription**. De même que pour le sous-titrage, les éditeurs ont tous respecté ces exigences en 2022, et les ont souvent dépassées⁽⁵⁾.

(1) Arcom, *Rapport 2022 sur l'accessibilité des contenus audiovisuels et numériques aux personnes en situation de handicap et sur la représentation des personnes handicapées dans les programmes*, 30 janvier 2024.

(2) Ibid.

(3) *Audition de Mme Pauline Combredet-Blassel, directrice générale adjointe de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)*, 13 mars 2024.

(4) BFM TV, CNews, LCI.

(5) Arcom, *Rapport 2022 sur l'accessibilité des contenus audiovisuels et numériques aux personnes en situation de handicap et sur la représentation des personnes handicapées dans les programmes*, 30 janvier 2024.

Il convient de noter qu'une exception existe au respect de ce régime d'accessibilité. Il s'agit des deux sociétés de programme de La Chaîne parlementaire, à savoir LCP-Assemblée nationale et Public Sénat, qui ne relèvent pas du contrôle de l'Arcom mais de celui du bureau de chaque assemblée. Elles ne sont pas soumises aux mêmes obligations que les autres services de la TNT, et M. Jérémy Boroy parle à leur égard d'un « *trou dans la raquette* »⁽¹⁾. De fait, seul 40 % du temps d'antenne est aujourd'hui rendu accessible, privant les téléspectateurs en situation de handicap sensoriel d'une information pourtant essentielle sur le travail parlementaire. M. Christopher Baldelli, PDG de Public Sénat, reconnaît « *l'importance du problème* »⁽²⁾. Afin d'y remédier, les deux chaînes ont annoncé lancer un appel d'offres afin d'augmenter la proportion de leurs programmes accessibles, et ce dès octobre 2024. Toutefois, M. Bertrand Delais, PDG de LCP-AN, alerte sur le coût que représente un tel effort : « *Nous sommes une petite chaîne et les coûts nous empêchent d'aller au-delà, comme nous le souhaiterions. Le budget consacré à l'accessibilité est de 90 000 euros par an ; il faudrait le porter à 160 000 euros pour atteindre 60 % du temps d'antenne, ce qui serait très lourd.* »⁽³⁾ **Il conviendra donc de garantir aux deux chaînes les moyens de réaliser cette montée en accessibilité, qui ne devrait pas être un choix soumis à arbitrage budgétaire. Par ailleurs, le rapporteur souhaite que dans le cadre de la procédure de renouvellement de la présidence de LCP-AN lancée le 6 mars 2024, les candidats soient invités à formuler des engagements ambitieux sur le sujet de l'accessibilité.**

b. Des efforts restent à mener en faveur de la qualité des dispositifs d'accessibilité

Si l'accessibilité des programmes de la TNT aux personnes en situation de handicap sensoriel s'est « *nettement améliorée* », celle-ci reste « *encore loin de répondre aux attentes des personnes concernées* »⁽⁴⁾ selon M. Thomas Soret, président de l'Union des associations nationales pour l'inclusion des malentendants et des sourds. L'Arcom doit donc s'engager dans le sens d'un renforcement des engagements demandés aux éditeurs, conformément à la mission que lui a confiée l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive SMA. L'article 20-6 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit ainsi que l'Arcom « *s'assure notamment du renforcement continu et progressif, quantitatif et qualitatif* » de l'accessibilité des programmes.

Sur le plan quantitatif, cette obligation de progrès doit se traduire dans deux sens. Tout d'abord, les volumes de programmes accessibles doivent être accrus. À cet égard, les progrès accomplis par l'automatisation du sous-titrage constituent une

(1) *Audition de M. Jérémy Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), 13 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Christopher Baldelli, président-directeur général de Public Sénat, 28 mars 2024.*

(3) *Audition de M. Bertrand Delais, président-directeur général de La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN), 28 mars 2024.*

(4) *Audition de M. Thomas Soret, président de l'Union des associations nationales pour l'inclusion des malentendants et des sourds (Unanimes), 13 mars 2024.*

perspective intéressante afin d'accroître la part des contenus accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, notamment ceux des chaînes dont l'audience nationale est inférieure 2,5 % de l'audience totale. Les résultats de l'expérimentation menée en 2022 par FranceInfo d'une solution de sous-titrage automatique développée grâce à l'intelligence artificielle, apparaissent encourageants. La chaîne a annoncé son intention de poursuivre dans cette voie et pourrait devenir la première chaîne d'information en continu entièrement accessible. Néanmoins, l'accroissement du volume de programmes accessibles permis par l'automatisation ne doit pas se faire au préjudice de la qualité du sous-titrage. Mme Chantal Clouard, docteur en psychologie, alerte : « *Si le développement quantitatif reste un objectif majeur, il ne peut s'accomplir au détriment de la qualité. Il s'agit à la fois d'une exigence, d'un équilibre.* »⁽¹⁾ La solution automatique présente en effet des limites et ne saurait remplacer le travail d'un professionnel : elle doit donc être envisagée comme un outil complémentaire. Par ailleurs, la part de programmes accessibles en LSF doit elle aussi être accrue, *via* l'instauration d'un cadre précis incitant l'ensemble des chaînes à prendre des engagements en la matière. De fait, ceux-ci reposent encore trop souvent sur le volontariat et demeurent très inégaux. Enfin, l'objectif des programmes accessibles en audiodescription doit être mieux quantifié alors que ce mode d'accessibilité demeure insuffisamment disponible. Aujourd'hui exprimé en nombre de programmes, **il pourrait l'être également en nombre d'heures afin de mieux encadrer l'effort fourni par les éditeurs en termes de volumes.**

Le second axe de progression sur le plan quantitatif réside dans la diversité des programmes accessibles en audiodescription. De fait, parmi ceux-ci, 83 % relevaient de la fiction en 2022 (39 % de fictions audiovisuelles, 32 % d'œuvres cinématographiques, 12 % d'animation), contre seulement 9 % du documentaire, 3,4 % des magazines et 2,3 % des divertissements⁽²⁾. Il existe donc une forte attente d'une plus grande accessibilité en audiodescription des magazines d'information et d'enquête : il s'agit là d'un enjeu démocratique de premier plan dont les éditeurs doivent se saisir.

En ce qui concerne la **dimension qualitative de l'accessibilité, d'importants progrès restent également à accomplir.** Si l'Arcom apparaît s'être saisie du sujet par l'élaboration de plusieurs chartes et guides à destination des éditeurs afin d'améliorer la qualité des solutions retenues⁽³⁾, des insatisfactions demeurent. C'est notamment le cas du décalage qui persiste encore trop souvent entre les propos tenus à l'antenne et les sous-titres les retranscrivant à l'écran, notamment dans les émissions en direct. À cet égard, M. Jérémie Boroy mentionne une solution intéressante qu'il conviendrait de généraliser : « *Lors de certaines*

(1) *Arcom, Rapport 2022 sur l'accessibilité des contenus audiovisuels et numériques aux personnes en situation de handicap et sur la représentation des personnes handicapées dans les programmes*, 30 janvier 2024.

(2) Ibid.

(3) *Charte relative à l'audiodescription* (2008) ; *Charte relative à la qualité du sous-titrage à destination des personnes sourdes ou malentendantes* (2011) ; *Charte de qualité pour l'usage de la Langue des Signes Française dans les programmes télévisés* (2015) ; *Guide de l'audiodescription* (2020) ; *Guide de mise en image de la Langue des signes française* (2022).

occasions, notamment lorsque le Président de la République intervient, le nombre d'interprètes à l'écran est parfois doublé pour améliorer la simultanéité des interventions. Tel a été par exemple le cas lors du débat de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, avec un interprète pour chaque candidat. Ce modèle [...] peut aussi s'appliquer au sous-titrage. »⁽¹⁾ De même, l'amélioration des sous-titres doit aller dans le sens d'un respect plus exigeant des règles d'harmonisation en matière de couleur, de taille et de qualité de l'orthographe. Cette démarche de qualité dans laquelle les éditeurs doivent s'engager pleinement devra se fonder sur l'expérience des associations représentatives et les retours des publics qu'elles représentent. Il s'agit là d'une nécessité que Mme Chantal Clouard souligne : « *les usagers eux-mêmes, qu'ils soient par exemple malentendants ou malvoyants sont parfaitement en mesure de décrire précisément la qualité ou l'absence d'accessibilité, ce dont nous ne sommes pas toujours conscients, puisque nous voyons et entendons correctement.* »⁽²⁾ À cet égard, **le rapporteur déplore le constat fait par plusieurs associations d'un dialogue de plus en plus distendu et compliqué avec les éditeurs. L'accessibilité ne saurait se faire sans les publics concernés.** Il appelle donc l'Arcom à organiser les conditions d'un échange plus régulier et constructif en la matière entre éditeurs et associations, afin que les premiers puissent pleinement tenir compte des retours d'expérience des seconds.

Proposition n° 10 : Faire progresser de manière quantitative et qualitative les obligations d'accessibilité des programmes aux personnes malentendantes et malvoyantes, à commencer par ceux de La Chaîne parlementaire.

C. UNE PERTE DE QUALITÉ ET DES DÉRIVES QUI INTERROGENT : OÙ EST PASSÉ LE MIEUX DISANT-CULTUREL ?

1. Une exigence de qualité de plus en plus inégale

En dépit d'une multiplication des chaînes de télévision depuis l'arrivée de la TNT en France en 2005, **l'uniformisation des programmes apparaît comme une tendance forte sur l'ensemble des antennes.** Comme l'a précisé Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble, devant la commission d'enquête « *il ressort des analyses qu'alors que le nombre de chaînes a augmenté, les contenus tendent à s'homogénéiser. La programmation reste semblable, en particulier pour les chaînes de programmation généraliste ou de divertissement.* »⁽³⁾

(1) *Audition de M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), 13 mars 2024.*

(2) *Arcom, Rapport 2022 sur l'accessibilité des contenus audiovisuels et numériques aux personnes en situation de handicap et sur la représentation des personnes handicapées dans les programmes, 30 janvier 2024.*

(3) *Audition de Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble Alpes, 11 janvier 2024.*

Ce phénomène, qui affecte fortement les chaînes privées mais touche également dans une certaine mesure les chaînes publiques, s'explique par une volonté de rationaliser les coûts et de sécuriser les audiences au détriment de contenus diversifiés et innovants.

Cette tendance de fond se révèle encore plus marquée pour les chaînes secondaires de la TNT qui se positionnent principalement comme des compléments des chaînes premium, utilisés pour la circulation des programmes des chaînes historiques, sans véritablement se démarquer par leur capacité d'innovation.

Alors qu'il est de la responsabilité des chaînes de télévision de veiller à garantir sur leurs antennes une représentation diversifiée de la société française – comme stipulé dans les conventions les liant à l'Arcom – le rapporteur souligne la responsabilité qui devrait être la leur en matière de création et de diversité des contenus.

a. Une homogénéisation des programmes expliquée par l'évolution du contexte économique et par l'industrialisation de la production des contenus

- i. Le poids de la ressource publicitaire, moteur majeur de l'uniformisation des programmes audiovisuels

M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, a lui-même reconnu ce phénomène d'uniformisation des programmes devant la commission d'enquête en indiquant que la TNT offrait à son origine « *d'un côté des chaînes généralistes et de l'autre des chaînes thématiques* » mais que l'on observait « *en effet chez les secondes cette tendance à l'homogénéisation des programmes.* »⁽¹⁾

Selon lui « *beaucoup sont liées à des chaînes premium, notamment celles qui sont rattachées à TF1 et M6 ; elles servent souvent à faire circuler les œuvres : ce que l'on a vu chez l'une se retrouve chez l'autre* »⁽²⁾ M. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6 a d'ailleurs pleinement assumé cette pratique en précisant devant la commission d'enquête que « *cela permet une circulation des œuvres, ce qui est important car la première diffusion d'une œuvre ne peut pas être rentabilisée.* »⁽³⁾

Mme Sarah Fartaoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), précisait d'ailleurs à ce propos au cours de son audition que « *les chaînes sont très dépendantes de la publicité. Or l'uniformisation des programmes rassure les annonceurs et les publicitaires. Nous connaissons tous la célèbre déclaration de Patrick Le Lay,*

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(2) *Audition de M. Nicolas de Tavernost, président du directoire du groupe M6, 8 février 2024.*

(3) Ibid.

ancien PDG du groupe TF1 : "Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible." » ⁽¹⁾

Comme le soulignait M. Xavier Niel, président de NJJ Médias, l'uniformisation des programmes augmente la rentabilité des chaînes au détriment de l'intérêt direct du téléspectateur en maximisant « *la diffusion d'écrans publicitaires* » et en cherchant « *des publics de cible et non plus des publics larges, pour augmenter sa recette au spot publicitaire.* » ⁽²⁾

À propos des chaînes publiques, qui sont également touchées par ce phénomène, M. Grégoire Weigel, avocat et ancien chef du département Pluralisme et campagnes électorales au CSA a indiqué devant la commission d'enquête « *il y a quelques années, pour éviter la ressemblance, l'idée consistait à supprimer la course permanente à l'audience, en supprimant la publicité* » tout en nuancant son discours en précisant qu'il était « *très compliqué de faire appel uniquement au financement public pour les chaînes publiques.* » ⁽³⁾

ii. Une standardisation industrielle des programmes audiovisuels de plus en plus marquée

L'homogénéisation des programmes s'explique notamment pour Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, par une industrialisation de la production des contenus. Lors de son audition devant la commission d'enquête, elle a précisé que ce « *phénomène, s'il n'est pas nouveau, s'est sans doute accentué et accéléré au fil de la multiplication des chaînes et de la mise en concurrence.* » ⁽⁴⁾

Ainsi, **cette industrialisation de la production des contenus s'est accompagnée d'une standardisation des chaînes** : « *en produisant plus rapidement des programmes standardisés, les chaînes ont eu l'occasion de diffuser des programmes similaires à des tranches horaires similaires sur différents créneaux.* » ⁽⁵⁾ Elle s'est notamment appuyée pour illustrer son propos sur l'émission « Un dîner presque parfait » diffusée sur M6 à partir de 2008 en *access prime time* – c'est-à-dire aux alentours de dix-huit heures, période qui précède le *prime time* et qui constitue le moment le plus regardé à la télévision – en relevant l'émergence et la multiplication, au même horaire, de programmes similaires sur d'autres chaînes : « *en 2015, on pouvait retrouver sur France 2 et des chaînes de la TNT des programmes similaires entre dix-huit heures et vingt heures : des télé-coachings qui avaient tous la même forme, en matière de mise en son, de mise en*

(1) *Audition de Mme Sarah Fartaoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), 8 février 2024.*

(2) *Audition de M. Xavier Niel, président de NJJ Médias, 21 mars 2024.*

(3) *Audition de M. Grégoire Weigel, avocat, ancien chef du département Pluralisme et campagnes électorales au CSA, 20 décembre 2023.*

(4) *Audition de Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble Alpes, 11 janvier 2024.*

(5) *Ibid.*

images. En revanche, le fond n'était pas forcément le même »⁽¹⁾ les programmes concernés pouvant porter sur différentes thématiques, essentiellement tournés vers les métiers de la cuisine, de la coiffure ou de la mode. En outre, comme le soulignait Mme Régine Larcher, présidente de l'Association française des producteurs de films (AFPF), il faut relever une « *une surabondance de séries policières sur la TNT* »⁽²⁾ imposant de ce fait des images de violence récurrentes sur les écrans. Pour Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, qui a relevé dans ses travaux « *à partir des années 1990 une réduction de la diversité des programmes* » et « *de plus en plus de séries policières* », il s'agit là d'une « *influence du modèle états-unien, dans lequel les armes à feu sont en vente libre. Ce genre a été fortement privilégié par Hollywood, notamment parce qu'il était favorable au pouvoir de convaincre ou soft power états-unien.* » Elle avait, par ailleurs, précisé regretter que « *les séries européennes, en particulier françaises, aient longtemps été très marquées par ce modèle.* »⁽³⁾

Selon Mme Guylaine Guéraud-Pinet, « *diffuser des programmes similaires qui ne coûtent pas très cher et qui ont souvent une production externalisée relève d'une stratégie de captation des publics.* »⁽⁴⁾ Ils sont, en outre, facilement rediffusables. Ces programmes ont, par ailleurs, l'avantage de générer d'important engagement sur les réseaux sociaux numériques. À titre d'illustration, une émission comme « *Les Reines du shopping* », diffusée sur M6 à partir de 2013, « *était ainsi en tête des tweets tous les soirs à dix-huit heures* »⁽⁵⁾ constituant une manière d'attirer et de fidéliser les publics.

b. Une uniformisation des programmes, conséquence d'une approche conservatrice des chaînes qui tendent à commander des programmes similaires pour sécuriser leurs audiences

Les chaînes de télévision adoptent le plus souvent une approche conservatrice dans la sélection de leurs programmes afin de sécuriser leurs audiences. Elles ont ainsi tendance à privilégier des formats déjà éprouvés ayant déjà rencontré du succès par le passé. On observe de la sorte une récurrence de certains types de programmes sur l'ensemble des grilles qui aboutit à une forme d'uniformisation des contenus télévisuels.

Hormis les émissions d'information diffusées quotidiennement, les chaînes de télévision produisent peu de programmes en interne. La plupart d'entre elles,

(1) Ibid.

(2) *Audition de Mme Régine Larcher, présidente de l'Association française des producteurs de films (AFPF), 8 février 2024.*

(3) *Audition de Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, 14 décembre 2023.*

(4) *Audition de Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble Alpes, 11 janvier 2024.*

(5) Ibid.

notamment sur la TNT, externalisent la fabrication de leurs contenus à des sociétés de production : elles doivent consacrer au minimum 75 % de leurs investissements dédiés aux œuvres cinématographiques et entre 60 % et 100 % de leurs investissements dédiés aux œuvres audiovisuelles, à la production d'œuvres dites « indépendantes ». Mais selon M. Jérôme Berthaut, maître de conférences à l'université de Bourgogne, « *les sociétés de production prennent peu d'initiatives : elles répondent à des commanditaires, les diffuseurs [...] Les sociétés de production doivent donc proposer des émissions qui rencontrent l'intérêt des chaînes. Celles-ci ont pour principe de rechercher une forme d'innovation dont le contenu inédit intéresserait un public, mais elles sont aussi très conservatrices et tendent à commander toujours des programmes similaires, pour sécuriser des audiences, d'où l'impression de regarder toujours les mêmes programmes car elles prennent des risques limités.* »⁽¹⁾

Pour M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (UNDIA), « *la télévision a toujours redouté la nouveauté, car nous ne pouvons jamais anticiper le succès ou l'échec d'un nouveau format. En pratique, toutes les chaînes et les émissions observent les mêmes standards et les mêmes codes. Lorsqu'une recette fonctionne bien, il nous est demandé de l'appliquer de manière standardisée. Une fois encore, ce problème s'explique par un budget insuffisant de R&D : nous n'avons pas le temps d'expérimenter des contenus innovants, en prenant le risque de sacrifier un travail qui n'aboutirait pas. Nous sommes tenus par des délais très contraints, particulièrement avec la TNT. N'ayant pas assez de temps pour créer des nouveautés, nous sommes tous contraints de répéter indéfiniment les mêmes méthodes.* »⁽²⁾

En outre, comme l'a relevé M. Jérôme Berthaut devant la commission d'enquête, « *le public des flux linéaires tend à vieillir et à se concentrer sur les classes moyennes et les milieux populaires, les catégories supérieures utilisant davantage le replay ou les plateformes.* » Ainsi, il apparaît que les programmes de la TNT « *pensés par les catégories sociales supérieures dirigeant les chaînes sont donc très segmentés, parfois avec des représentations stéréotypées, que l'on imagine être les attentes des catégories populaires.* »⁽³⁾

Une telle approche ayant nécessairement pour effet de renforcer l'uniformisation des programmes en préjugant des attentes d'une partie des téléspectateurs à l'image de la multiplication des programmes culinaires diffusés

(1) *Audition de M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l'UFR Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l'information et de la communication de l'université de Bourgogne, 11 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (UNDIA), 8 février 2024.*

(3) *Audition de M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l'UFR Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l'information et de la communication de l'université de Bourgogne, 11 janvier 2024.*

sur M6 depuis le milieu des années 2000 (« Top chef », « Oui chef ! », « Le meilleur pâtissier », « Cauchemar en cuisine », ...).

Lors de son audition M. Jean-Paul Baudecroux, président-directeur général du groupe NRJ 12, a indiqué *« avoir trouvé, après des années de pertes, les fondamentaux qui nous permettent de viabiliser notre structure économique. Grâce à un type de programmes, à une audience ciblée et à la monétisation de celle-ci. »* Il a, par ailleurs, précisé que la stratégie d'audience du groupe les a conduits *« à retirer certains programmes onéreux destinés à l'audience 4+ pour faire des choix éditoriaux pointus en faveur de certaines catégories d'audience nous permettant de nous différencier. Nous avons ainsi pu réduire notre coût de grille. Nous ne pouvons pas lutter avec les grosses chaînes ou les groupes historiques qui réalisent jusqu'à 30 % sur l'audience 4+. Il faut se concentrer sur l'ADN du groupe, le divertissement et les femmes. Nous sommes ainsi parvenus depuis quelques années à un équilibre et l'année 2022 a été satisfaisante, j'espère que l'année 2023 le sera également. Je le répète : cet équilibre n'a pas demandé de sacrifice qualitatif sur les programmes, mais un ciblage pour atteindre certaines audiences que nous savons monétiser afin de payer les coûts de grille. Les équipes de Mme Chanut [directrice générale adjointe en charge des contenus et de la programmation du pôle télévision] recherchent ce ciblage lorsqu'elles achètent des droits sur le marché. »*⁽¹⁾ **Bien qu'il s'en défende, une telle approche constitue forcément un « sacrifice qualitatif » puisqu'elle a pour effet d'appauvrir et d'uniformiser l'offre de programmes.**

c. La multiplication des chaînes d'information n'a pas entraîné une diversification des sujets traités et des angles d'approche de l'information

S'agissant du traitement de l'information, une nette tendance à l'uniformisation est également à l'œuvre notamment sur les chaînes d'information en continu. Même si celles-ci se distinguent par des lignes éditoriales et des publics cibles différents, **elles ont tendance à adopter des formats et des angles de couverture similaires.** Cette uniformisation du traitement de l'information peut résulter de divers facteurs, tels que la concurrence accrue pour attirer les téléspectateurs, la pression pour maintenir des audiences élevées ou encore des contraintes de temps et de ressources pour produire de l'information.

La France se distingue en Europe par un paysage audiovisuel très riche en chaînes d'information en continu, avec quatre chaînes nationales de ce type – les chaînes privées BFMTV, CNews, LCI et la chaîne publique Franceinfo. Cependant cette multiplication des chaînes d'information en continu n'a pas conduit à une diversification des sujets traités mais au contraire à une hypertrophie de la couverture de certains événements ou de certaines thématiques à l'image du traitement sensationnaliste de l'accident impliquant Pierre Palmade en février 2023 ou encore de l'affaire de la mort d'un adolescent lors d'une rixe à Crépol en

(1) *Audition de M. Jean-Paul Baudecroux, président-directeur général du groupe NRJ, 1^{er} février 2024.*

novembre 2023 dont la couverture médiatique a pu être détournée à des fins politiques sur certaines antennes comme CNews.

Comme l’a relevé M. Jérôme Berthaut devant la commission d’enquête « *contrairement à ce que l’on pourrait penser, la multiplication des chaînes, notamment d’information, ne se traduit pas par une plus grande diversité des thématiques traitées – le pluralisme des points de vue est une autre question. La concurrence contribue plutôt à resserrer la focale sur quelques sujets, auxquels toutes les chaînes, en plus des journaux télévisés (JT) des chaînes classiques, vont s’intéresser.* »⁽¹⁾

De la même manière, les chaînes d’information ont toute tendance à ne donner la parole qu’à des économistes issus de l’école libérale, limitant le temps de débat sur l’analyse de la situation économique à des poncifs.

Les chaînes d’information en continu cherchent à adopter des positionnements éditoriaux distincts pour se distinguer – « *LCI, tournée vers les questions internationales, cible un public de catégories sociales supérieures ; BFM TV, par ses thématiques et le traitement des faits divers, essaie d’être une chaîne généraliste ; CNews a adopté des positions identitaires sur la sécurité ou l’immigration* »⁽²⁾ selon M. Jérôme Berthaut – mais n’offrent pas pour autant, s’agissant des sujets traités, une couverture de l’information diversifiée. Une telle situation contre-intuitive – de nombreuses chaînes mais un traitement de l’information globalement uniformisé – est d’autant plus inquiétante pour le débat public quand on pense aux rôles prescripteurs qu’ont désormais acquis ces chaînes : « *les chaînes d’information continue sont allumées en permanence dans les rédactions, y compris de France 2 ou TF1. Dans le passé, des journaux comme Le Parisien ou Le Monde étaient prescripteurs des sujets choisis pour ouvrir les journaux télévisés. Aujourd’hui, ce sont plutôt des chaînes telles que BFM TV qui inspirent le sommaire des journaux télévisés.* »⁽³⁾

Une telle focalisation par l’ensemble des chaînes d’information en continu sur certains sujets ou événements conduit inévitablement à invisibiliser d’autres questions, ce qui peut avoir pour effet de les évincer du débat public ou de les minimiser. Pour Jérôme Berthaut, « *quand on parle de certains sujets, on n’en évoque pas d’autres, notamment ceux qui nécessitent beaucoup d’investigation, donc de temps.* » À titre d’illustration, il a indiqué devant la commission d’enquête que « *les émissions sur la police et la gendarmerie tendent à surexposer les catégories populaires, davantage concernées par les contrôles routiers ou les déviances dites de rue. Il est plus difficile de mettre en images à la télévision la délinquance en col blanc – conflits d’intérêts, fraude fiscale. Cela demande un temps d’enquête plus long et conduit à des productions audiovisuelles*

(1) *Audition de M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l’UFR Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l’information et de la communication de l’université de Bourgogne, 11 janvier 2024.*

(2) Ibid.

(3) Ibid.

très coûteuses, donc moins rentables. Les chaînes de télévision qui disposent d'un budget réduit pour financer leurs programmes sont conduites à exposer davantage certains types d'information et de déviance plutôt que d'autres. »⁽¹⁾

Pourtant, il relève une véritable appétence du public pour les émissions d'investigation – *« lorsqu'elles existent – c'est-à-dire presque uniquement sur des chaînes du service public, Arte ou France Télévisions ; elles ont disparu de Canal+ depuis que Vincent Bolloré a racheté la chaîne –, elles fonctionnent très bien »* – précisant que *« le public répond présent quand on lui propose une offre diversifiée de traitement journalistique, fondée notamment sur des enquêtes d'investigation au long cours. »*⁽²⁾

Une autre transformation notable relevée au cours des travaux de la commission d'enquête, en parallèle du traitement de l'information en continu, concerne les formats longs – documentaires et autres cinquante-deux minutes. M. Jérôme Berthaut note les concernant *« une standardisation de ces formats longs, en particulier sur des chaînes de la TNT, dont les budgets sont limités. Toutes les émissions qui font la chronique de l'activité de la police, de la gendarmerie ou des urgences et se présentent comme de l'information sont en réalité excessivement standardisées. Cela contribue également à surdévelopper certaines thématiques, notamment les questions sécuritaires. »*⁽³⁾

d. Ouvrir le paysage audiovisuel à d'autres acteurs pour diversifier les contenus

À la question du rapporteur s'agissant de la *« télévision idéale »* la plupart des personnes auditionnées ont répondu que celle-ci n'existait pas mais qu'elle impliquait nécessairement de la diversité.

Pour répondre à des attentes multiples et offrir aux publics des contenus innovants et diversifiés, il paraît indispensable au rapporteur d'ouvrir le paysage de la TNT à de nouveaux entrants non affiliés à un grand groupe industriel à même d'offrir *« des perspectives alternatives, des formats originaux et des thématiques nichées, élargissant ainsi les choix disponibles »*⁽⁴⁾ pour les téléspectateurs comme l'a indiqué Mme Guylaine Guéraud-Pinet. Une telle démarche *« en permettant à un plus grand nombre de voix de s'exprimer et en offrant des opportunités de création à des créateurs indépendants et à des productions locales »* contribuerait indéniablement *« à enrichir le paysage audiovisuel et à répondre à une demande croissante de diversité et d'originalité dans les contenus médiatiques. »* Elle a en outre précisé devant la commission d'enquête que *« l'apparition de nouvelles chaînes permettrait peut-être de renouveler une offre qui s'érode. Cela pourrait*

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) *Audition de Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l'université Grenoble Alpes, 11 janvier 2024.*

aussi passer par la reformulation des obligations des chaînes dans les conventions, en revenant sur la notion de programmation généraliste, sans doute trop large pour certaines ; en imposant des quotas de rediffusion plus restrictifs afin d'assurer davantage de nouveauté dans la diffusion de programmes ; en imposant, notamment aux chaînes d'information, de veiller à ce que l'information ne se transforme pas en opinion. » ⁽¹⁾

Il faut pour le rapporteur œuvrer à favoriser les contenus alternatifs et comme l'a précisé M. Nicolas Hubé devant la commission d'enquête « *envisager de remédier à l'invisibilisation de certains sujets ou opinions par une politique d'attribution de canaux à des positions non rentables commercialement.* » ⁽²⁾

Enfin, l'État devrait avoir un rôle à jouer dans ce domaine, au-delà des seules chaînes publiques, en soutenant, par exemple, *via* un système d'aides des médias audiovisuels associatifs, à même de proposer des contenus originaux.

Proposition n° 11 : Favoriser la production de programmes originaux alternatifs en mettant en place des circuits de financement publics et privés alternatifs.

2. Une reprise en main des grands groupes sur les ondes télévisées privées

La propriété des médias français, qu'il s'agisse de titres de la presse écrite, de stations de radio ou encore de chaînes de télévision, est de plus en plus concentrée entre grands groupes industriels (groupe Bouygues pour le groupe TF1, groupe Bolloré pour Canal+, groupe Bertelsmann pour M6, Altice Média pour BFM TV en passe d'être racheté par le groupe CMA CGM).

Une telle concentration de la propriété des chaînes de télévision privées, entre les mains de quelques industriels milliardaires (Martin Bouygues, Vincent Bolloré, Patrick Drahi, prochainement Rodolphe Saadé) soulève de légitimes questions sur leurs motivations réelles ainsi que de réelles inquiétudes quant à l'indépendance et au pluralisme de l'information sur les antennes qu'ils possèdent. Pour mémoire, les chaînes privées nationales représentaient en 2021, selon Médiamétrie, 58 % de l'audience totale ⁽³⁾.

Les chaînes de la TNT étant globalement déficitaires, les raisons poussant les grands groupes à investir dans ce secteur vont nécessairement au-delà de la simple rentabilité économique. Elles leur permettent, en effet, d'acquérir une

(1) Ibid.

(2) *Audition de M. Nicolas Hubé, professeur des universités au sein du Centre de recherche sur les médiations de l'université de Lorraine, directeur du Centre interdisciplinaire d'études et de la recherche sur l'Allemagne, 11 janvier 2024.*

(3) Médiamétrie, *Médiamat annuel du 2 janvier au 31 décembre 2023*, 2 janvier 2024. Dans le même temps, les chaînes publiques nationales représentaient 31,5 % et les chaînes thématiques, locales et étrangères 9,2 % de l'audience des personnes de 4 ans et plus équipées à domicile d'au moins un téléviseur.

visibilité auprès du grand public ainsi qu'une indéniable influence dans le débat public.

a. L'arrivée de la TNT, qui a permis une multiplication de l'offre, s'est en parallèle accompagnée d'un fort mouvement de reconcentration autour de plusieurs grands groupes industriels et de quelques milliardaires

Le lancement de la TNT à partir de 2005 avait permis un élargissement de l'offre avec une multiplication d'éditeurs – en 2024, 30 chaînes nationales diffusées sur la TNT en métropole dont 26 accessibles gratuitement et 5 disponibles sur abonnement. Cependant, le nombre de véritables nouveaux entrants dans le secteur est resté très limité, suite à l'acquisition de fréquences ou le rachat de chaînes par les opérateurs historiques privés, à savoir les groupes TF1, Canal+ et M6. Nous assistons depuis quelques années à un mouvement de reconcentration autour de ces trois groupes principaux privés détenus par de grands industriels, respectivement Martin Bouygues pour le groupe TF1, Vincent Bolloré pour le groupe Canal+ et la famille Mohn pour le groupe M6.

Au final, la TNT n'aura donné lieu qu'à l'arrivée de trois nouveaux entrants sur le marché des chaînes gratuites :

– NextRadioTV (BFM TV) – renommé Altice Media en 2021 après son acquisition totale par Altice en 2012, qui est actuellement en passe d'être racheté par le groupe CMA CGM, propriété du milliardaire Rodolphe Saadé ;

– NRJ Group (NRJ 12, Chérie 25) ;

– et Amaury (la chaîne sportive L'Équipe).

L'avènement de la TNT aura donc entraîné une explosion du nombre de chaînes, mais cela aura finalement davantage bénéficié aux grands groupes et à leurs propriétaires plutôt qu'au public lui-même comme le relevait M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA lors de son audition : *« je dois néanmoins souligner que je me suis toujours interrogé sur l'intérêt pour le public de ce saut quantitatif, car ce choix a significativement servi les grands groupes existants et donné naissance à des chaînes dont la plus-value en termes de diversité et de contenu peut être contestée. »*⁽¹⁾

Dans les faits, un observateur avisé comme M. Xavier Niel a bien jugé le positionnement de ces grands groupes audiovisuels : *« Je crois qu'il suffit de regarder quotidiennement TF1 et M6. Elles sont, d'une manière générale, favorables au gouvernement, quel qu'il soit, un peu comme la presse qui peut exister dans d'autres pays. Je ne sais pas si elles font l'objet d'interventions au sens où vous l'entendez. Ces chaînes savent que, par essence, elles seront toujours du côté du fort, du pouvoir, parce qu'elles pourront y trouver intérêt ou en tirer avantage. C'est leur modèle. Je pense que personne n'est dupe. C'est pour cette raison que,*

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

notamment dans le domaine de l'information, on assiste à l'émergence d'autres contenus sur les réseaux sociaux, d'autres types de chaînes. » ⁽¹⁾

20 années de TNT et de démultiplication du nombre de chaînes n'ont paradoxalement pas débouché sur une progression du pluralisme audiovisuel.

b. La propriété d'une chaîne de la TNT ne constitue pas un enjeu économique mais une stratégie de marque voire un projet de prise en main idéologique

Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Patrick Eveno a affirmé que *« le modèle des chaînes gratuites de la TNT ne peut pas exister en dehors des groupes. Il faut être clair. C'est ainsi : avec au plus 3 % d'audience, vous ne drainez pas suffisamment de publicité pour financer une chaîne de télévision gratuite. »* ⁽²⁾ M. Eric Maigret a abondé dans le même sens en indiquant que *« la TNT a ceci de particulier en France qu'elle est contrôlée, pour l'essentiel, par de grands groupes qui peuvent se permettre d'être en déficit sur certains segments. »* ⁽³⁾

Au sujet de la solvabilité des chaînes de la TNT, M. Patrick Eveno est, par ailleurs, longuement revenu dans sa présentation sur la situation économique des chaînes du groupe Canal+ pour illustrer son propos : *« le groupe Canal+ comprend trois chaînes gratuites, dont deux, C8 et CNews, sont particulièrement connues [...] CStar n'a que 1 % d'audience, mais elle ne coûte pas bien cher. En 2022, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, le chiffre d'affaires cumulé de ces trois chaînes a représenté 157 millions et leur résultat net est négatif à hauteur de 48 millions d'euros – c'est-à-dire que le déficit atteint un tiers du chiffre d'affaires. C'était encore pire auparavant, avec un déficit de 58 millions d'euros en 2021 et de 68 millions en 2020. Cela s'améliore petit à petit, mais le groupe perd beaucoup d'argent et depuis longtemps. Ce n'est pas grave puisque c'est Canal+ qui paye. Sans les chaînes gratuites, ce groupe aurait un résultat net supérieur à 600 millions. À cause de ces chaînes, son bénéfice est d'un peu moins de 550 millions [...]. La chaîne la plus déficitaire depuis 2020 est C8, parce qu'elle a signé un contrat avec un présentateur qui est en même temps producteur, qui fait 567 heures d'antenne par an et dont les initiales sont C. H. [Cyril Hanouna] [...]. Il est responsable – si l'on peut dire... – des deux tiers du déficit de l'ensemble des trois chaînes gratuites de Canal+. CNews est un peu moins déficitaire et CStar est la moins déficitaire, mais elle a le plus petit budget parce qu'elle fait du rien du tout. Puisqu'ils l'ont, ils la gardent. »* ⁽⁴⁾

(1) Audition de M. Xavier Niel, président de NJJ Médias, 21 mars 2024.

(2) Audition de M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 14 décembre 2023.

(3) Audition de M. Éric Maigret, professeur de sociologie des médias à l'université Sorbonne Nouvelle, 14 décembre 2023.

(4) Audition de M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 14 décembre 2023.

Pour M. Patrick Eveno face à une telle situation économique « *un actionnaire ordinaire aurait fermé depuis longtemps ces puits sans fond* », ce qui est pour lui le signe qu'il ne s'agit pas là « *un problème économique ou de concentration économique* »⁽¹⁾ mais que d'autres raisons commandent à cette reprise en main des grands groupes sur les ondes télévisées privées.

Sans doute les plateformes de streaming seraient moins séduisantes si une offre nouvelle était mise en place, si les grands groupes audiovisuels ne gâchaient pas de l'argent à faire tourner des chaînes secondaires non rentables et l'utilisaient à des productions de meilleure qualité ou à l'achat de production plus originales. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, dit « décret TNT », les obligations en matière de production peuvent être globalisées pour les détenteurs de plusieurs chaînes, permettant aux trois principaux groupes privés de réserver leurs nouvelles productions à leur chaîne principale, faisant de leurs chaînes secondaires de simples robinets à rediffusion et multidiffusion.

Le rapporteur estime ainsi que les chaînes secondaires de ces groupes sur la TNT correspondent moins à un modèle économique de circulation des œuvres et des programmes qu'à la volonté d'empêcher l'implantation d'une offre concurrente. Cette stratégie anticoncurrentielle repose sur le constat qu'il vaut mieux perdre un peu d'argent dans la diffusion de ces chaînes secondaires, qui ne réalisent qu'une audience anecdotique, que de permettre l'émergence d'une offre concurrente. Dans ce cadre, on assiste bien à une pratique concertée au détriment de l'intérêt du téléspectateur, ce qui justifie que l'on remette à plat la règle permettant à un même groupe de détenir jusqu'à sept chaînes, soit un quart de l'offre totale et un tiers de l'offre privée, sur la TNT (cf. *infra*).

Dans les faits, lorsqu'on examine le bilan financier des chaînes gratuites établi annuellement par l'Arcom⁽²⁾, on constate qu'en 2022, les résultats d'exploitation des chaînes gratuites des groupes TF1, M6 et Altice Média sont positifs, alors que les chaînes gratuites des groupes Canal+ et NRJ sont déficitaires. Au total, et en incluant France Télévisions, le cumul des résultats d'exploitation de l'ensemble des chaînes gratuites s'est élevé à 158 millions d'euros, soit moins de 3 % du chiffre d'affaires total⁽³⁾.

(1) Ibid.

(2) Arcom, [Bilan financier 2022 des chaînes nationales gratuites](#), novembre 2023.

(3) Ibid.

Panorama général de la situation financière des chaînes de la TNT

Selon l'Arcom, la moitié des chaînes dont l'autorisation arrive à expiration en 2025 présentaient « *en 2022 des résultats d'exploitation positifs : BFM TV (depuis 2011), Gulli (depuis 2013), TMC (depuis 2017, après une période déficitaire entre 2013 et 2016), TFX et W9 (depuis 2017, cette dernière alternant cependant entre 2006 et 2016 des périodes déficitaires et bénéficiaires). En revanche, C8, CStar, CNews, NRJ 12 et LCI présentent toujours des résultats d'exploitation négatifs.* »

Par ailleurs, parmi les six chaînes lancées en 2012, « *certaines ont atteint l'équilibre (6ter en 2016, TF1 Séries Films en 2018, RMC Découverte en 2021 et RMC Story en 2022) quand d'autres (L'Équipe TV, Chérie 25) sont toujours déficitaires.* » ⁽¹⁾

Pour rappel, selon les différents résultats présentés par les chaînes, le coût de la diffusion sur la TNT représente de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros par an.

Détails par groupe audiovisuel privé

Groupe TF1 : Selon les chiffres transmis à la commission d'enquête, les cinq chaînes du groupe diffusant sur la TNT sont bénéficiaires en 2022 à l'exception de LCI, TF1 représentant les trois quarts du résultat du groupe.

De même, selon l'Arcom, LCI « *est constamment déficitaire. Les résultats positifs des autres chaînes gratuites du groupe conduisent à rendre largement bénéficiaire l'activité d'édition de chaînes gratuites du groupe TF1 en 2022 (131,7 millions d'euros de résultat d'exploitation et 159,2 millions d'euros de résultat net).* » ⁽²⁾

Groupe M6 : Selon leur réponse écrite, W9 est déficitaire en 2023, mais l'ensemble des autres chaînes du groupe présente un résultat positif ⁽³⁾.

Groupe Canal+ : Pour les chaînes gratuites, « *CStar est à l'équilibre depuis plusieurs années et CNews n'en est plus très loin. C8 perd encore environ 20 millions d'euros (2022).* »

Pour les chaînes payantes, Planète+ « *est rentabilisée par les autres modes d'abonnement (hors TNT): distribuée à 7M de foyers à qui elle est proposée à travers les différentes offres du groupe.* »

Pour Canal+ Cinéma(s) et Canal+ Sport, « *La rentabilité des chaînes ne se mesure pas seulement à l'aune de la TNT. On ne peut pas répondre aussi directement à la question de sa viabilité car ces chaînes sont des déclinaisons de la chaîne Canal+ et ne peuvent pas être commercialisées de manière isolée à la chaîne Canal+, autrement dit en "stand alone". [...] L'économie du service Canal+ doit par conséquent s'apprécier sur son ensemble (chaîne Canal+ et déclinaisons comprises), et non chaîne à chaîne.* » ⁽⁴⁾

Selon *La Lettre* ⁽⁵⁾, leurs bénéfices avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement seraient en 2022 de – 26 millions d'euros pour Canal+, – 23 millions d'euros pour C8, – 4 millions d'euros pour CNews et + 2 millions d'euros pour CStar.

(1) Arcom, *Étude d'impact préalable à la délivrance d'autorisations de services de télévision numérique terrestre en métropole*, décembre 2023.

(2) Arcom, *Bilan financier 2022 des chaînes nationales gratuites*, novembre 2023.

(3) *Réponses écrites du groupe M6 aux questions du rapporteur*, 22 février 2024.

(4) *Réponses écrites du groupe Canal+ aux questions du rapporteur*, 22 mars 2024.

(5) Antoine Cariou, « *Avec C8, CNews et même Canal+, Vincent Bolloré engrange les pertes par millions* ». *La Lettre*. 3 juillet 2023.

Groupe NRJ : Selon l'Arcom, les résultats de NRJ 12 « *restent négatifs* » en 2022. De même, Chérie 25, « *reste déficitaire même si ce déficit se réduit d'année en année.* » ⁽¹⁾

Groupe Altice Média : Selon sa réponse écrite, « *chacune des trois chaînes [BFM TV, RMC Découverte, RMC Story] est désormais bénéficiaire* » ⁽²⁾. Information confirmée par l'Arcom, qui note que « *la situation des chaînes du groupe s'est encore améliorée en 2022, puisque chacune des trois chaînes est désormais bénéficiaire.* » ⁽³⁾

Groupe Amaury : Après avoir connu jusqu'à 10 millions d'euros de déficit en 2019, la chaîne L'Équipe s'approcherait de l'équilibre ⁽⁴⁾.

Récapitulatif de la situation des chaînes privées gratuites en 2022

TF1 : bénéficiaire

Canal+ : déficitaire

M6 : bénéficiaire

C8 : déficitaire

W9 : bénéficiaire (mais déficitaire en 2023)

TMC : bénéficiaire

TFX : bénéficiaire

NRJ 12 : déficitaire

BFM TV : bénéficiaire

CNews : déficitaire

CStar : bénéficiaire

Gulli : bénéficiaire

L'Équipe TV : déficitaire

RMC Story : bénéficiaire

RMC Découverte : bénéficiaire

Chérie 25 : déficitaire

6ter : bénéficiaire

TF1 Séries Films : bénéficiaire

LCI : déficitaire

Cependant, face à la perte de 23 millions d'euros affichée en 2022 par C8, le rapporteur s'interroge sur l'intérêt économique pour le groupe Canal+, et donc pour les actionnaires minoritaires de Vivendi, du contrat conclu entre le groupe Canal+ et M. Cyril Hanouna et ses sociétés, pour un montant de

(1) Arcom, *Bilan financier 2022 des chaînes nationales gratuites*, novembre 2023.

(2) *Réponses écrites du groupe Canal+ aux questions du rapporteur*, 22 mars 2024.

(3) Arcom, *Bilan financier 2022 des chaînes nationales gratuites*, novembre 2023.

(4) Nicolas Madelaine, « *La chaîne L'Équipe se rapproche de l'équilibre financier* », Les Échos, 1^{er} septembre 2023.

l'ordre de 35 millions d'euros par an jusqu'en 2026 ⁽¹⁾. H₂O Productions capte en effet la moitié des coûts de la grille de C8, soit énormément de ressources, pour un projet économique qui reste déficitaire. Le statut exorbitant du contrat entre C8 et H₂O Productions ne laisse pas d'interroger sur la cohérence d'une stratégie prodigue qui consiste à faire circuler un argent que la chaîne en fin de compte n'a pas. Si le groupe Canal+ contribue pour 60 % du chiffre d'affaires et des profits opérationnels de Vivendi en 2022, le bénéfice global de 515 millions d'euros ne devrait pas empêcher une remise en cause de la stratégie éditoriale des dirigeants pour ces chaînes secondaires, qui coûtent 25 millions d'euros chaque année au groupe.

La stratégie de marque apparaît comme une des motivations pouvant pousser les grands groupes industriels à posséder des chaînes de télévision, même déficitaire. Ainsi, Mme Nathalie Sonnac a précisé à ce propos que *« la seule rentabilité économique n'est pas l'unique critère pour un groupe médiatique. La marque, la notoriété, le positionnement importent. Il vaut mieux être "chez soi" plutôt que de laisser l'adversaire le faire. Tout investissement doit s'envisager dans la durée et dans la globalité. Certaines filiales d'entreprises sont moins performantes et rencontrent moins facilement leur public. »* ⁽²⁾

L'autre raison, encore plus inquiétante pour notre démocratie et la qualité du débat public a trait à la question de la « prise en main idéologique » mise en avant par plusieurs personnes auditionnées au cours des travaux de la commission d'enquête. Ainsi, M. Patrick Eveno explique le maintien des grands industriels sur ce segment déficitaire au regard de capacité d'influence des chaînes de la TNT qui *« permettent de favoriser une certaine idéologie »* ⁽³⁾. Abondant dans le même sens, M. Eric Darras, a indiqué qu'en France *« des groupes financent des médias non viables économiquement, en raison de leur capacité d'influence, notamment sur les politiques. C'est une particularité qui n'existe pas à l'étranger. Cela conduit à s'interroger sur la légitimité des groupes vivant de marchés publics à bénéficier de fréquences hertziennes, y compris sur la TNT. La question a déjà été posée à de nombreuses reprises dans l'histoire de la télévision, depuis le milieu des années 1980. »* ⁽⁴⁾

La télévision apparaît ainsi non comme un projet d'ambition culturelle ou d'information, ou tout au moins de divertissement, mais comme un outil permettant à des groupes industriels et à leurs riches propriétaires d'acquérir une image et un soutien. Cela relève ainsi plus de la communication *corporate* que du développement des médias. Face à ce constat, l'offre publique doit s'affirmer.

(1) Olivier Ubertalli, « Cyril Hanouna met-il en péril la maison Canal+ ? »; Le Point, 11 mars 2023.

(2) Audition de Mme Nathalie Sonnac, professeure à l'université Paris-Panthéon-Assas, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), 20 décembre 2023.

(3) Audition de M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, 14 décembre 2023.

(4) Audition de M. Eric Darras, directeur de l'institut d'études politiques de Toulouse, professeur agrégé des universités en science politique, 11 janvier 2024.

3. La nécessité de maintenir un audiovisuel public au service de l'intérêt général offrant des programmes diversifiés, de qualité et accessibles à tous

L'audiovisuel public est aujourd'hui composé de plusieurs entités de statut divers :

– trois « sociétés nationales de programme » ⁽¹⁾ dont la totalité du capital est détenue par l'État : France Télévisions, Radio France et France Médias Monde ;

– une chaîne francophone à vocation internationale, dont le capital est détenu par France Télévisions et France Médias Monde, ainsi que par des chaînes publiques francophones (suisse, belge, canadienne) : TV5 Monde ;

– une chaîne culturelle franco-allemande, constituée sous la forme d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) détenu à parité par une société française à capital public (Arte France) et une société allemande (Arte Deutschland) ;

– La Chaîne parlementaire, composée de deux sociétés de programme, l'une détenue par l'Assemblée nationale (LCP-AN), l'autre par le Sénat (Public Sénat).

Comme le prévoit son traité de création signé le 2 octobre 1990, Arte échappe en grande partie à la régulation de l'Arcom et n'est que partiellement assujettie à la loi du 30 septembre 1986. De même, en vertu de la séparation des pouvoirs, les sociétés de La Chaîne parlementaire ne sont soumises qu'au contrôle du bureau de l'assemblée à laquelle elles se rattachent.

a. Par les missions d'intérêt général qui lui sont assignées, l'audiovisuel public participe pleinement à la qualité et à la diversité de l'offre sur la TNT

L'existence d'un service public de l'audiovisuel trouve sa légitimité dans les « missions de service public » qu'il est tenu de poursuivre « dans l'intérêt général ». Celles-ci sont notamment énumérées à l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 et sont d'une grande richesse :

– offrir « une offre diversifiée de programmes [...] dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport » ;

– favoriser « le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté » ;

– mettre en œuvre « des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle, de la lutte contre les discriminations et des droits des femmes » ;

(1) Article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

– assurer « *la promotion de la langue française et, le cas échéant, des langues régionales* » ;

– participer « *à l'éducation à l'environnement et au développement durable* » ;

– assurer « *une mission d'information sur la santé et la sexualité* », etc.

Les obligations légales auxquelles l'audiovisuel public est soumis sont sans commune mesure à celles qui sont applicables aux éditeurs privés, tant dans leur nombre que dans leur précision.

Surtout, elles sont complétées et déclinées à travers deux outils juridiques :

– le cahier des charges ⁽¹⁾, adopté par décret du Premier ministre après avis de l'Arcom, qui a pour rôle de traduire concrètement les orientations générales fixées par la loi. Pour France Télévisions, il a notamment pour objet de préciser les lignes éditoriales des différentes chaînes et les obligations particulières de chacune d'entre elles. Son exécution fait l'objet d'un rapport annuel transmis par l'Arcom aux commissions parlementaires chargées des affaires culturelles ;

– le contrat d'objectifs et de moyens (COM) ⁽²⁾ régit les relations financières entre la société nationale de programme et son actionnaire, l'État, pour une durée de trois à cinq ans. Soumis pour avis à l'Arcom, il est également transmis aux commissions parlementaires qui peuvent formuler un avis. Par le biais du COM, l'État fixe des priorités stratégiques au groupe concerné et lui donne une visibilité sur l'évolution pluriannuelle de ses ressources au regard de ces priorités. Par exemple, le COM de France Télévisions comporte actuellement 10 objectifs assortis de 31 indicateurs/sous-indicateurs. Son exécution fait également l'objet d'un avis annuel de l'Arcom.

Mme Delphine Ernotte Cunci, PDG de France Télévisions, explique ainsi qu' « *au total, France Télévisions est soumise à une centaine d'obligations – de diffusion, de moyens, d'investissement – qui sont mesurées et chiffrées. L'Arcom, qui en rend compte annuellement, relève que, globalement, nous atteignons les objectifs qui nous sont assignés par la représentation nationale et par l'État.* » ⁽³⁾ Face au discours des éditeurs privés qui critiquent une supposée asymétrie au profit des chaînes publiques, M. Roch-Olivier Maistre insiste : France Télévisions est soumise à « *des obligations nombreuses et plurielles, que l'on ne peut sous-estimer ; pour s'en convaincre, il suffit de lire son cahier des charges.* » ⁽⁴⁾

Plus nombreuses, les obligations applicables au service public sont également plus contraignantes et exigeantes que celles qui peuvent exister dans les

(1) Article 48 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Article 53 de la même loi.

(3) *Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, 7 mars 2024.*

(4) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

conventions des éditeurs privés. À titre d'exemple, en matière de création audiovisuelle et de cinéma, le groupe France Télévisions est soumis à une obligation d'un minimum d'investissements de 420 millions d'euros par an dans la création audiovisuelle, et de 3,5 % de son chiffre d'affaires dans le cinéma. Dans les faits, France Télévisions a investi plus de 500 millions d'euros dans le financement d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques en 2022, ce qui en fait le premier financeur de la création audiovisuelle en France (440 millions d'euros) et le premier financeur parmi les chaînes en clair du cinéma (66 millions d'euros) ⁽¹⁾. À titre de comparaison, le groupe TF1 a investi la même année 188 millions d'euros dans la création audiovisuelle, et 52,3 millions d'euros dans le cinéma. **Ainsi, si Canal+ est bien le premier financeur du cinéma, France Télévisions demeure de loin le premier financeur de la création au sens large (audiovisuelle et cinématographique).** À ce propos, Mme Nathalie Sonnac, professeure à l'université Paris-Panthéon-Assas, ancien membre du CSA, insiste : « *Pilier culturel, pilier sociétal, pilier démocratique, les chaînes de service public constituent également un pilier économique. Grâce aux 500 millions d'euros investis chaque année dans la production audiovisuelle et cinématographique, un emploi direct engendre cinq emplois supplémentaires. Cela représente également 4,4 milliards d'euros de contribution au PIB.* » ⁽²⁾ De même, **France Télévisions a diffusé sur ses chaînes 1778 heures de spectacles et concerts en 2022, et bien qu'il s'agisse trop souvent d'une programmation nocturne, cela représente 64 % de l'offre globale des chaînes nationales gratuites en la matière** ⁽³⁾. L'illustration d'un encadrement bien plus exigeant de l'audiovisuel public par rapport aux éditeurs privés n'en demeure pas moins celui applicable à la publicité : sur France Télévisions, celle-ci ne peut ainsi dépasser 6 minutes par heure d'antenne et 8 minutes par heure d'horloge (contre 9 minutes par heure d'antenne et 12 minutes par heure d'horloge pour les privées) ; elle est interdite après 20 heures, ainsi que dans et aux abords des programmes jeunesse (cf. *supra*) ; elle est absente des chaînes France 4 et France Info. Mme Marianne Siproudhis, directrice générale de France Télévisions Publicité, explique ainsi : « *Notre chiffre d'affaires représente un peu moins de 3 % du marché publicitaire global en France. Notre temps publicitaire est limité par rapport à nos confrères des chaînes privées. Il représente 5 % du temps d'antenne linéaire et 2 % du temps vidéo en digital.* » ⁽⁴⁾

L'ensemble des obligations garantit avec succès la qualité et la diversité de l'offre de programmes de l'audiovisuel public, qui est aujourd'hui l'acteur central du « mieux-disant » télévisuel. À cet égard, il est éclairant de constater que la seule émission littéraire programmée en première partie de soirée et la seule émission consacrée à l'Europe sont diffusées sur les chaînes de France Télévisions

(1) Arcom, [Rapport sur l'exécution du cahier des charges de France Télévisions - Année 2022](#), 23 novembre 2023.

(2) [Audition de Mme Nathalie Sonnac, professeure à l'université Paris-Panthéon-Assas, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel \(CSA\)](#), 20 décembre 2023.

(3) Arcom, [Rapport sur l'exécution du cahier des charges de France Télévisions - Année 2022](#), 23 novembre 2023.

(4) [Audition de Mme Marianne Siproudhis, directrice générale de France Télévisions Publicité](#), 15 février 2024.

(respectivement « La Grande Librairie » sur France 5 et « Nous les Européens » sur France 2). De même, M. Jérôme Berthaut, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l'information et de la communication de l'université de Bourgogne, note que les émissions d'investigation sont désormais essentiellement sur le service public ⁽¹⁾. Cette programmation qui se différencie des chaînes privées fonde la mission du service public de l'audiovisuel : force est de constater qu'il s'en montre aujourd'hui à la hauteur.

b. Pour tenir son rôle, l'audiovisuel public doit bénéficier d'un mode de financement pérenne, garant de son indépendance, et à la hauteur de ses missions

Alors qu'il représente 30 % des audiences et 15 000 salariés, l'audiovisuel public doit pouvoir continuer à remplir pleinement ses missions d'intérêt général, notamment au service d'une information fiable et indépendante, et en soutien de notre souveraineté culturelle. Il doit pour cela bénéficier d'un financement pérenne, qui garantisse son indépendance et des moyens à la hauteur de ses missions. M. Roch-Olivier Maistre insiste sur cette nécessité : « *Un service public fort doit être bien financé.* » ⁽²⁾

Or, depuis la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), ou « redevance télé », par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, le mode de financement de l'audiovisuel public n'a toujours pas été pérennisé. De fait, la taxe affectée que constituait la redevance a été remplacée par l'affectation d'une fraction de produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Or, ce nouveau mode de financement est par nature transitoire, car la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, prévoit qu'à compter de 2025, une affectation de taxe bénéficiant à un tiers (autre que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales) ne peut être maintenue que si elle est en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. Parce qu'un tel lien est difficile à caractériser entre la TVA et les missions de l'audiovisuel public, ce mode de financement devra donc prendre fin au plus tard le 31 décembre 2024, sauf à ce qu'il soit pérennisé par une modification de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf).

L'incapacité du Gouvernement à acter ces deux dernières années un mode de financement pérenne illustre l'impréparation avec laquelle la suppression de la redevance a été menée. **Actée dans la précipitation, cette réforme, présentée comme étant en faveur du pouvoir d'achat, n'a pour autant pas privilégié un mode de financement plus juste que la CAP : en effet, la TVA est par nature une contribution non-progressive qui frappe les ménages quelles que soient**

(1) *Audition de M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l'UFR Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l'information et de la communication de l'université de Bourgogne, 11 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

leurs facultés contributives. Surtout, cette solution précaire n'a pas permis d'évacuer définitivement le spectre d'une budgétisation à laquelle l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public sont opposés, cette solution étant préjudiciable à leur indépendance.

La ministre de la Culture, Mme Rachida Dati, s'est prononcée clairement en faveur de la pérennisation de l'affectation d'une fraction de TVA, tout en conditionnant cette option à une réforme de gouvernance qui aboutirait à la création d'une holding rassemblant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA : *« Cette réforme de la gouvernance doit nous permettre de sécuriser le financement de l'audiovisuel public. Je suis favorable à une modification de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) et à la pérennisation du financement par une fraction de la TVA. Il faut faire vite : modifier la loi sur ces deux sujets, gouvernance et financement, devra se faire dès cette année. »*⁽¹⁾ Le rapporteur conteste vivement cette attitude : l'indépendance de l'audiovisuel public et le moyen de la garantir ne sauraient faire l'objet d'un « chantage » destiné à faire accepter une « *BBC à la française* » qui peine encore à convaincre.

L'intégralité des anciens ministres de la culture, auditionnés par la commission d'enquête se sont en effet opposés, quelle que soit leur orientation politique, à une telle réforme institutionnelle qui conduira à dissoudre les spécificités des différentes sociétés et sera source de dépenses supplémentaires. Selon Mme Rima Abdul-Malak, des synergies sont possibles sans « *grand meccano institutionnel* », « *en faisant confiance aux équipes et en fixant des objectifs précis, en inscrivant des réformes dans les contrats d'objectifs et de moyens, avec une trajectoire sur cinq ans et une enveloppe budgétaire complémentaire accessible sous conditions, comme nous l'avons fait.* »⁽²⁾ Mme Roselyne Bachelot peine à croire aux économies de gestion promises : « *On achètera un superbe immeuble, qu'on peuplera avec un président, qui aura une voiture de fonction, des directeurs et des directrices, qui se soucieront de la diversité et de l'égalité entre les hommes et les femmes, des collaborateurs... Et pour cela, on mettra à feu et à sang les sociétés de l'audiovisuel public.* »⁽³⁾ Pour M. Renaud Donnedieu de Vabres, l'heure n'est pas aux « *débats de structure* » : « *Chaque minute passée à des réflexions structurelles certainement très importantes mais moins urgentes, moins stratégiques, est une minute passée à ne pas réfléchir, face à la violence de l'air du temps, aux liens, à la paix, au respect, à l'identité de chacun. Revenons-en à l'essentiel et à l'urgence.* »⁽⁴⁾ M. Jacques Toubon compare la holding à un « placebo », et estime que « *le Parlement ne rendrait pas service au pays en décidant de mettre le doigt dans l'engrenage d'un débat qui serait au mieux*

(1) *Audition de Mme Rachida Dati, ministre de la Culture, 21 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Rima Abdul-Malak, ancienne ministre de la Culture, 28 mars 2024.*

(3) *Audition de Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Culture, 28 mars 2024.*

(4) *Audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ancien ministre de la Culture et de la communication, 28 mars 2024.*

superfétatoire, et plus probablement détestable. »⁽¹⁾ Enfin, pour Mme Fleur Pellerin, « *la contribution de l'audiovisuel public à la diversité des opinions et au pluralisme des idées est beaucoup plus importante que des réflexions structurelles dont, comme l'ont dit mes collègues, on n'est absolument pas sûr qu'elles apporteront les fameuses synergies et ne seraient pas, au contraire, des cataplasmes coûteux.* »⁽²⁾

Sans préjuger des débats qui auront lieu au Parlement, il apparaît donc souhaitable au rapporteur que la pérennisation du mode de financement de l'audiovisuel public, nécessaire à la garantie de son indépendance, ne soit pas la contrepartie d'une réforme institutionnelle aux bénéfices plus qu'incertains.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° II : Assurer une source de financement dynamique, spécifique, universelle et progressive comme la contribution à l'audiovisuel public et préserver les identités des sociétés le composant en renonçant au projet de rapprochement au sein d'une même holding.

4. Une confusion croissante et recherchée entre information, expertise et divertissement

a. Une appétence toujours très forte des Français pour l'information télévisuelle

L'information télévisuelle occupe toujours une place significative en France, bien que son poids soit en baisse face à la montée en puissance du numérique. La télévision demeure ainsi le principal canal d'information pour une grande majorité de la population française, avec 78 % des Français qui l'utilisent pour s'informer selon une étude du ministère de la culture⁽³⁾.

Le tableau ci-après présente l'utilisation respective des différents canaux informationnels en France en 2023.

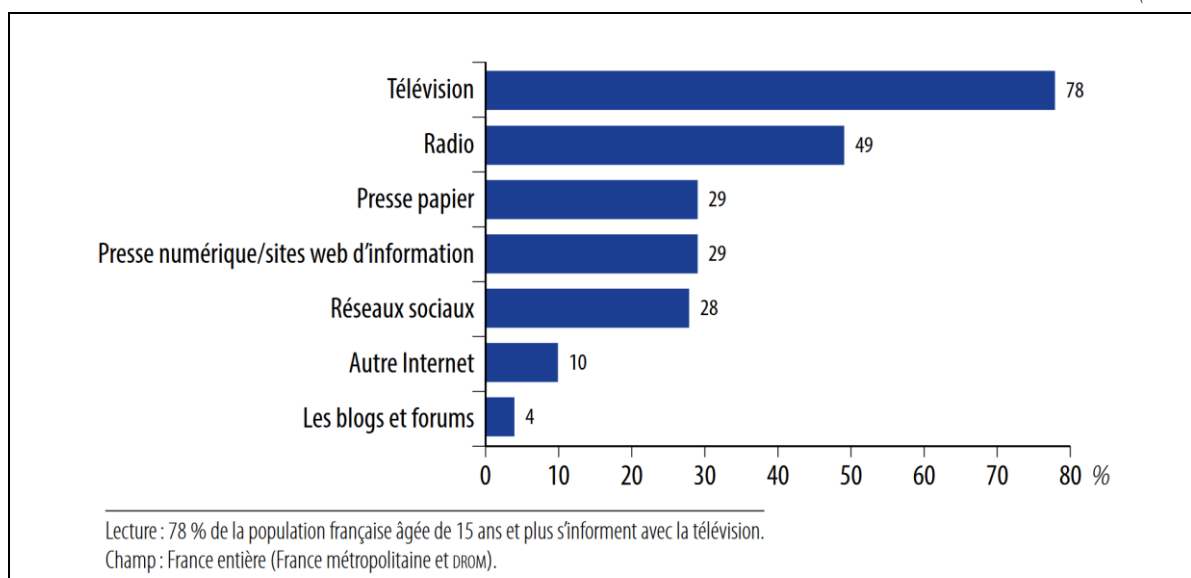
(1) *Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre de la Culture et de la Francophonie, 28 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Fleur Pellerin, ancienne ministre de la Culture et de la communication, 28 mars 2024.*

(3) *Ministère de la culture, S'informer à l'ère du numérique, Collection Culture études, 17 novembre 2023.*

UTILISATION DES CANAUX D'INFORMATION EN FRANCE

(en %)



Source : Enquête Pratiques culturelles en France métropolitaine (2018) et dans les DROM (2019-2020), citée dans le rapport du Ministère de la culture, *S'informer à l'ère du numérique*, Collection Culture études, 17 novembre 2023.

M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie, a d'ailleurs précisé devant la commission d'enquête « *la bonne résistance de la télévision* » face aux nouveaux acteurs du numérique en précisant « *au pic de consommation quotidienne, aux alentours de vingt et une heures, la télévision réunit environ 25 millions d'individus, quand l'ensemble des services de vidéo à la demande totalisent, à leur pic qui se situe plutôt aux alentours de vingt-deux heures, environ 4,5 millions d'individus. Le ratio est parlant. Toute la vidéo sur internet rassemble quatre millions d'individus à son pic quotidien, vers dix-huit heures. Même si la consommation d'internet et des vidéos à la demande s'étale sur toute la journée, il faut se rappeler que la télévision conserve une puissance fédératrice inégalée.* »⁽¹⁾

La télévision conserve donc – malgré l'essor de nouveaux canaux notamment numériques – un rôle éminent dans les pratiques informationnelles des Français. Elle conserve ainsi une place essentielle pour la fabrication du lien social notamment au moment des « rendez-vous informationnels » que constituent journaux télévisés (JT) du soir qui rassemblent encore des audiences importantes, avec plus de 5 millions de téléspectateurs pour les journaux de 20 heures de TF1 et de France 2.

Mme Céline Ségur, professeure des universités en sciences de l'information et de la communication à l'université de Lorraine abondait en ce sens à l'occasion de son audition devant la commission d'enquête « *la télévision linéaire reste le média dominant pour s'informer en France ; les journaux télévisés sont encore des rendez-vous incontournables d'information, parfois même intergénérationnels. La part d'audience annuelle des quatre chaînes d'information en continu ne cesse*

(1) Audition de M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie, 18 janvier 2024.

d'augmenter depuis quelques années : en 2021, 6,7 % ; en 2022, 7,5 % ; en 2023, 8,1 %. » ⁽¹⁾

La télévision demeure ainsi le moyen privilégié pour s'informer en France, reflétant son statut dominant dans le paysage médiatique de notre pays. **Cependant, l'émergence de nouveaux formats télévisuels modifie profondément la manière de traiter l'information et a un impact direct sur le débat public et au-delà sur notre vie démocratique.** Nous observons, en effet, sur de nombreuses antennes une confusion croissante entre information, expertise et divertissement, une tendance souvent recherchée pour captiver les audiences dans un paysage médiatique de plus en plus concurrentiel. Ainsi, les émissions d'information intègrent de plus en plus fréquemment des éléments de divertissement pour rendre les sujets plus attractifs, tandis que les programmes de divertissement incorporent parfois des éléments d'expertise pour crédibiliser leur contenu. Cette confusion des genres brouille les frontières et rend plus difficile la distinction entre ce qui relève de l'information factuelle, de l'analyse ou du simple divertissement. Cette pratique soulève de réelles préoccupations puisqu'elle participe à dégrader la qualité de l'information et à la confusion des opinions avec les faits.

Citant l'émission « Touche pas à mon poste ! » tout en précisant que cette question dépasse largement le cadre des seules émissions de M. Cyril Hanouna, puisqu'elle « *concerne notre démocratie d'opinion d'une façon générale* » ⁽²⁾, Mme Claire Sécail, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis) à l'université Paris Cité, a indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête que l'on avait pu voir sur le plateau de cette émission « *des experts qui n'étaient experts de rien* » ⁽³⁾ critiquant ainsi la place démesurée prise à l'antenne depuis plusieurs années par les « toutologues ». Elle a ensuite précisé que « *le fait de donner la parole à n'importe qui relève de la désinformation : c'est une mauvaise administration des faits qui servent à se faire une opinion. Mais ce phénomène est aujourd'hui généralisé. C'est la création de la TNT qui, au travers de la multiplication des canaux et des espaces de débat, a abouti à ces formats plus conversationnels qu'informationnels : cela coûte moins cher, et cela permet de donner la parole à des personnes qui ont des choses à promouvoir. Les plateaux des chaînes d'information en continu sont également concernés, même si certains s'efforcent de réaliser un vrai travail d'information.* » ⁽⁴⁾

Pour elle, « *ce phénomène ne poserait pas de problème si les échanges d'opinions, qui sont importants en démocratie, étaient précédés d'un solide et honnête travail d'administration des faits. Le principal reproche que l'on peut faire à Cyril Hanouna est de ne pas donner tous les éléments nécessaires à l'appréciation des propos tenus dans ses émissions : la production elle-même choisit de ne pas*

(1) *Audition de Mme Céline Ségur, professeure des universités en sciences de l'information et de la communication à l'université de Lorraine, 11 janvier 2024.*

(2) *Audition de Mme Claire Sécail, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

(3) Ibid.

(4) Ibid.

préciser en tant que quoi parlent les intervenants, de passer sous silence leurs intérêts éventuels, ou de les présenter à tort comme experts. Il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur le divertissement, qui est un genre télévisuel important, mais de rappeler qu'il faut être vigilant si l'on prétend faire aussi de l'information : les codes du divertissement peuvent servir de caution pour avancer des propos qui, sans en avoir l'air, sont en fait politiques. » ⁽¹⁾

Aussi il faudrait mieux définir ce qui relève de l'information et du divertissement. Dans sa délibération mettant en œuvre la « loi Bloche » ⁽²⁾, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a ainsi posé le principe que l'éditeur d'un service « veille à éviter toute confusion entre information et divertissement. »

Or la multiplication des programmes d'*infotainment* mêlant information et divertissement va à l'encontre de cette prescription. Il devient impossible de classer les programmes et notamment les règles qu'ils doivent suivre, dès lors qu'il ne s'agit pas d'information générale, conduisant des programmes comme « Touche pas à mon poste ! » à être classifiés comme « autres programmes ».

Proposition n° 12 : Classer les programmes d'*infotainment* comme une sous-catégorie des programmes d'information politique et générale.

b. La montée en puissance des « intervenants intermédiaires » : entre journalisme, expertise et opinion

Ces dernières années, l'éditorial a pris le pas sur la présentation des faits. Il est désormais habituel qu'une séquence sur les chaînes d'information commence par une prise de position éditoriale, au détriment de la présentation des titres et des faits. Cette « éditorialisation » de l'information met en péril le modèle même de d'une information, qui reste nécessaire pour qu'un citoyen éclairé puisse déterminer ses choix.

Alors que les chaînes donnaient essentiellement la parole à des élus, des experts ou des professionnels, elles ont aujourd'hui tendance à inviter sur leurs plateaux des personnes – et plus particulièrement des éditorialistes – qui s'estiment expertes sur de nombreux sujets, même ceux pour lesquels elles n'ont aucune compétence, à l'instar de Mme Ruth Elkrief, appelant au vote du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dit « projet de loi immigration » sur le plateau de M. David Pujadas sur LCI ⁽³⁾, ou encore de Mme Laurence Ferrari déclarant dans son éditorial « nous devons nous tenir sans faille au côté d'Israël » sur CNews ⁽⁴⁾. Une telle pratique contribue à dégrader le débat public en privilégiant l'opinion sur l'analyse rigoureuse et documentée des faits.

(1) Ibid.

(2) Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Délibération n° 2018-11 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent*, 18 avril 2018.

(3) LCI, *24h Pujadas*, 19 décembre 2023.

(4) CNews, *Punchline, L'édito de Laurence Ferrari : « Nous devons nous tenir sans faille au côté d'Israël »*, 15 avril 2024.

À ce propos, Mme Claire Sécaïl soulignait lors de son audition devant la commission d'enquête la nécessité de comprendre « *comment on donne la parole dans les médias d'information* », les logiques économiques favorisant actuellement « *la production d'émissions de conversation* »⁽¹⁾.

Comme le précisait M. Patrick Bloche, ancien député et rapporteur de propositions de loi relatives à l'audiovisuel, la dégradation du traitement de l'information est notamment due au fait que celle-ci « *n'est plus traitée seulement par les professionnels, qui en ont habituellement la charge et qui sont formés pour cela* » ajoutant que « *la place faite, sur les plateaux de télévision, à ce que l'on appelle des experts – dont le recrutement pèche par un manque de pluralisme – est tout à fait contestable* » et selon qui « *il conviendrait peut-être de reprofessionnaliser le traitement de l'information.* »⁽²⁾

M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF) critiquait pour sa part ces intervenants d'un genre nouveau – évoquant devant la commission d'enquête « *l'émergence d'une population intermédiaire* » – qui alimentent et entretiennent la confusion entre journalisme, expertise et opinion. Il précisait également que « *les intervenants sur les plateaux de télévision sont choisis en fonction de ce qu'ils vont dire* » et qu'il « *ne faut donc pas faire preuve de pudeur ni de faux-semblants* »⁽³⁾ à ce sujet.

L'émergence de cette « population intermédiaire » sur les plateaux de télévision pose un véritable problème en matière d'honnêteté de l'information. Il est en effet impossible, comme le soulignait Patrick Bloche lors de son audition « *de mettre au même niveau des journalistes, c'est-à-dire des professionnels du traitement de l'information et de son éditorialisation, et de supposés experts dont on découvre par après qu'ils servent des intérêts particuliers ou entretiennent des convictions bien établies, dont l'expression est incompatible avec la neutralité qui doit être celle d'un expert.* »⁽⁴⁾

Dans la presse écrite, les fonctions de l'éditorialiste peuvent être d'expliquer les faits et leur importance, de fournir un contexte notamment historique, de prédire l'avenir, de porter des jugements moraux ou de valeur et d'appeler à l'action. L'éditorial est séparé de l'énonciation des faits et ne porte souvent pas de signature, puisqu'il résume une opinion collective. Lorsqu'il rédige des textes, l'éditorialiste cherche à susciter la réflexion, à provoquer le débat et influencer l'opinion publique. Il ne donne pas nécessairement son opinion mais il donne toujours un point de vue, **exprime ses émotions et peut tenter de rallier le lecteur à son point de vue.**

(1) Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.

(2) Audition de M. Patrick Bloche, adjoint à la maire de Paris, ancien député et rapporteur de propositions de loi relatives à l'audiovisuel, 1^{er} février 2024.

(3) Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.

(4) Audition de M. Patrick Bloche, adjoint à la maire de Paris, ancien député et rapporteur de propositions de loi relatives à l'audiovisuel, 1^{er} février 2024.

Pour le rapporteur, la fonction d'éditorialiste, propre à la presse écrite d'opinion, ne devrait pas trouver sa place sur la TNT, où le pluralisme interne est une obligation prévue par la loi de 1986. Lors de son audition, Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde (FMM) a montré qu'il était possible d'alimenter le débat public et d'informer au mieux les téléspectateurs en ne recourant pas à ce type d'interventions : *« nous employons plutôt des chroniqueurs [sur France 24]. Leur mission consiste à décrypter une situation complexe. Chaque être humain est subjectif ; je ne crois pas à la neutralité absolue – en tout cas, personne ne peut être parfaitement neutre en permanence. En revanche, la présence de plusieurs chroniqueurs permet de proposer des analyses différentes et complémentaires. La dimension éditoriale est plutôt assurée chez nous par les invités : les politiques, mais aussi les experts, qui peuvent militer dans un domaine. L'information n'est pas une science exacte et nous nous plantons parfois, mais nous essayons de distinguer le travail journalistique d'exposition des faits – souvent, on ne sait pas ce que pense le journaliste – du débat, qui permet d'opposer les points de vue. Nous tâchons d'éviter les débats trop radicalisés : assez de tensions traversent le monde, nous cherchons à expliquer, non à en ajouter. »* ⁽¹⁾

Le rapporteur ne peut que souscrire à cette démarche, rétablissant le rôle de l'expert, c'est-à-dire de celui qui a une compétence ou un titre pour s'exprimer, et du responsable élu, élu politique ou responsable syndical ou associatif, sur les plateaux de télévision.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° III : Dans les programmes des chaînes d'information, renoncer à la fonction d'éditorialiste, intrinsèquement liée à la presse écrite d'opinion, au profit d'experts disposant de compétences et titres pour analyser les faits.

c. La transparence, étape indispensable pour renforcer la qualité du débat public ou la nécessité de savoir d'où les gens parlent

La question de la transparence constitue l'une des premières étapes incontournables pour renforcer la qualité du débat public à la télévision. Comme indiqué par M. Thibaut Bruttin, *« celui-ci serait de meilleure qualité s'il existait une plus grande transparence sur les sélections qui sont effectuées entre les différents sujets et les différents intervenants. »* ⁽²⁾

Il est, en effet, problématique que le public ne puisse pas clairement déterminer d'où parlent ces intervenants et identifier les liens d'intérêts qu'ils entretiennent avec le sujet traité dans l'émission. Cette question de la transparence se pose notamment au sujet de la rémunération de ces invités. Comme le précisait Mme Claire Sécaïl lors de son audition devant la commission d'enquête « à

(1) Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde (FMM), 7 mars 2024.

(2) Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.

l'exception des personnalités politiques affiliées à un parti, on n'identifie pas le statut et la fonction des invités des plateaux, l'entreprise, le think tank ou laboratoire d'idées qu'ils représentent. Il est anormal que les sociétés de production ne fournissent pas ces informations, qui sont autant d'éléments d'appréciation. Il faut envisager ces aspects dans la durée plutôt que découvrir à l'occasion d'une polémique que tel chroniqueur a été payé. »⁽¹⁾

Pour Mme Julia Cagé, évoquant l'exemple d'interventions à l'antenne de citoyens ordinaires « *lorsque "Touche pas à mon poste !" fait, à dessein, intervenir Mme Michu, il n'est pas possible de la classer politiquement. En revanche, si elle est rémunérée par la chaîne, elle a été choisie pour tenir certains propos et il faut en tenir compte. En la matière, il est évident que nous pouvons faire mieux. Cela demande une réflexion avec le concours des éditeurs, de l'Arcom et des personnalités susceptibles d'être classifiées politiquement. »*⁽²⁾

Lors des travaux de la commission d'enquête, plusieurs propositions ont été avancées en vue d'améliorer la transparence en la matière.

S'agissant de la qualité des différents invités sur les plateaux de télévision, il paraît essentiel pour le rapporteur de veiller à éclairer aisément le jugement du téléspectateur. Ainsi comme le suggère M. Thibaut Bruttin « *une distinction devrait être opérée à l'antenne entre les différents intervenants, en fonction de leur statut. Un doute peut en effet exister, notamment sur les chaînes d'information, à propos d'une personne qui s'exprime : est-elle un invité, intervenant alors sans rémunération, ou bien un chroniqueur, sous contrat avec la chaîne ? »*⁽³⁾

En outre, pour M. Thibaut Bruttin, « *la liste des personnalités politiques identifiées, c'est-à-dire les élus et les porte-parole, pourrait notamment être élargie en y intégrant l'ensemble des contributeurs des think tanks qui sont politiquement marqués pour la plupart en France, les participants des universités d'été de différents mouvements politiques, et la liste de signataires de tribunes en faveur de tel ou tel candidat* » en référence aux travaux de recherche menés par Mme Julia Cagé, M. Moritz Hengel, M. Nicolas Hervé et Mme Camille Urvoy⁽⁴⁾. Selon lui « *une telle méthodologie permettrait ainsi d'étoffer la compréhension du "qui est qui" sur les plateaux de télévision.* »⁽⁵⁾ Dans la même optique, une logique de déclaration d'intérêts, pourrait également être envisagée.

(1) *Audition de Mme Claire Sécail, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(3) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(4) *Julia Cagé, Moritz Hengel, Nicolas Hervé, Camille Urvoy "Hosting Media Bias: Evidence from the Universe of French Broadcasts, 2002-2020". CEPR Workshop on Media, Technology, Politics, and Society, Working Paper, 16 février 2022.*

(5) *Audition de Mme Claire Sécail, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

Proposition n° 13 : Fixer des normes de présentation des personnes intervenant à l’antenne et de leurs engagements politiques, en application de la décision du Conseil d’État du 13 février 2024.

Mais le plus important pour M. Thibaut Bruttin porte sur **l’analyse de « la conversation sur les plateaux de télévision, en tant que telle »** ⁽¹⁾. À cet égard, selon lui, des analyses sémiologiques ou des analyses des contenus pourraient se révéler particulièrement pertinentes, « *puisque’il est possible de dominer le débat public sans même apparaître.* » À ce propos, il a rappelé lors de son audition devant la commission d’enquête, l’intérêt des travaux de Nicolas Hervé qui propose « *une méthodologie assez intéressante sur le temps de parole des candidats, non pas fondée sur leur apparition ou l’apparition de leur porte-parole, mais sur le nombre de citations dont ils font l’objet. Cette piste peut être creusée, puisque des acteurs sont particulièrement capables de s’introduire dans le débat public à travers des porte-parole qui ne sont pas forcément des porte-parole identifiés politiquement.* » ⁽²⁾

Ainsi, une chaîne, CNews, exerce une influence significative sur le débat public en orientant résolument son contenu vers la droite et l’extrême droite, de manière similaire à ce qu’a pu accomplir la chaîne Fox News aux États-Unis. Cette orientation politique marquée contribue de la sorte à façonner les opinions et les perceptions des téléspectateurs, influençant le paysage médiatique d’une part et les prises de parole politique d’autre part. Pour M. Julien Labarre, chercheur en science politique à l’université de California à Santa Barbara et auteur d’une étude sur CNews ⁽³⁾, « *les données produites ne permettent pas d’affirmer que l’intention des dirigeants de CNews était de transformer i-Télé en canal de propagande. Toutefois, CNews semble s’employer à suivre le modèle de Fox News : monétiser la ferveur partisane de ses téléspectateurs.* » ⁽⁴⁾

Cependant, comme M. Julien Labarre le montre, cette évolution a eu plus de succès que Fox News, car les téléspectateurs de CNews votent généralement plus à l’extrême droite que ceux de Fox News : « *Les téléspectateurs de CNews sont de loin les plus à droite et les plus homogènes en matière de préférences politiques.* » D’ailleurs, les responsables politiques du Rassemblement national se réjouissent de la ligne éditoriale imposée par M. Vincent Bolloré à ses médias : « *"L’antenne de CNews n’exprime pas le pluralisme politique d’une chaîne d’info !" Le sermon ne vient pas de Reporters sans frontières, mais de Marine Le Pen. En octobre 2021, depuis les coulisses de la chaîne de Vincent Bolloré, la patronne du RN admonestait son directeur, Serge Nedjar, lui reprochant de rouler pour son concurrent Eric Zemmour. Deux ans ont passé et le monde s’est inversé. [...] Sébastien Chenu [...]*

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Julien Labarre, “*French Fox News? Audience-level metrics for the comparative study of news audience hyperpartisanship*”, Journal of Information Technology & Politics, 16 janvier 2024.

(4) Julien Labarre, « *Les téléspectateurs les plus fidèles de CNews confient volontiers leurs sympathies pour l’extrême droite* », Le Monde, 6 mars 2024.

salue toutefois un "rééquilibrage" éditorial et dit connaître Serge Nedjar, "un homme charmant". [...] Philippe Ballard [...] se souvient très bien de l'échange orageux du directeur avec Marine Le Pen. Du passé. "Reconquête a disparu du paysage, nous sommes puissants. Depuis deux ans et demi je sens un changement: peut-être les médias sentent-ils qu'on arrive au pouvoir ?", questionne-t-il. [...] "Ses chaînes [de Vincent Bolloré] parlent immigration, sécurité et dette, avant, ces sujets étaient ignorés", soutient le conseiller de Marine Le Pen, Philippe Olivier. Il ajoute : "nous lui sommes très reconnaissants de ce qu'il a fait dans les médias – Europe 1, CNews, le JDD. Avant, nous avions si peu de présence à la télévision que nous collions des affiches quand c'était le cas !" » ⁽¹⁾

d. Produire une information de qualité impose de fournir aux journalistes les moyens d'effectuer leur travail dans des conditions satisfaisantes

La dégradation du traitement de l'information à la télévision est également la conséquence d'une précarisation du métier de journaliste qui affaiblit la profession. La concurrence entre les chaînes, liée au développement du nombre de celles-ci ainsi que la pression exercée pour produire du contenu rapidement et à moindre coût a pour effet de compromettre la fiabilité de l'information diffusée. Ainsi, Mme Agnès Briançon-Marjollet, première secrétaire générale du Syndicat national des journalistes (SNJ) rappelait devant la commission d'enquête que pour « pouvoir éclairer un lecteur, un auditeur, un téléspectateur ou un internaute, les conditions de travail sont essentielles, pour permettre aux journalistes d'avoir le temps de creuser un sujet, de confronter les sources et de chercher d'autres informations. J'ai le sentiment d'éclairer un lecteur lorsque j'ai pu creuser tout ce qui pouvait l'être, sous les différents angles nécessaires. Or ce temps peut nous manquer, compte tenu des besoins, des urgences. » ⁽²⁾

Par ailleurs, la prééminence de plus en plus forte donnée à la couverture de l'information en direct contribue à la détérioration de la qualité celle-ci. À ce propos M. Jérôme Berthaut soulignait « dans le domaine de l'actualité quotidienne, la place prise par les chaînes d'information continue a eu pour effet de renforcer le poids de la couverture de l'information en direct, avec des envoyés spéciaux sur les lieux s'exprimant en direct ou des émissions de type conversationnel, avec des chroniqueurs en plateau qui commentent l'actualité. Ce type de traitement offre assez peu de recul et ne permet pas le travail en immersion sur le terrain propre au reportage que lançait traditionnellement le présentateur du journal télévisé. » ⁽³⁾

Un traitement professionnel de l'information implique nécessairement de donner aux journalistes les moyens d'effectuer leurs recherches, de procéder à la

(1) Nina Jackowski, « CNews ciblé par le Conseil d'État: pourquoi Bardella contre-attaque », L'Opinion, 15 février 2024.

(2) Audition de Mme Agnès Briançon-Marjollet, première secrétaire générale du Syndicat national des journalistes, 20 décembre 2023.

(3) Audition de M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l'UFR Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l'information et de la communication de l'université de Bourgogne, 11 janvier 2024.

vérification des faits ainsi qu'à l'analyse approfondie des sujets qu'ils traitent. Pour M. Thibaut Bruttin, « *il faut restaurer une logique, un cercle vertueux, qui permettent de produire une information de qualité – qui a un coût – et de bénéficier en face, de recettes* » qui appelait, par ailleurs, à une véritable régulation des réseaux sociaux « *dans la mesure où ils sont le lieu d'une compétition entre des contenus médiocres, mais peu chers à produire et des contenus de qualité, qui se retrouvent noyés dans un système qui est défavorable en termes de "découvrabilité"*. »⁽¹⁾

En la matière, le rapporteur estime que les conventions liant l'Arcom aux éditeurs – notamment les chaînes d'information en continu – comportent d'importantes lacunes. **Il paraît, en effet, indispensable que celles-ci imposent aux chaînes des conditions d'investissement minimal dans l'information et le journalisme.** M. Antoine Chuzeville avait d'ailleurs justement critiqué lors de son audition devant la commission d'enquête, le choix opéré par certaines chaînes d'information en continu – notamment le groupe Altice Média pour BFM TV ou du groupe Canal+ pour CNews – « *de consacrer de grandes sommes d'argent sur telles têtes d'affiche par exemple, plutôt que sur le reportage, qui demeure pourtant le cœur d'une chaîne d'information en continu.* »⁽²⁾

En outre, les conventions devraient impérativement contenir une définition précise de ce qu'est l'information afin de permettre une très nette distinction entre le *hard news*, le décryptage et le débat. Sur ce dernier point M. Thibaut Bruttin a mis en avant devant la commission d'enquête une étude assez éloquente réalisée par M. François Jost pour RSF⁽³⁾ prouvant « *chiffres à l'appui, que sur une chaîne comme CNews, seulement 13 % du temps d'antenne est consacré à du hard news, c'est-à-dire à l'énoncé des faits, ou à des sujets qui sont relatifs à des informations d'actualité* », le reste n'étant « *que commentaire* »⁽⁴⁾.

Le rapporteur déplore que les chaînes d'information en continu ne consacrent pas davantage de temps à des reportages, des documentaires ou des programmes d'investigation, privilégiant quasi exclusivement le traitement de l'actualité « chaude » et le commentaire de celle-ci. Il plaide, à ce propos, en faveur de l'intégration dans les conventions des chaînes d'obligations de traitement de l'information « tiède » – offrant ainsi plus de recul sur les sujets traités – sur le modèle du travail effectué par les chaînes parlementaires notamment La Chaîne parlementaire. Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Culture, évoquait justement ce point en déclarant « *la question ne concerne pas tant les pouvoirs de l'Arcom que le contenu même des conventions, que l'on pourrait muscler, par exemple, en fixant une part minimale de la grille consacrée à des émissions d'information ou de reportages, par opposition aux émissions de débats à faible*

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

(2) *Audition de M. Antoine Chuzeville, secrétaire général du Syndicat national des journalistes, 20 décembre 2023.*

(3) *François Jost, CNews un exemple de chaîne d'opinion ? rapport pour Reporters sans frontières, 2022.*

(4) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

coût ou low cost et aux chroniques d'éditorialistes, voire en imposant un taux de recours à des journalistes professionnels. » ⁽¹⁾ Il revient donc à l'Arcom de faire preuve d'ambition au moment de l'élaboration des conventions des différentes chaînes et ce dans l'intérêt du public.

Proposition n° 14 : Préciser dans les conventions des chaînes se présentant comme d'information la part de chiffre d'affaires et le temps d'antenne à consacrer à la recherche et à la présentation des faits d'actualité.

(1) *Audition de Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Culture, 28 mars 2024.*

II. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES FRÉQUENCES MANIFESTEMENT IMPARFAIT

15 ans après la première diffusion de la TNT, 15 autorisations d'émettre vont venir à expiration et vont être remises à l'encan par l'Arcom, chargée par le législateur de solliciter les candidatures, d'étudier les dossiers présentés et d'attribuer les fréquences, de manière indépendante.

Cependant, le modèle retenu a prouvé son incapacité à faire émerger une offre télévisuelle de qualité dans l'intérêt du téléspectateur.

L'autorisation d'émettre reste avant tout une autorisation d'utiliser une portion du domaine public. Cette autorisation doit donc satisfaire à un objectif d'intérêt général. Elle est également révoquée par nature, notamment pour faire place à un usage public. La pratique de la négociation, du contrôle et de la renégociation permanente des conventions semble pourtant mettre à mal cette recherche d'un intérêt public supérieur.

A. UN PROCESSUS DONT LE CONTENU A ÉTÉ DÉFINI ASSEZ STRICTEMENT PAR LE LÉGISLATEUR

1. L'utilisation des fréquences de la TNT est soumise à l'octroi d'une autorisation d'usage par le régulateur

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard) distingue deux catégories de services : **les « services autorisés » et les « services conventionnés ».**

Les « services autorisés » désignent l'ensemble des services soumis à un régime d'autorisation d'usage des fréquences hertziennes. Les éditeurs qui éditent ces services sur la TNT sont soumis à ce régime. La délivrance de ces autorisations échoit à l'Arcom, à l'issue d'une procédure d'attribution.

Les « services conventionnés » (ou « déclarés ») désignent quant à eux les chaînes diffusées en dehors de la TNT (sur le câble, par satellite, *via* Internet par la fibre ou l'ADSL, *etc.*). Les éditeurs de ces services ne sont donc pas soumis à une autorisation d'usage des fréquences. Ils doivent néanmoins conclure une convention avec l'Arcom ⁽¹⁾ si leur chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 150 000 euros ⁽²⁾, ou se déclarer préalablement auprès du régulateur s'il est inférieur.

Un cas particulier concerne, enfin, les chaînes publiques. L'audiovisuel public ne relève pas du régime des « services autorisés ». Les chaînes publiques bénéficient par nature d'un droit d'usage des fréquences pour la diffusion de leurs

(1) Article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Ou si le service est consacré aux informations sur la vie locale, quel que soit son chiffre d'affaires.

programmes. Le régulateur est en effet tenu de leur accorder prioritairement l'utilisation de ces fréquences ⁽¹⁾.

2. Une procédure de sélection encadrée par le législateur doit garantir l'égalité de traitement entre les candidats et la qualité des projets retenus

L'attribution des fréquences de la TNT est soumise à une procédure de sélection prévue par la loi du 30 septembre 1986.

La création d'une telle procédure à cette date a constitué un tournant dans le cadre de la libéralisation de la télévision, par rapport aux modalités précédemment retenues par le législateur lorsque le monopole public de la télévision a pris fin en 1982 ⁽²⁾. Précédemment, en effet, la délivrance des autorisations aux éditeurs privés ne prévoyait pas d'appel à candidatures : les chaînes Canal+, La Cinq et TV6 avaient ainsi été autorisées de façon discrétionnaire par l'État *via* une concession de service public.

La loi de 1986 met fin à cette opacité en instaurant une procédure sous l'égide d'un régulateur indépendant et organisée selon « trois principes fondamentaux : la légalité, l'égalité des candidats et la transparence » ⁽³⁾. Ces règles sont destinées à garantir une compétition équitable entre les candidats et à permettre de sélectionner ceux qui seront les mieux à même de répondre aux objectifs d'intérêt général fixés par le législateur. Les éditeurs retenus à son issue bénéficient chacun d'une autorisation d'usage des fréquences accompagnée d'une convention.

a. S'il est susceptible de modifier de façon importante le marché, l'appel à candidatures doit être précédé d'une consultation publique et d'une étude d'impact

La procédure d'autorisation des services de la TNT débute par **un appel à candidatures lancé par l'Arcom**. L'initiative de celui-ci peut lui revenir, ou faire suite à la requête d'un éditeur en ce sens concernant une fréquence disponible. Le régulateur peut toutefois refuser une telle demande sur le fondement de considérations techniques qui s'opposeraient à l'utilisation de la fréquence (par exemple, un risque de brouillage), ou encore sur le fondement d'une des limites à la liberté de communication énumérées à l'article 1^{er} de la loi de 1986 (dignité de la personne humaine, caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion, etc.) ⁽⁴⁾.

(1) Article 26 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

(3) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(4) *Conseil d'État, décision n° 164115 SARL JL Electronics, 29 juillet 1998.*

Avant de lancer un appel à candidatures, l'Arcom doit prendre en compte la situation économique du marché des services concernés. En effet, si les décisions d'autorisation qu'elle entend délivrer sont susceptibles de « *modifier de façon importante le marché en cause* »⁽¹⁾, l'Autorité doit alors procéder, préalablement au lancement de la procédure, à l'organisation d'une consultation publique ainsi que d'une étude d'impact. M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, a précisé, lors de son audition, que « *dans les faits, l'autorité y a recours de manière systématique pour la TNT nationale.* »⁽²⁾

Si la consultation publique ou l'étude d'impact font apparaître que la situation économique du marché n'est pas favorable au lancement de l'appel à candidatures, le régulateur dispose de la possibilité de différer son lancement pour une période de deux ans renouvelable une fois. Cette faculté lui a été ouverte par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public. Une évolution dont s'est satisfait M. Michel Boyon, ancien président du CSA (2007-2013) lors de son audition : « *À l'époque, la jurisprudence du Conseil d'État était claire : si une fréquence était disponible et que quelqu'un se portait candidat pour l'exploiter, le CSA devait lancer un appel à candidatures. C'est du passé : l'Arcom a désormais le pouvoir de refuser de lancer un appel à candidatures lorsqu'une fréquence devient disponible.* »⁽³⁾ **Cette modification était en effet indispensable pour permettre à l'Arcom de garantir une allocation des fréquences optimale et conforme à l'intérêt général et à l'intérêt du public.**

À l'issue de ces étapes préalables, si la décision de procéder au lancement de la procédure d'attribution est prise, l'Arcom publie un appel à candidatures dont le contenu est fixé par la loi. Cet appel à candidatures doit notamment préciser la zone géographique concernée (nationale ou locale), les catégories de services pouvant y répondre (services de télévision gratuits ou payants, généralistes ou thématiques, à temps complet ou à temps partagé), et le standard de diffusion des services. Un point sur lequel M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, est plusieurs fois revenu lors de ses auditions, afin d'insister sur la différence entre la pratique d'un appel d'offres classique, et d'un appel à candidatures : « *Ce n'est pas le régulateur qui fixe le cahier des charges, contrairement à ce qui se passe pour un appel d'offres pour un marché public ; ce sont les candidats, sous réserve des conditions définies par la loi évidemment, qui proposent leur projet.* »⁽⁴⁾ La décision d'attribuer l'usage d'une fréquence à un opérateur est en effet une décision administrative unilatérale et non constitutive d'un contrat, comme le terme utilisé par la loi de « convention » pourrait le laisser penser.

(1) Article 31 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(3) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

(4) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

Les candidats peuvent alors déposer leur dossier dans un temps imparti, souvent de plusieurs semaines. Le législateur a précisé, à cette occasion, les éléments que ce dossier de candidature doit contenir, à savoir « *l'identité de la personne morale qui candidate ; le contenu de la programmation proposée ; les éléments financiers à l'appui du projet ; la couverture du service qu'il est proposé de réaliser ; les modalités de commercialisation ; les données techniques associées ; le délai de mise en exploitation du service.* » ⁽¹⁾

Une fois le délai de dépôt des candidatures clos, les candidats ne peuvent plus apporter de modifications substantielles à leur dossier ⁽²⁾. L'Arcom dispose alors de huit mois pour attribuer les fréquences. Le régulateur établit, dans un premier temps, **la liste des candidats dont les dossiers sont recevables**. La recevabilité s'apprécie, à cette occasion, en fonction des critères suivants : le respect du délai de dépôt des dossiers de candidature, l'adéquation entre le projet proposé et le contenu de l'appel à candidatures, et, enfin, l'existence réelle de la personne morale candidate ⁽³⁾.

**Rachat d'Altice Media par CMA CGM :
le double dépôt d'un dossier de candidature identique qui interroge**

Le 15 mars 2024, le groupe CMA CGM a annoncé avoir signé une promesse d'achat avec le groupe Altice en vue d'acquérir 100 % du capital d'Altice Media ⁽⁴⁾. Ce dernier édite trois chaînes nationales sur la TNT : RMC Découverte et RMC Story, dont les autorisations ont été reconduites hors appel à candidatures le 9 mars 2022 pour une durée de 5 ans ; ainsi que BFM TV dont l'autorisation arrivera à échéance le 31 août 2025. La fréquence de cette dernière chaîne est donc concernée par l'appel aux candidatures lancé par l'Arcom le 28 février 2024. La date limite de dépôt des dossiers ayant été fixée au 15 mai 2024, l'opération de rachat d'Altice Media par CMA CGM n'aura pas été finalisée d'ici là, étant subordonnée à l'autorisation de l'Autorité de la concurrence ainsi qu'à l'agrément de l'Arcom. À cet égard, M. Roch-Olivier Maistre a déclaré que « *les deux groupes ont été informés du fait que l'Autorité ne modifiera en rien le calendrier qu'elle s'est fixé dans le cadre de l'appel à candidatures pour les fréquences arrivant à échéance en 2025.* » ⁽⁵⁾

Dès lors, Altice Media et la CMA CGM ont annoncé leur souhait de déposer auprès de l'Arcom deux dossiers identiques en vue d'obtenir une seule et même autorisation de diffusion. Une fois l'opération avalisée par les autorités compétentes et le rachat finalisé, Altice Media retirerait son dossier au profit du nouveau propriétaire, CMA CGM.

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(2) *Sous peine d'être considéré comme irrecevable.*

(3) *Ou, à défaut, que les démarches nécessaires à l'acquisition de la personnalité morale ont été engagées.*

(4) *À hauteur 80 % pour CMA CGM et 20 % pour Merit France (holding de la famille Saadé).*

(5) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

M. Rodolphe Saadé, PDG du groupe CMA CMG, explique : « *Le projet que déposera Altice Media nous convient. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé, en accord avec les autorités compétentes, de déposer le même dossier. Je suis ce qui m'est demandé.* »⁽¹⁾

Le rapporteur s'étonne d'une telle méthode qui ne lui apparaît pas conforme à l'esprit de la procédure définie par la loi du 30 septembre 1986. En effet, le dépôt d'un dossier identique par deux candidats différents contourne le principe d'un appel à candidatures censé favoriser l'émergence de projets originaux et spécifiques. Surtout, alors que l'expérience acquise par un candidat constitue un critère de sélection du régulateur (cf. *infra*), le dossier déposé par le groupe CMA CGM s'appuiera sur les compétences d'une société qu'il ne contrôle pas à la date de dépôt des candidatures.

Le respect de l'esprit de la loi du 30 septembre 1986 implique également, par ailleurs, que des tentatives de pression sur les rédactions, telles que celle qui a eu lieu au sein du quotidien régional *La Provence* (cf. *infra*), soient totalement exclues et ne se renouvellent pas au sein du groupe de médias que CMA CGM constitue à marche forcée.

b. La délivrance d'une autorisation étant subordonnée à la conclusion d'une convention, la procédure de sélection des candidats est organisée en deux étapes

Une fois la liste des candidatures recevables arrêtée, l'Arcom procède à l'instruction de leur candidature. À cette fin, les candidats sont entendus en audition publique, afin de présenter leur projet et de répondre aux questions des membres du collège de l'Arcom.

Au terme d'un examen comparé de l'ensemble des candidatures, l'Arcom effectue une pré-sélection des candidats qu'elle envisage d'autoriser et publie cette liste au *Journal officiel*. L'Autorité fonde son appréciation du projet sur l'ensemble des caractéristiques décrites dans le dossier de candidature et des engagements formulés au cours de la procédure, notamment au cours de l'audition publique.

La liste des candidats présélectionnés constitue une mesure préparatoire à la décision d'attribution des fréquences et n'équivaut pas à une sélection définitive. Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le préciser en matière radiophonique : « *une telle liste ne peut être regardée comme ayant valeur d'autorisation pour les candidats qui y figurent, ni de rejet pour les candidats qui n'y figurent pas* »⁽²⁾. En effet, aux termes de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986, la délivrance de l'autorisation est conditionnée à **la conclusion préalable d'une convention entre l'Arcom et chacun des candidats sélectionnés, afin de définir ses obligations et engagements propres.** Cette convention est qualifiée par le Conseil d'État d'« *accessoire nécessaire* » de l'autorisation délivrée par le régulateur⁽³⁾.

(1) *Audition de M. Rodolphe Saadé, président-directeur général du groupe CMA CGM, 27 mars 2024.*

(2) *Conseil d'État, décision n° 310431 association Radio Horizon, 21 octobre 2009.*

(3) *Conseil d'État, décisions nos 311903 et 311905 société NRJ Group, 2 décembre 2009.*

Dans le cas où le régulateur et l'éditeur ne parviendraient pas à s'entendre sur les termes de la convention, faisant dès lors obstacle à sa conclusion, l'éditeur n'obtiendra pas d'autorisation. Il est alors possible à l'Arcom d'engager de nouvelles discussions avec l'un des candidats qui n'avaient pas été sélectionnés précédemment, comme l'explique Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) : « *L'Arcom a la possibilité, si elle n'arrive pas à conclure avec un candidat, de "repêcher" un autre candidat qui n'avait pas été présélectionné.* » ⁽¹⁾

L'Autorité peut également décider de ne pas attribuer la fréquence, quand bien même un éditeur est le seul candidat, lorsqu'aucune candidature ne remplit les critères prévus par la loi.

Les conventions sont établies sur le fondement des exigences posées par la loi du 30 septembre 1986. En sus des clauses communes à l'ensemble des éditeurs, les stipulations propres à chacun d'entre eux sont déterminées sur la base des engagements formulés dans leur dossier de candidature et au cours de leur audition publique.

La pré-sélection ne constitue donc qu'une première étape, et son issue est conditionnée à la réussite de la seconde, à savoir la conclusion d'une convention. « *Sans convention, il ne peut y avoir d'autorisation d'émettre* » a plusieurs fois répété M. Roch-Olivier Maistre ⁽²⁾. Lorsque la convention entre l'éditeur et le régulateur est conclue, l'Arcom lui délivre une autorisation d'usage de la ressource hertzienne, et notifie leur rejet aux candidats non retenus dans un délai d'un mois. Ce refus doit être motivé, conformément à l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986 : mais si d'autres candidats ont été retenus, il est loisible à l'Arcom de soutenir que leur dossier était supérieur. L'Arcom attribue également un numéro logique à chaque éditeur autorisé, sur le fondement de la délibération n° 2012-33 du 24 juillet 2012 du CSA et des principes de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, parmi lesquels figurent l'intérêt du public, le respect du pluralisme de l'information et l'équité entre les éditeurs.

3. Fixés par la loi, les critères de sélection s'enchevêtrent au détriment de leur clarté

La sélection des candidats à l'attribution d'une fréquence de la TNT n'est pas laissée à la seule appréciation de l'Arcom. L'Autorité doit en effet fonder son choix sur un certain nombre d'impératifs et de critères fixés par la loi. « *Énoncés [...] en des termes très généraux* », ceux-ci laissent néanmoins au régulateur « *une importante marge d'appréciation* » ⁽³⁾.

(1) *Audition de Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), 14 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(3) *Camille Broyelle et Laurence Franceschini, Droit de la régulation audiovisuelle, LGDJ Systèmes, 28 janvier 2020.*

Définis aux articles 29, 30 et 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, les critères que l'Arcom est tenue de prendre en compte afin d'apprécier l'intérêt de chaque projet pour le public n'ont pas tous le même ordre de priorité. Le législateur a en effet procédé à une gradation de leur importance pour fonder le choix du régulateur.

a. Trois impératifs prioritaires parmi lesquels le pluralisme occupe une place de premier rang

L'Arcom doit prioritairement tenir compte des impératifs suivants :

- la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels ;
- la diversité des opérateurs ;
- la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence.

Bien que ces trois impératifs soient tous qualifiés par la loi de « prioritaires », le premier d'entre eux dispose d'une importance particulière puisqu'il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle⁽¹⁾ qui traduit la protection du principe constitutionnel de la liberté de communication. Présenté par le Conseil constitutionnel comme étant l'« *une des conditions de la démocratie* », le respect du pluralisme impose de garantir au public, « *aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé* » une offre « *de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents.* »⁽²⁾

Dès lors, comme le Conseil d'État l'a jugé en matière radiophonique, il appartient au régulateur de prendre en compte au premier titre l'exigence de pluralisme, et de ne se fonder ensuite sur les autres impératifs prioritaires (diversité des opérateurs et nécessité d'éviter les abus de position dominante) que si les projets venaient à présenter un « *intérêt équivalent* » en matière de pluralisme⁽³⁾. Cela nécessite donc pour l'Arcom d'étudier non seulement le projet global présenté par le candidat, mais également d'entrer dans le détail de la programmation prévue. Concernant l'appel à candidatures lancé cette année, M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, assure que « *le pluralisme [...] est pour nous le critère central d'appréciation des candidatures, qu'il s'agisse des acteurs, de l'offre ou des intérêts du téléspectateur.* »⁽⁴⁾

Par ailleurs, M. Roch-Olivier Maistre signale que « *l'autorité peut aussi décider de rejeter un dossier ab initio si le candidat ne fournit pas, à ses yeux, de*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 82-141 DC Loi sur la communication audiovisuelle, 27 juillet 1982.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC Loi relative à la liberté de communication, 18 septembre 1986.

(3) Conseil d'État, décision n° 321417 société Vortex, 30 décembre 2011.

(4) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.

garanties suffisantes sur la viabilité économique du service. »⁽¹⁾ Cela n'empêche toutefois pas un candidat de prévoir des déficits d'exploitation en phase initiale de lancement, ce dernier nécessitant des investissements conséquents. « *Nous apprécions la capacité d'un candidat à assumer son projet pendant la durée de l'autorisation ; cela ne veut pas dire être rentable année après année* »⁽²⁾, a-t-il complété lors de son audition.

b. Une multiplicité de critères de second rang qui complexifie la sélection du régulateur

À ces impératifs prioritaires viennent ensuite s'ajouter des critères de second rang qui peuvent « *être pris en compte pour départager des projets présentant un intérêt équivalent* »⁽³⁾.

En vertu de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, l'Arcom « *tient également compte* » des critères mentionnés aux articles 29 et 30 de la même loi⁽⁴⁾, à savoir :

- l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ;
- le financement et les perspectives d'exploitation du service, notamment les conséquences pour les entreprises de presse écrite d'un partage des ressources publicitaires ;
- les participations détenues par le candidat dans le capital d'une régie publicitaire ou dans celui d'une entreprise éditrice de publications de presse ;
- pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, les dispositions envisagées en vue de garantir les principes de pluralisme, d'honnêteté et d'indépendance de l'information (en particulier si les actionnaires sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public) ;
- la contribution à la production de programmes réalisés localement ;
- pour un service candidatant à l'attribution d'une nouvelle autorisation après que la sienne soit arrivée à échéance, le respect passé des principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information, de déontologie du

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024*

(3) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023*

(4) *Les critères concernés sont en réalité les critères 1° à 5° et 7° de l'article 29, cf. Conseil d'État, décision n° 329387 association Télé Lille, 12 mars 2012.*

journalisme et de représentation de la diversité de la société française, mentionnés au 3^{ème} alinéa de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 ⁽¹⁾.

À propos de ce dernier critère, M. Roch-Olivier Maistre affirme que « *bien évidemment, le régulateur tiendra compte du respect, par un éditeur sortant, de ses obligations. Au-delà des critères prioritaires [...], cet élément fera aussi partie de nos critères d'appréciation.* » ⁽²⁾ Pour Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche au CNRS, « *le contraire susciterait un sentiment d'impunité et laisserait perdurer de mauvaises pratiques, voire inciterait les autres éditeurs à réduire leurs efforts.* » ⁽³⁾

Cette approche devrait conduire logiquement à ne pas renouveler l'autorisation de fréquence accordée à la chaîne C8, comme l'a indiqué M. Marcel Rogemont lors de son audition : « *Prenons l'exemple de l'actuelle C8. J'ai regardé avant-hier, ce que je ne fais pas habituellement, Cyril Hanouna et Pascal Praud, qui dit des énormités politiques sans que personne ne soit là pour le contredire, pour lui rappeler que ce qu'il dit n'est absolument pas étayé... C'est du blabla populiste. Si C8 est reconduite, c'est qu'il n'y a pas d'Arcom – si on imagine que, pour la durée restante, les sanctions continuent comme ces dernières années. Le côté financier l'aura emporté sur la qualité du service rendu ; pourtant, je le répète, ces fréquences ont une valeur patrimoniale élevée pour la puissance publique.* » ⁽⁴⁾

Néanmoins, ce critère doit être pris en compte parmi un ensemble d'autres dans l'examen comparatif des candidatures, comme l'explique Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas : « *Encore faut-il que suffisamment de candidats se présentent pour que le régulateur puisse mobiliser tous les critères qu'énonce la loi.* » ⁽⁵⁾ « *L'Arcom est donc contrainte par cette philosophie portée par la loi de 1986* » admet Mme Florence Philbert, qui précise que « *si ce critère devait devenir impératif et prioritaire, il faudrait envisager une modification de la loi.* » ⁽⁶⁾

(1) Introduite par l'article 10 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche », cette disposition fait référence aux principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent ; aux principes déontologiques du journalisme énoncés par l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; et à la représentation de la diversité de la société française dans les programmes.

(2) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.

(3) Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.

(4) Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.

(5) Audition de Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.

(6) Audition de Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), 14 mars 2024.

Le rapporteur souhaite donc faire évoluer la loi en ce sens afin de renforcer les conséquences à moyen terme pour les éditeurs lorsque l'Arcom leur inflige des sanctions. Le rapporteur n'a en effet que trop constaté, lors de ses travaux, combien certains éditeurs, en particulier pour les chaînes les plus sanctionnées, ont réduit la perspective de la sanction à un simple « risque » à assumer. Les propos tenus, par exemple, par M. Maxime Saada, sur ce point, lors de son audition, au sujet de la sanction record infligée par l'Arcom à la chaîne C8 lors de « l'affaire Louis Boyard » sont particulièrement éloquents : *« Je répète ce que j'ai déjà dit : ce qui fait le succès de Cyril Hanouna, qui rassemble à peu près 2 millions de téléspectateurs tous les jours, c'est sa nature – sa spontanéité, son naturel, son franc-parler. Cela peut donner lieu, quand on est en direct – ce qui est très important – à des débordements tels que celui que vous avez cité et qui nous a valu une sanction. C'est un risque que nous prenons, mais quand nous sommes sanctionnés, nous nous conformons à la sanction. »* ⁽¹⁾

Cette approche de la régulation est parfaitement incompatible avec l'esprit et la lettre de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, tant du point de vue de la maîtrise de l'antenne, que vis-à-vis des impératifs de protection du public, et de préservation de l'intérêt général. **Il est donc impératif que l'Arcom puisse disposer de toute la latitude nécessaire pour renforcer la portée des sanctions qu'elle adopte en toute indépendance.**

Proposition n° 15 : Faire du respect par les éditeurs de leurs obligations prévues par la loi ou leur convention un critère essentiel lors de l'attribution ou de la reconduction d'une autorisation d'émettre sur la TNT.

À ces critères communs aux services de télévision et de radio, l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 en énumère d'autres qui sont propres aux services de la TNT numérique. L'Arcom doit ainsi tenir compte :

– des engagements du candidat en matière de couverture du territoire, ainsi que de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques françaises et européennes ;

– de la cohérence des propositions formulées par les candidats en matière de regroupement technique et commercial avec d'autres services et en matière de choix des distributeurs de services ;

– de la nécessité d'offrir des services répondant aux attentes d'un large public et de nature à encourager un développement rapide de la télévision numérique terrestre.

(1) *Audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, 29 février 2024.*

Le même article précise également dans les alinéas suivants que le régulateur :

– prend en compte le coût des investissements nécessaires à l’exploitation d’un service et la durée de leur amortissement au regard des perspectives d’évolution de l’utilisation des fréquences radioélectriques ;

– favorise les services ne faisant pas appel à une rémunération de la part des usagers et contribuant à la diversité des opérateurs ainsi qu’à renforcer le pluralisme de l’information, tous médias confondus ;

– tient compte des engagements en volume et en genre pris par le candidat en matière de production et de diffusion de programmes en haute ou ultra haute définition.

Les critères de second rang qui viennent compléter les impératifs prioritaires sont donc nombreux, pour ne pas dire trop nombreux. Cette multiplicité est le fruit d’une sédimentation liées aux multiples évolutions qu’a connues la loi du 30 septembre 1986 au gré des progrès technologiques. La hiérarchisation de ces critères, telle que prévue par le législateur, qui est légitime, est loin de simplifier l’action du régulateur, d’autant que les rédactions retenues apparaissent parfois confuses (« *tient également compte* », « *prend en compte* », « *favorise* »). Lors de son audition, Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles, a d’ailleurs reconnu cette difficulté : « *Il existe des critères de premier rang et des critères de second rang. Il serait peut-être souhaitable de mener une réflexion quant aux critères qui prédéfinissent la sélection. Cela relève du domaine de la loi. Les critères sont aujourd’hui très nombreux, ce qui complexifie le rôle du régulateur.* » ⁽¹⁾

c. Une obligation de distribuer les fréquences sans lien avec une bonne gestion de la ressource radioélectrique

La gestion du domaine public du spectre radioélectrique relève de décisions du Gouvernement. Le gouvernement et l’Agence nationale des fréquences interviennent en amont de l’Arcom pour définir quelles fréquences sont affectées à chaque type d’utilisation (audiovisuel, communications électroniques, défense, météo, ...) et assurer un partage équilibré des fréquences entre leurs différents usages. Une coordination internationale est de plus nécessaire pour s’assurer que les fréquences utilisées par les différents États ne brouillent pas celles utilisées par leurs voisins et régler ce partage de fréquences de manière équitable.

Dans ce cadre, l’Arcom estime qu’elle est dans l’obligation de lancer un appel à candidatures dès qu’une fréquence se retrouverait vacante sans être préemptée par l’État pour ses propres besoins et de l’attribuer au meilleur dossier de candidature présenté. Ce n’est que si aucun dossier présenté ne serait

(1) *Audition de Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), 14 mars 2024.*

conforme aux prescriptions de la loi, ou le projet indéniablement non viable, qu'elle pourrait renoncer à attribuer cette fréquence.

Or le rapporteur observe que l'audience de certaines chaînes est aujourd'hui anecdotique, notamment quand on prend en compte les coûts de diffusion. En particulier, **les cinq chaînes payantes proposées aujourd'hui (Paris Première par le groupe M6, Canal+, ses déclinaisons sport et cinéma, Planète+ par le groupe Canal+) réalisent des audiences si limitées que notamment le groupe M6 indiquait réfléchir à son avenir sur la TNT ⁽¹⁾ – les autres acteurs de la TNT payante ayant soit abandonné la diffusion, soit obtenu de migrer vers la TNT gratuite.** Pour 15 autorisations délivrées initialement par le régulateur, 10 seulement ont été exploitées sur la durée de l'autorisation (période 2005-2015) et 7 ont été restituées : AB1, Canal J, Select TV, TPS Star, CFoot, TF6 et Eurosport. Le 17 décembre 2015, la chaîne payante LCI a obtenu l'agrément du CSA pour bénéficier de la possibilité offerte par l'article 42-3 de la loi de 1986 et exploiter désormais son service sur la TNT gratuite.

Seul le groupe Canal+ semble encore croire à l'avenir de la TNT payante. Dans ses réponses écrites au rapporteur, il indique que *« il est toujours possible de souscrire à un abonnement via TNT mais ce mode de réception n'est plus mis en avant dans nos parcours. Cela fait suite aux faibles recrutements constatés sur ce mode de réception. Il y a eu encore des nouveaux abonnés en 2023 mais pas suffisamment pour compenser le nombre de résiliations. Le parc de clients TNT est un parc ancien, principalement issu de nos clients historiques venant de l'analogique, technologie abandonnée en 2009-2010 pour les migrer en grande partie sur des décodeurs TNT. Ce sont des abonnés pour la plupart relativement âgés et peu enclins à la consommation délinéarisée »*, les abonnés via ce mode de diffusion ne représenteraient plus que 3 % de son parc total d'abonnés.

Lors de ses auditions, le groupe Canal+ a confirmé sa volonté de candidater au renouvellement de l'ensemble des autorisations des chaînes TNT payantes du groupe Canal+, qui arriveront à échéance en 2025. Cela révèle un équilibre encore intéressant entre coûts de diffusion et nombre d'abonnés, selon M. Jean-Marc Juramie, directeur général adjoint de Canal+ France en charge des programmes : *« Pour le moment, nous estimons que la situation sur la TNT est encore économiquement tenable car notre parc est encore suffisant pour que ce soit supportable, raison pour laquelle nous allons candidater à nouveau. »* ⁽²⁾ Cependant, M. Grégoire Castaing, directeur général adjoint chargé des finances et de la stratégie du groupe Canal+, a déclaré dans la presse que *« la TNT n'offre pas beaucoup de perspectives encourageantes. Au contraire, elle pose des problèmes supplémentaires dus notamment aux limites technologiques et aux obligations liées à cette fréquence. »* ⁽³⁾

(1) Audition de M. Nicolas de Tavernost, président du directoire du groupe M6, 8 février 2024.

(2) Audition de M. David Larramendy, directeur général de M6 Publicité, 15 février 2024.

(3) *Le Figaro*, Canal+ demande encore des « preuves d'amour » pour rester sur la TNT, 20 juin 2022.

Aussi le rapporteur estime qu'une gestion économe et rationnelle pourrait justifier que la ressource radioélectrique actuellement consommée pour desservir les quelques milliers de téléspectateurs de la TNT payante soit mise en réserve en vue d'utilisations futures pour des besoins qui pourraient apparaître dans les dix années à venir.

En outre, alors que le marché de la publicité va connaître une rétraction dans les années à venir ⁽¹⁾ (cf. *infra*), il n'apparaît pas non plus utile d'attribuer cette ressource à une augmentation de l'offre, avec cinq chaînes gratuites supplémentaires.

Si la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a permis au régulateur, sur la base de la consultation publique ou l'étude d'impact, de différer le lancement pour une période de deux ans renouvelable une fois, elle a aussi acté le principe de son obligation de le faire. Aussi une modification législative est nécessaire pour qu'une gestion pragmatique du spectre soit mise en place.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° IV : Acter la fin de la TNT payante et prévoir la possibilité pour l'Arcom de ne pas réattribuer les cinq fréquences correspondantes.

4. La durée des autorisations et les conditions de leur renouvellement hors appel à candidatures sont contraintes par les exigences de libre concurrence et d'intérêt général

La rareté de la ressource hertzienne implique que **la compétition dans son accès soit non seulement équitable et transparente, mais également périodique.** Il s'agit ainsi de garantir la possibilité pour de nouveaux opérateurs d'accéder au marché à intervalle régulier. La remise en concurrence régulière des autorisations permet également au régulateur de mettre à jour les obligations et engagements des éditeurs. « *Nous repartons d'une feuille blanche* » a indiqué **M. Roch-Olivier Maistre au sujet de la procédure actuelle d'attribution de quinze fréquences sur la TNT, en ajoutant que le souhait de l'Autorité était de densifier, au maximum les obligations des opérateurs : « À chaque fois que nous renégocions une convention avec une chaîne dont nous renouvelons l'autorisation, nous essayons d'aller un peu plus loin et de densifier les obligations des opérateurs »** en 2023 ⁽²⁾.

Les exigences de libre concurrence et d'intérêt général imposent donc que la durée d'une autorisation de diffusion soit limitée, et que les conditions de son renouvellement hors appel à candidatures soient strictement encadrées.

(1) *Arcom et DGMIC, Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité, étude réalisée par PMP Strategy, 30 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

a. La durée de la décision d'autorisation est limitée et peut être écourtée à titre de sanction

Conformément à l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986, la durée de l'autorisation accordée à un service de la TNT ne peut excéder dix ans. Il s'agit donc d'une **durée maximale**, et l'Arcom peut décider d'attribuer une autorisation d'une durée plus courte, notamment au regard des objectifs de bonne gestion du domaine hertzien et d'intérêt du public. **À titre d'illustration, le CSA a accordé le 4 décembre 2020 une nouvelle autorisation à Canal+ pour trois ans seulement, à la demande de l'éditeur lui-même qui arguait de la décroissance de son nombre d'années TNT et des coûts élevés de diffusion.**

Par ailleurs, bien que créatrice de droit pour son bénéficiaire ⁽¹⁾, une décision d'autorisation d'un éditeur de la TNT peut être abrogée par l'Arcom dans deux cas de figure :

– **en cas de caducité de l'autorisation**, c'est-à-dire lorsque le titulaire de l'autorisation n'exploite pas la fréquence qui lui a été attribuée. En effet, aux termes de l'article 25 de la loi du 30 septembre 1986, il est tenu de « *commencer de manière effective à utiliser la ressource radioélectrique* » dans le délai maximum prévu par l'Arcom ;

– **à titre de sanction en cas de méconnaissance par un éditeur de ses obligations légales ou conventionnelles, ou en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée** ⁽²⁾.

Dans le premier cas, l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit parmi la palette de sanctions à disposition de l'Arcom **la possibilité, non seulement de réduire la durée de l'autorisation « dans la limite d'une année », mais également celle de procéder à son retrait**. Cette sanction, la plus sévère possible, doit toutefois tenir compte de la gravité du manquement, et faire suite à une mise en demeure pour des faits distincts. Dans le second cas, l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 précise que l'autorisation peut être retirée sans mise en demeure préalable.

La sanction de retrait d'une autorisation de diffusion n'a été prononcée qu'une seule fois par le régulateur à l'encontre d'une chaîne nationale de la TNT, en l'espèce Numéro 23 (cf. *supra*). Le CSA a fondé sa décision du 14 octobre 2015 à titre principal sur le terrain de la « fraude à la loi », et à titre accessoire sur la modification substantielle de l'actionnariat au sens de l'article 42-3 de la loi de 1986. Dans un arrêt du 30 mars 2016 ⁽³⁾, le Conseil d'État a estimé toutefois que l'existence du premier fondement n'était pas démontrée et que son

(1) *Conseil d'État, décision n° 134766 Société Strasbourg FM, 10 octobre 1997.*

(2) *Par exemple, des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement.*

(3) *Conseil d'État, décision n° 395702 Société Diversité TV France, 30 mars 2016.*

caractère « *déterminant dans le dispositif de la décision* »⁽¹⁾ du CSA impliquait de procéder à l'annulation celle-ci.

b. Une décision d'autorisation peut être reconduite par une procédure simplifiée soumise à certaines conditions

Une autorisation de diffusion sur la TNT peut être reconduite hors appel à candidatures, une seule fois, pour une durée maximale de cinq ans, dans les conditions prévues à l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986. On parle de « *procédure simplifiée* ». Introduite par la loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994, cette possibilité est destinée à assurer aux éditeurs une durée de diffusion suffisante à l'amortissement de leurs investissements. Dans les faits, la durée de l'autorisation peut se trouver sensiblement allongée, passant de dix à quinze ans.

Le régulateur peut également décider de reconduire une autorisation par procédure simplifiée pour une période plus réduite que le délai maximum prévu de cinq années. Ce fut par exemple le cas de Canal+, dont l'autorisation a été prolongée par l'Arcom hors appel à candidatures le 8 mars 2023 pour une durée de 18 mois. M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, affirme ainsi qu'il s'agissait pour la chaîne de conserver « *une faculté de sortie à court terme* ». Il complète : « *En effet, nous avons un objectif de rentabilité, et le nombre d'abonnés à la TNT payante décroît. Nous ne voulons pas nous retrouver avec un nombre d'abonnés insuffisant pour rentabiliser la présence de Canal+ sur la TNT – sauf que personne ne sait quand cela arrivera. Lors des négociations, le CSA nous a indiqué qu'il était nécessaire de fixer une durée d'attribution. Nous la souhaitons la plus courte possible : nous avons demandé douze mois et obtenu un compromis à dix-huit.* »⁽²⁾

Le rapporteur s'interroge toutefois sur l'opportunité pour l'Arcom d'avoir accédé à une telle demande. En effet, par ce délai réduit, l'autorisation de Canal+ arrivera à échéance le 5 juin 2025, après celle de C8⁽³⁾ et avant celle de CNews⁽⁴⁾. Ces trois chaînes sont donc concernées par l'appel aux candidatures lancé par l'Arcom le 28 février 2024.

Cette configuration semble placer le groupe Canal+ dans un rapport de force favorable face à l'Arcom, en lui permettant de conditionner le renouvellement de la chaîne Canal+, dont l'importance dans le financement du cinéma est connue, à celui de C8 et CNews. C'est l'avis de M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne : « *Bolloré joue une partie de poker, menteur ou non – il semblerait qu'on puisse voir ses cartes – , ou*

(1) Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente, M. Christian Kert président et M. Marcel Rogemont rapporteur, 8 décembre 2016.

(2) Audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, 29 février 2024.

(3) Qui arrivera à échéance le 28 février 2025.

(4) Qui arrivera à échéance le 31 août 2025.

une double partie : il dit que s'il n'y a pas de renouvellement des autorisations pour C8 et CNews, il ne demandera pas celui pour la 4. »⁽¹⁾

Bien que M. Maxime Saada s'en défende et affirme que « *l'arrivée à échéance simultanée* » des fréquences des trois chaînes soit « *fortuite* »⁽²⁾, le rapporteur peine à imaginer qu'un tel calendrier n'ait pas été anticipé par le groupe. M. Roch-Olivier Maistre se justifie en affirmant qu'« *une chaîne peut se poser légitimement la question de la pertinence de son maintien sur la TNT.* »⁽³⁾ Le rapporteur n'en regrette pas moins que la priorité donnée aux intérêts d'un éditeur privé ait conduit l'Arcom à se placer dans une position défavorable pour l'appel aux candidatures de 2024.

Si l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986 présente la reconduction simplifiée comme un droit des éditeurs (« *les autorisations délivrées [...] sont reconduites* »), il énumère également un certain nombre de motifs pouvant fonder un refus par l'Arcom d'y procéder :

- l'État a modifié la destination de la fréquence attribuée à l'éditeur ;
- la reconduction de l'autorisation par cette procédure est de nature à porter atteinte à l'impératif de pluralisme ;
- la situation financière de l'éditeur ne lui permet pas de poursuivre l'exploitation dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire en respectant ses obligations relatives à la programmation ;
- l'éditeur a fait l'objet d'une sanction ou d'une condamnation sur le fondement de la loi de 1986, de la loi de 1881 sur la liberté de la presse⁽⁴⁾ ou de certaines dispositions du code pénal⁽⁵⁾ ;
- l'éditeur n'a pas respecté, selon le constat de l'Arcom pendant plusieurs exercices, les principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information ou de représentation de la diversité de la société française. Ce dernier motif a été introduit par l'article 9 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche ».

La procédure de reconduction hors appel à candidatures prévoit que l'Arcom se prononce sur le choix d'y recourir ou non dix-huit mois avant l'expiration de l'autorisation : cette durée garantit à l'éditeur une certaine visibilité. Le régulateur publie alors sa décision motivée, qui précise le cas échéant

(1) *Audition de M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 14 décembre 2023.*

(2) *Audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, 29 février 2024.*

(3) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(4) *Articles 23, 24 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.*

(5) *Articles 227-23 ou 227-24 du code pénal.*

les points principaux de la convention qu'il souhaite voir révisés, ainsi que ceux dont le titulaire demande la modification. Cette décision n'engage pas l'Arcom : elle marque simplement l'ouverture de négociations pour réviser la convention, que le régulateur peut finalement décider de ne pas signer ⁽¹⁾.

L'Arcom procède alors à l'audition publique du titulaire, et peut également procéder à celle de tiers intéressés. Le régulateur et l'éditeur doivent s'entendre sur les nouveaux termes de la convention afin d'aboutir à une signature neuf mois avant la date d'expiration de l'autorisation. À défaut d'accord, celle-ci n'est pas reconduite par procédure simplifiée et une nouvelle autorisation ne pourra être délivrée à l'éditeur que dans le cadre de la procédure de droit commun, à savoir l'appel à candidatures de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986.

De toute évidence, cette procédure simplifiée doit être *a minima* revue et probablement supprimée afin de garantir une gestion optimale des fréquences concernées et de lever tout doute sur l'impartialité du régulateur dans cette matière. Une chaîne qui n'a pas atteint les objectifs économiques et opérationnels prévus par le plan d'affaires qu'elle a proposé à l'appui de sa candidature ne doit pas pouvoir faire l'objet d'un renouvellement au titre de cette procédure.

Proposition n° 16 : Prévoir qu'une chaîne qui n'aurait pas atteint les objectifs économiques et opérationnels prévus par le plan d'affaires annexé à son dossier de candidature ne peut voir son autorisation renouvelée sans une mise en concurrence.

B. UNE PRATIQUE QUI S'EST ÉLOIGNÉE TOUTEFOIS DE FAÇON NOTABLE DE L'IDÉE D'UNE BONNE GESTION DU DOMAINE PUBLIC HERTZIEN

En confiant à un régulateur indépendant la mission d'attribuer les fréquences de la TNT et d'y faire vivre le pluralisme, l'État s'est démis d'une prérogative de puissance publique essentielle. Or 40 ans de régulation n'ont pas permis de lever tous les soupçons de favoritisme et d'influence entre le régulateur et les acteurs de l'audiovisuel.

1. Une bonne gestion du domaine public hertzien qui est indispensable au regard de la concurrence des usages du spectre

La définition, par le législateur, d'un cadre juridique strict relatif à l'attribution de certaines bandes de fréquence à la TNT repose sur **la rareté de cette ressource, et son appartenance au domaine public.**

Les fréquences radios constituent en effet une « ressource rare » qui doit être allouée le plus efficacement possible. Le spectre est en effet par nature limité pour des usages qui sont multiples. **Il est donc nécessaire d'arbitrer entre les différents usages possibles et entre les différents opérateurs intéressés.** La

(1) Conseil d'État, décision n° 17346 Société Sonal, 26 avril 1998.

décision incombe donc logiquement aux pouvoirs publics, au nom de la protection de l'intérêt général, et à un régulateur indépendant, l'Arcom.

L'attribution des fréquences de la TNT s'effectue dans le cadre d'une procédure fortement encadrée par le législateur. Cette procédure doit permettre de trouver le meilleur équilibre dans une situation de double contrainte « interne » et « externe ».

La contrainte « interne » correspond essentiellement à la concurrence entre les opérateurs économiques qui sollicitent ces fréquences (*infra*). Le processus de sélection des candidats doit en effet assurer, en toute transparence, que les meilleurs candidats seront retenus dans l'intérêt du public. Cette tâche incombe à l'Arcom, qui est également chargée, une fois les candidats retenus, « *de contrôler les obligations législatives et conventionnelles fixées aux éditeurs en contrepartie de l'utilisation d'une ressource rare appartenant au domaine public de l'État* »⁽¹⁾ comme l'a rappelé M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, lors de son audition.

À cette contrainte interne s'ajoute une contrainte « externe » qui renforce encore la rareté et donc la valeur des fréquences attribuées à l'usage des chaînes de la TNT. Il existe en effet une concurrence entre les usages possibles de ces fréquences, ces dernières pouvant également être utilisées pour le développement du mobile.

Cet arbitrage dépend, par ailleurs, de décisions qui dépassent le cadre national, l'affectation de bandes de fréquences à certains usages faisant l'objet de négociations et de décisions dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications (cf. *supra*).

La concurrence des usages, et la valeur économique des fréquences rendent indispensable une gestion irréprochable de l'attribution des fréquences de la TNT. Les fréquences de la TNT ont en effet une valeur économique certaine, qui justifie l'encadrement strict prévu par la loi en cas de revente d'une chaîne par son propriétaire lorsqu'une autorisation d'émettre sur un canal de la TNT a été attribuée par l'Arcom.

Sur ce point, le rapporteur partage pleinement les propos tenus par M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors de son audition : « *Sur le sujet de la valeur, il est nécessaire de comprendre que ces chaînes, qui ont été attribuées gratuitement par l'État, représentent des centaines de millions d'euros. Un poids considérable doit donc être mis sur l'autre plateau de la balance. Au moment du rachat, par M. Alain Weill, de la chaîne que j'évoquais précédemment [Numéro 23], mon prédécesseur a fait connaître, et je*

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

partage pleinement ce sentiment, son effarement en constatant que la taxe sur les plus-values existantes s'élevait à 5 %. » ⁽¹⁾

Il apparaît, en outre, que le maintien de candidats nombreux pour les attributions de ces fréquences atteste de la valeur indéniable de cet élément du domaine public national, alors que l'utilisation de celles-ci a un coût certain pour les entreprises privées devant avoir recours aux infrastructures des prestataires privés que sont Télédiffusion de France (TDF) et TowerCast pour la diffusion des programmes. Selon les éléments chiffrés fournis par les éditeurs des différentes chaînes, **le coût de diffusion d'une chaîne sur la TNT nationale est de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros par an.**

Comme l'a rappelé devant la commission d'enquête M. Olivier Schrameck, « *Cette procédure assortit en effet une aliénation durable du domaine public pour une période de dix ans, suivie d'une autre de cinq ans sans appel d'offres. Or, je me permets de vous rappeler les termes précis de la décision 94-346 DC du 21 juillet 1994 du Conseil constitutionnel : "Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté". Il me semble donc légitime de s'interroger sur les droits consentis, véritablement exorbitants de droit commun, d'autant qu'il appartenait au CSA de veiller sur la maintenance des fréquences hertziennes en cours et sur les contreparties exigées de leurs attributaires.* » ⁽²⁾

Le rapporteur juge ainsi étonnant, que la question de la redevance pour occupation du domaine public n'ait jamais été posée. L'article 81 de la version initiale de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoyait pourtant bien que « *Les services de communication audiovisuelle soumis à un régime d'autorisation versent chaque année au budget de l'État une cotisation forfaitaire destinée à couvrir les frais du contrôle du respect des obligations générales et des obligations dont est assortie la décision d'autorisation.* » Or cet article, et donc la redevance associée, a été abrogé dès 1989.

Le rapporteur est donc favorable au fait de conditionner la délivrance de l'autorisation d'émettre à une redevance annuelle pour occupation du domaine public. Comme le prévoit l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.* » Il propose ainsi que son assiette soit assise sur le chiffre d'affaires

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(2) *Ibid.*

des chaînes concernées afin d'évaluer au mieux l'avantage procuré et de garantir une forme d'équité entre les acteurs historiques et les nouveaux entrants.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° V : Soumettre la délivrance de l'autorisation d'émettre sur la TNT à une redevance annuelle pour occupation du domaine public assise sur le chiffre d'affaires des éditeurs concernés.

Dans ces conditions, plus que jamais, la rareté des fréquences de la TNT rend nécessaire une gestion irréprochable du domaine public hertzien. Il apparaît, toutefois, au regard des auditions menées et des documents obtenus par la présente commission d'enquête, que la mise en œuvre de la procédure d'attribution des fréquences s'est éloignée, à plusieurs reprises, au moins dans le passé, de ce que l'on peut attendre d'une bonne gestion, à savoir la défense de l'intérêt général, de l'intérêt du public, et le juste respect des lois et règlements.

2. Un précédent regrettable avec la chaîne Numéro 23 qui a nourri durablement la méfiance vis-à-vis de l'indépendance du régulateur et de la procédure d'attribution des fréquences de la TNT

Les irrégularités constatées dans le cadre de l'octroi de certaines autorisations de fréquence lors d'une phase de renouvellement en 2012 ont nourri de façon durable une méfiance légitime vis-à-vis de l'indépendance du régulateur, à savoir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), à cette époque, et vis-à-vis de la mise en œuvre de la procédure d'attribution prévue par la loi.

Les auditions menées par la commission d'enquête ont donné à voir combien ce précédent marquait encore les esprits et avait témoigné **des limites de la procédure précitée**. Lors de son audition, M. Marcel Rogemont, rapporteur et auteur du rapport de la commission d'enquête consacrée en 2016 à la chaîne Numéro 23 ⁽¹⁾, est revenu en détail sur les différents manquements établis lors de ses travaux, qui illustrent, selon lui, de façon édifiante « *le dysfonctionnement permanent du Conseil supérieur de l'audiovisuel* ».

Sans reprendre le détail des conclusions de la commission d'enquête, que le rapporteur partage, il est souhaitable d'insister sur les points suivants soulevés par M. Marcel Rogemont.

Il apparaît d'abord que, par le passé, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a fait preuve d'un « défaut de surveillance de la part de la puissance publique » quant au juste respect par les chaînes de leurs obligations conventionnelles. Les exemples cités par M. Marcel Rogemont à ce sujet, lors de son audition, et développés au sein de son rapport, sont de ce point de vue édifiants, qu'il s'agisse de « *la tendance générale des chaînes [...] [à] attirer la publicité et donc [à] devenir plus généralistes* », comme l'a fait, parmi d'autres, W9, ou qu'il

(1) Assemblée nationale, *rapport n° 4294 de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente*, par M. Christian Kert, président et M. Marcel Rogemont, rapporteur, 9 décembre 2016.

s'agisse de l'arbitrage consistant, pour le groupe TF1, à conserver le bénéfice de son autorisation de fréquence pour le passage en format gratuit de sa chaîne LCI, précédemment payante, alors « *qu'il aurait été normal que la fréquence utilisée par LCI sur la TNT payante, soit remise dans le pot commun, c'est-à-dire rendue au CSA, et que TF1 propose cette même chaîne au titre des six nouvelles de la TNT gratuites qui s'apprêtaient à être lancées.* » Ce dernier exemple illustre, parmi d'autres, la perméabilité du CSA à l'influence des acteurs économiques qu'il est censé réguler.

Cette absence d'indépendance du CSA s'est également traduite par sa proximité avec le Gouvernement dans une procédure dont il est pourtant censé garantir l'indépendance et l'impartialité.

Le poids du Gouvernement est traduit à la fois par le choix de confier une mission relative aux normes de diffusion au président du CSA en exercice à l'époque en tant que personnalité qualifiée, « *alors qu'il aurait fallu s'adresser au CSA* » comme l'a relevé avec insistance M. Rogemont lors de son audition : « *Le simple fait que M. Boyon [président du CSA entre 2007 et 2013] ait participé à des réunions interministérielles est éloquent. Cela n'était pas interdit, mais il faut noter qu'il y était invité à titre personnel, et non en tant que président du CSA. Du reste, le Conseil était censé être une autorité indépendante, et je ne suis pas sûr que le président d'un tel organisme ait sa place au sein d'un comité interministériel.* » ⁽¹⁾

Cette analyse est partagée par le rapporteur ainsi que par M. Schrameck, lors de son audition, qui a indiqué considérer en effet « que les pouvoirs publics [...] semblent avoir eu, à cet égard, une responsabilité, en confiant à [s]on prédécesseur une mission qui entretenait une confusion entre ses fonctions de président du collège et ses fonctions de missionnaire du Gouvernement » qualifiant ce choix de « dysfonctionnement originel [...] difficile à affronter ».

Cette proximité entre le Gouvernement et les choix opérés s'est traduite par plusieurs faits troublants, rappelés dans le rapport de la commission d'enquête précitée, de l'absence de lancement d'une consultation publique, pour des raisons de forme, au lancement précipité d'un appel à manifestation d'intérêt « *avant les élections de 2012* » ⁽²⁾ alors que, comme l'a également rappelé M. Rogemont, le CSA, « *un ou deux ans avant, avait pourtant estimé qu'il n'était pas utile de précipiter le mouvement* » ce qui traduit, « *un changement ; incontestablement, des influences ont été exercées – par des gens que je ne nommerai pas, même si j'ai un sentiment sur ce point* », ajoutant, par ailleurs, que dans ces conditions « *on ne peut pas penser que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dans la période où les fréquences ont été attribuées, mais aussi par la suite, a travaillé normalement.* » ⁽³⁾

(1) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Il en va de même de l'attribution de chaînes bonus, ces canaux compensatoires, prévus par la loi, ayant toujours été regardés, par M. Michel Boyon lui-même, lorsqu'il était en poste, comme « *gravement illégaux* »⁽¹⁾ quand bien même ce dernier n'était pas « *aux affaires* » au moment de cette décision.

Dans ces conditions, le processus de sélection des candidats a été lui-même sujet à des influences et des pratiques peu compatibles avec l'idée d'un régulateur indépendant. Les propos tenus par M. Marcel Rogemont lors de son audition, concernant notamment l'attribution d'une fréquence à une chaîne sportive à choisir entre RMC Sport et l'Équipe TV suffisent à illustrer cette porosité : « *une fréquence était destinée à une chaîne sportive et il fallait choisir entre RMC Sport et L'Équipe HD. Les responsables de la seconde chaîne ont rencontré le Président de la République et, comme par hasard, on a appris dans la presse que le Comité national olympique et sportif français allait donner son avis sur la question – ce qui est assez étonnant puisque c'est au CSA qu'il revient normalement de faire un choix sans qu'aucune autre instance ne vienne influencer sa décision. L'Équipe HD a finalement été retenue.* »

L'affaire de la chaîne Numéro 23 a constitué le paroxysme des dysfonctionnements précités, et démontré l'absence de fiabilité et d'indépendance du régulateur vis-à-vis de sa mission de bonne gestion de l'attribution des fréquences TNT.

Le déroulé de certains faits témoigne en effet, dans cette affaire, de l'impossibilité, pour le CSA, de ne pas avoir eu connaissance de la fragilité de la candidature proposée et de l'absence de fiabilité du candidat, comme l'a rappelé M. Rogemont : « *Un membre du CSA, dont je tairai le nom afin d'éviter des ennuis judiciaires, a contacté M. Yassine Belattar, qui promouvait une chaîne de télévision un peu décalée consacrée aux cultures urbaines et nommée Urb TV, pour lui conseiller de s'associer avec M. Pascal Houzelot, qui disposait d'excellentes capacités de financement. Cependant, Urb TV s'est fait rouler dans la farine, comme on l'a vu le jour de la présentation de la chaîne de la diversité, qui allait devenir Numéro 23. Je vous ferai remarquer que cette chaîne a changé de nom à trois reprises pendant l'élaboration de la convention, ce qui montre que la ligne éditoriale était déjà en train de changer alors même que la convention n'était pas encore signée. Le CSA avait déjà eu affaire à M. Houzelot, qui lui avait présenté un projet de chaîne du câble, très parisienne dans un certain nombre d'aspects, sur les cultures gay et lesbienne, avec un financement béton. La ligne éditoriale n'a cependant jamais été respectée, au point que Pink TV est un jour devenue une chaîne porno, que le CSA a dû mettre le holà et que M. Houzelot a délocalisé aux Pays-Bas son activité d'édition de services pornographiques. Comment le Conseil a-t-il pu se laisser avoir une nouvelle fois ? Il savait déjà que M. Houzelot n'avait aucune parole, puisqu'il n'a jamais respecté les conventions signées, ni aucun plan de financement, puisqu'il avait laissé entendre que certaines personnes étaient*

(1) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

prêtes à mettre beaucoup d'argent dans Pink TV mais que cela ne s'était pas vérifié. La même chose est arrivée pour la chaîne Numéro 23. »⁽¹⁾

Si le rapporteur entend les éléments de défense formulés lors des auditions, notamment par M. Boyon, qui a indiqué n'avoir subi « aucune intervention ni aucune pression de la part du Gouvernement, de la présidence de la République, du Parlement ou de quelque autorité que ce soit pour lancer le processus de sélection », et être certain « qu'il en est allé de même pour [s]es huit collègues »⁽²⁾, **il semble néanmoins que la réalité des pratiques constatées, d'une part, et le témoignage de M. Rogemont, ainsi que de M. Schrameck, d'autre part, affaiblissent la crédibilité de la thèse selon laquelle il n'y aurait eu aucune influence du Gouvernement dans ce processus à cette date.** Dans *La Récréation*, M. Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la communication de l'époque, relate ainsi à la date du 27 mars 2012 : « *Attribution des fréquences des nouvelles chaînes de télévision. Du travail d'orfèvre, tout le monde est servi. Et même Pascal Houzelot, qui a réussi à se glisser parmi les vainqueurs.* »

Le rapporteur souhaite insister sur la gravité de ces manquements, qui doit être pleinement conservée à l'esprit de chacun. Il n'est en effet pas normal qu'une commission d'enquête ait dû se saisir de l'affaire Numéro 23 afin de faire la lumière sur une attribution pour le moins fantasque d'un canal de la TNT à un tel dossier, en dépit de l'évidence d'un certain nombre de mauvais signaux envoyés par le candidat concerné et d'un cadre législatif suffisamment robuste pour éviter ce genre de situations. Cette « affaire » est venue compléter une liste relativement longue de manquements à la vigilance nécessaire du régulateur et à son rôle fondamental de régulateur indépendant.

Ce passif, qui nourrit une défiance légitime, appelle une nouvelle évaluation de la situation, alors que la procédure de renouvellement de quinze fréquences est d'ores et déjà lancée.

Force est de constater, à l'heure actuelle, que certaines leçons ont été tirées des manquements précités. Ainsi que l'a rappelé M. Roch-Olivier Maistre, lors de son audition, l'affaire de la chaîne Numéro 23 a conduit le législateur à suivre les recommandations de la commission d'enquête précitée, et notamment à mettre en place **une règle dite « des cinq ans »**⁽³⁾, qui rend impossible « *le changement de contrôle dans les cinq ans suivant le renouvellement d'une*

(1) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

(3) *La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 a modifié l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication en prévoyant que « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut cependant agréer une modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, de la société titulaire d'une autorisation délivrée en application de l'article 30-1 de la présente loi intervenant dans un délai de cinq ans à compter de cette délivrance, sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société. »*

autorisation »⁽¹⁾. Une taxation des plus-values a également été créée à cette occasion par l'article 114 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, ce qui est un élément de régulation positif, en dépit du taux limité retenu (25 % du montant net des plus-values à long terme provenant de la cession des titres d'une société dont la moitié de la valeur réelle est composée d'une autorisation d'émettre).

Cet exemple doit néanmoins servir de boussole aux pouvoirs publics afin de conserver une pleine vigilance vis-à-vis d'un processus d'attribution qui a un fort impact financier pour les acteurs. Il commande aussi une certaine prudence en cas de perspective d'évolution afin d'éviter à nouveau la reproduction de ce genre de comportement prédateur.

L'indépendance du régulateur apparaît moins suspecte qu'auparavant même si une vigilance précieuse s'impose. Les évolutions intervenues, avec la nomination d'un rapporteur indépendant pour assurer la séparation entre les fonctions de contrôle et de jugement, et le renforcement des clauses intégrées au sein des conventions est une bonne chose, en dépit des protestations des chaînes à ce sujet.

3. Une procédure d'attribution des fréquences qui reste davantage une procédure de « renouvellement » qu'une véritable ouverture à des candidatures variées

Si l'indépendance du régulateur apparaît affermie, par rapport aux errements du passé, des progrès semblent pouvoir être effectués en ce qui concerne l'approche économique de cette procédure et son ouverture réelle à de nouveaux candidats.

Le rapporteur n'ignore pas, à ce sujet, les difficultés, pour ne pas dire la « quadrature du cercle » face auxquelles l'Arcom peut se retrouver. L'Autorité doit en effet choisir les meilleurs candidats, et donc privilégier les acteurs proposant des projets financièrement stables et convaincants. De ce point de vue, les « insiders », à savoir les groupes d'ores et déjà détenteurs d'autorisations de fréquence partent nécessairement, pour des raisons structurelles, avec « une longueur d'avance ». Parmi les critères prévus par la loi, qui effectue une hiérarchie qui s'impose à l'Arcom, figure notamment **l'expérience du candidat** (cf. *supra*), ce qui incline à une certaine forme de conservatisme face à des projets plus innovants, mais présentant davantage de risques.

Lors de son audition, M. Xavier Niel, qui a été candidat en 2023 à l'attribution d'une fréquence pour le lancement d'une chaîne SIX, après avoir tenté de racheter à deux reprises la chaîne M6, a ainsi indiqué au rapporteur, considérer que « la procédure [d'attribution] n'a jamais été pensée que comme un renouvellement des fréquences, afin de conserver les cinq acteurs historiques

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

et d'empêcher la compétition. » ⁽¹⁾ M. Niel a insisté, en conséquence, « *si l'on veut du renouveau* », sur la nécessité de « *mieux organiser les conditions d'accès des nouveaux entrants aux fréquences* » et donc de « *ne pas se contenter d'un papier et d'une audition : si l'on veut les meilleures conditions, il faut qu'il y ait plusieurs candidatures et qu'il soit possible de les mettre en compétition. Ce n'est pas en regardant des dossiers papier que l'on pourra améliorer l'offre ni assurer la meilleure utilisation possible du domaine public, pour le téléspectateur, pour la production et pour l'ensemble de la filière.* » ⁽²⁾

Le rapporteur partage ces éléments d'analyse. Il est impératif, afin de valoriser à leur juste mesure ces fréquences, de garantir une compétition équilibrée entre les nouveaux entrants et les acteurs historiques, afin que le régulateur ne se retrouve pas captif de ces derniers.

Proposition n° 17 : Revoir la procédure d'appel à candidatures et les critères de manière à favoriser la diversité de l'offre et les nouveaux entrants, dans le cadre d'un dialogue compétitif ouvert et transparent entre l'Arcom et les candidats.

Dans cette perspective, il est également indispensable de prévoir des mécanismes permettant d'assurer la reprise, le cas échéant, de tout ou partie des professionnels employés par l'éditeur précédent, dans le cas où un nouvel éditeur se verrait attribuer la fréquence concernée. Dans le droit des marchés publics, en cas de perte de marché, les contrats de travail peuvent être transférés à la nouvelle entreprise si la perte de marché entraîne le transfert d'une entité économique autonome au sens de l'article L. 1224-1 du code du travail, ou si une convention ou un accord collectif de branche (par exemple dans les métiers de la propreté) prévoit que la perte de marché entraîne le transfert des contrats de travail des salariés.

Proposition n° 18 : Mettre en place dans les dossiers de candidature un engagement social, permettant à un candidat à l'attribution d'une autorisation d'émettre de s'engager à reprendre une partie définie des salariés et sous-traitants du titulaire précédent évincé.

Ces évolutions permettraient, par ailleurs, de desserrer l'étau pesant sur l'Autorité lors de la phase de sélection des candidats comportant des titulaires sortants.

En effet, l'existence d'un nombre réduit de groupes, qui ont des intérêts croisés évidents, puisqu'un tiers des chaînes de la TNT n'est pas rentable, peut conduire à des situations de pression problématiques. Pour ne citer que deux exemples, à l'occasion du passage de LCI sur la TNT gratuite, les dirigeants de LCI,

(1) *Audition de M. Xavier Niel, président de NJJ Médias, 21 mars 2024.*

(2) *Ibid.*

puis ceux de BFM TV, ont laissé augurer un plan social au sein des rédactions si le régulateur ne leur donnait pas satisfaction ⁽¹⁾.

Il faut également rappeler les propos tenus par M. Vincent Bolloré, selon lesquels « *si, par extraordinaire, la fréquence de CNews n'était pas renouvelée [...]* cela poserait problème à Canal+ » ⁽²⁾, dans un contexte où cet acteur soutient fortement le financement du cinéma, dessine un champ de contrainte problématique pour le régulateur.

4. Des marges de progrès sur l'organisation du déroulement de la procédure d'attribution

La chronologie de l'appel à candidatures et le déroulement de la phase de traitement des dossiers semblent pouvoir gagner en efficacité afin de permettre aux candidats de déposer des dossiers aboutis, et aux équipes de l'Arcom de leur assurer un traitement rigoureux, notamment sur les aspects financiers qu'ils recouvrent.

À l'heure actuelle, ainsi que l'a rappelé le Président de l'Arcom lors de son audition, les dossiers remis ne le sont « *qu'à la dernière minute de la dernière heure du dernier jour* » ⁽³⁾. Lors de son audition, M. Niel avait expliqué cette situation par le fait que le régulateur laisserait, selon lui, un temps insuffisant aux acteurs pour se préparer : « *Ces mêmes fréquences que nous, opérateurs de télécommunications, achetons pour des centaines de millions d'euros, on peut donc les gagner ou les perdre sur le fondement d'un dossier papier rédigé à la volée en un mois et demi et d'une heure trente d'audition.* » ⁽⁴⁾

Le rapporteur comprend cette demande des chaînes mais observe que la situation actuelle semble différente puisque l'appel à candidatures en cours en vue de la réattribution de quinze fréquences en 2025 a été lancé le 28 février dernier pour une remise des dossiers au plus tard le 15 mai, ce qui apparaît raisonnable. Il peut être souhaitable, toutefois, de permettre aux candidats de compléter le cas échéant leur dossier dans des limites raisonnables afin de permettre au collège de prendre les meilleures décisions possibles.

Le rapporteur considère qu'il existe en revanche un vrai intérêt à repenser l'articulation entre la phase de présélection et la rédaction des conventions. En effet, les auditions menées font apparaître que **l'Autorité peut se retrouver dans une position peu favorable face au candidat retenu lors de cette phase, en raison de la difficulté de choisir un autre candidat en cas de**

(1) Alexandre Piquard, « *LCI en gratuit : BFM-TV menace de supprimer 100 emplois* », Le Monde, 30 novembre 2015.

(2) Audition de M. Vincent Bolloré, conseiller du président du directoire de Vivendi, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du conseil de surveillance du groupe Canal+, 13 mars 2024.

(3) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.

(4) Audition de M. Xavier Niel, président de NJJ Médias, 21 mars 2024.

désaccord. Si l'Arcom affirme que les conventions déclinent les engagements pris par les candidats lors de la phase de présélection, il demeure, aux yeux du rapporteur, **une asymétrie peu favorable au régulateur de sorte que la rédaction des conventions procède d'une négociation qui est en partie sans objet.**

L'ensemble des documents relatifs aux appels à candidatures qui ont eu lieu depuis 2004, auquel il a demandé l'accès à l'Arcom, confirme ce jugement.

Il considère que la question de leur négociation dans le cadre de la procédure d'attribution doit être posée. Cette position a notamment été soutenue, par M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières lors de son audition : *« Deux éléments principaux doivent faire l'objet d'une attention particulière : d'une part, les conditions du conventionnement et d'autre part, la question du contrôle des règles de conventionnement, une fois qu'elles ont été édictées. [...] S'agissant du conventionnement, le cadre d'écriture et de négociation de ces conventions est celui de la loi de 1986. Selon RSF, cette loi présente un certain nombre d'insuffisances, qui sont évidentes en raison de l'accumulation des modifications substantielles du texte au fil des années. »*⁽¹⁾

Lors de son audition, le président de l'Arcom a réfuté ce terme en indiquant que la rédaction des conventions ne procède pas d'une négociation : *« Vous avez évoqué des négociations que nous aurions engagées depuis septembre. Nous n'en avons engagé aucune : nous n'avons fait qu'organiser une consultation publique, pendant laquelle nous avons informé les acteurs du secteur que quinze autorisations arrivaient à échéance et posé une série de questions pour recueillir les impressions des uns et des autres. Nous avons ensuite réalisé une étude d'impact, à finalité économique, qui vous sera communiquée très prochainement – vous verrez que c'est un document très riche. Nous lancerons alors un appel à candidatures ; des opérateurs y répondront en proposant des projets, qu'ils pourront défendre dans le cadre d'auditions publiques si nous les retenons. Ce n'est qu'après ces étapes que nous entrerons dans la phase d'établissement des conventions. Il ne s'agira pas d'une négociation, puisqu'il revient au régulateur de fixer la convention, laquelle prend en compte les engagements pris par l'éditeur. Tout ce que ce dernier écrira dans son dossier de candidature et dira lors des auditions sera consigné, noir sur blanc, dans la convention, dont la bonne application sera garantie par l'Arcom. »*⁽²⁾

M. Rodolphe Belmer, président-directeur général du groupe TF1 a également abondé dans ce sens : *« À l'issue de cette première phase, notre dossier a été sélectionné. S'est alors ouverte une phase administrative, avec des discussions visant à traduire au mieux notre projet dans une convention. Il y avait alors, effectivement, matière à interprétation et discussion. Mais ce n'est pas une*

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

négociation : nous étions déjà sélectionnés. [...] L'Arcom a souhaité, lors de la discussion de la convention qui a suivi la sélection, renforcer certaines obligations auxquelles nous étions soumis. Nous n'étions pas du tout d'accord mais l'autorité nous a amenés à accepter. Il ne s'agissait absolument pas d'une négociation de gré à gré, entre personnes de bonne compagnie : ce n'est pas comme ça que cela se passe. » ⁽¹⁾

Il apparaît néanmoins que les renégociations de ces conventions indiquent que les engagements pris n'étaient pas raisonnables et qu'ils visaient donc en partie essentiellement à « faire bonne figure » lors de la sélection avec, en arrière-plan, l'objectif de négocier ultérieurement des conditions plus favorables de mise en œuvre, lors de la phase d'exploitation de l'autorisation d'émettre.

La difficulté pour l'Arcom de faire pleinement respecter les conventions, en raison des contraintes juridiques pesant sur son pouvoir de sanction, renforce cette hypothèse. En conséquence, le rapporteur reste convaincu de l'intérêt de faire évoluer la chronologie de cette procédure, afin de prévoir, soit, une définition plus ferme du contenu des conventions lors de la phase de sélection des candidatures, soit, *a minima*, un encadrement plus strict de la renégociation de ces conventions.

Il souscrit, à ce sujet, aux propos tenus par M. Schrameck lors de son audition : « *S'agissant [...] du contenu des autorisations, je m'interroge depuis toujours sur les raisons pour lesquelles l'autorisation de création est accordée avant que la convention ne soit négociée, car ce processus en deux temps n'est pas à l'avantage de l'autorité de régulation. C'est également sur la base des obligations conventionnelles consenties par les candidats que le choix pourrait être plus avantageusement opéré.* » ⁽²⁾

Si, en droit, la signature d'une convention conditionne l'octroi d'une autorisation d'émettre, l'Arcom pouvant légalement la refuser à un candidat récalcitrant, en pratique, cette option est sans portée. Elle n'a jamais été mise en œuvre et présenterait, en tout état de cause, de sérieuses difficultés opérationnelles et contentieuses.

Le rapporteur considère donc qu'il est impératif de davantage lier ces deux phases et d'encadrer au maximum la possibilité de renégocier ces conventions au cours du temps, afin d'éviter un affaiblissement progressif des contraintes imposées. Cette fermeté sur les engagements pris est la condition du respect de la concurrence des candidatures lors de la phase de sélection.

(1) *Audition de M. Rodolphe Belmer, président-directeur général du groupe TF1, 8 février 2024.*

(2) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

Proposition n° 19 : Limiter la possibilité de négocier au sein des conventions les engagements pris dans le cadre du dossier de candidature remis initialement par le candidat.

C. LES CONVENTIONS, UN MÉCANISME DE RÉGULATION QUI S'AVÈRE, À BIEN DES ÉGARDS, INSATISFAISANT

1. Les conventions sont au cœur de la régulation par l'Arcom des chaînes de la TNT

La délivrance de l'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique est conditionnée à la conclusion préalable d'une convention entre l'Autorité et chacun des candidats sélectionnés, en application de **l'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.**

Le contenu des conventions est défini au sein de l'article précité. Ces conventions doivent en effet intégrer un ensemble complet de dispositions parmi lesquelles figurent, notamment, des obligations variées relatives à la durée et aux caractéristiques du programme propre de la chaîne, les modalités de soutien financier apporté par la chaîne à la production d'œuvres, des quotas de diffusion d'œuvres françaises et européennes, des mesures propres à contribuer à l'éducation aux médias et à l'information, des dispositions propres à assurer l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs, un temps maximum consacré à la publicité, aux émissions parrainées, ainsi que les modalités de leur insertion dans les programmes, ainsi que des engagements en termes de couverture du territoire.

L'article 28 de la loi précitée prévoit, en outre, les modalités de révision de ces conventions. Ces dernières peuvent en effet être « *régulièrement révisées* ». Toute révision « *susceptible de modifier de façon importante le marché en cause* » doit toutefois être précédée d'une étude d'impact, rendue publique. À compter de la publication de cette étude d'impact, l'Arcom doit recevoir les observations du titulaire de l'autorisation et des tiers concernés, puis auditionner ce titulaire. Elle peut, en outre, entendre également « *les tiers qui le demandent* ».

Ces conventions permettent de décliner finement les engagements pris par les lauréats du processus d'attribution des fréquences. Elles constituent le pivot de la relation de régulation entre les chaînes et l'Arcom durant toute la durée de l'utilisation de la fréquence attribuée. « *L'écriture de la convention est donc un moment essentiel* »⁽¹⁾ pour reprendre les propos du président de l'Arcom, qui souligne, à juste titre, que cette phase de rédaction « *est aussi le moment où l'on tire les leçons de ce qu'a appris le régulateur* »⁽²⁾.

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

(2) *Ibid.*

2. Des conventions souvent révisées en faveur d'un assouplissement des engagements initiaux pris par les chaînes

La révision fréquente des conventions semble avoir conduit, de façon régulière, à un assouplissement des obligations et engagements initiaux pris par les chaînes régulées par l'Arcom.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les quelques exemples suivants illustrent une tendance de fond, les assouplissements accordés étant rarement suivis, paradoxalement, d'un meilleur respect par l'éditeur de ses nouvelles obligations.

- Pour le **groupe TF1**, le rapporteur note que le cahier des charges imposé par le décret n°87-43 du 30 janvier 1987 au concessionnaire qui reprendrait la chaîne en passe d'être privatisée prévoyait l'obligation de diffuser « *un minimum de douze spectacles dramatiques, lyriques et chorégraphiques* » et « *un minimum de dix heures de concerts donnés par des orchestres français, nationaux ou régionaux* ». Si l'entrée de TF1 dans le domaine commun des autorisations d'émettre en 2001 et l'abrogation de l'article 62 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoyant ce cahier des charges par l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 rend cette obligation caduque, les éléments écrits communiqués par la chaîne au rapporteur indiquent que **TF1 a continué de diffuser mensuellement des programmes musicaux dramatiques, lyriques et chorégraphiques, mais uniquement entre 2 et 6 heures du matin**, et diffuse bien des concerts de musique classique mais uniquement sur la même tranche horaire pour les mélomanes insomniaques.

Une nouvelle convention a été conclue le 27 juillet 2017 à la suite de la reconduction de l'autorisation de fréquence accordée à la chaîne hors appel à candidatures pour une durée de 5 ans. Cette nouvelle convention a supprimé toute référence aux « *heures de grande écoute* » dans l'obligation de diffuser régulièrement des magazines d'information politique.

Malgré l'assouplissement consenti, le CSA a constaté que cette obligation n'avait pas été respectée dès la première année de son entrée en vigueur (2018) et pour les deux exercices suivants (2019 et 2020). À ce titre, TF1 a fait l'objet de trois mises en garde. En 2021 et 2022, l'Arcom regrettait à nouveau la programmation nocturne d'un magazine d'information politique régulier.

Finalement, suite à sa nouvelle autorisation d'émettre pour 10 ans, la nouvelle convention de TF1 conclue le 27 avril 2023 a transformé l'obligation de « *diffuser régulièrement des magazines d'information politique ainsi que des magazines d'actualité* » en celle de « *diffuser régulièrement, hors programmation nocturne, des magazines d'actualité réguliers, dont des rendez-vous d'information politique* ».

- Pour le **groupe M6**, l'obligation conventionnelle de W9 qui prévoyait que la programmation de la chaîne soit « *majoritairement consacrée à la musique* » a été modifiée par avenant en 2018, alors que la chaîne n'avait pas satisfait à cette

obligation pour la troisième année consécutive et avait reçu à ce titre une mise en garde du CSA le 5 septembre 2018. Un avenant conclu le 16 mai 2018 a modifié cette convention afin de définir la musique comme le genre « premier » et non plus majoritaire de la programmation de cette chaîne, avec un volume annuel minimum de 3 300 heures. Si W9 s'est engagée en contrepartie à un effort d'exposition des programmes musicaux en première partie de soirée (diffusion d'au moins douze premières parties de soirée musicales supplémentaires sur son antenne, dont quatre inédites), le CSA a constaté en 2018 que « *le volume global de programmes musicaux diffusés a diminué conformément à la nouvelle obligation.* »

● Pour le **groupe Canal+**, la convention de la chaîne CStar a été révisée par avenant du 16 mai 2018 concernant les obligations musicales de CStar. Alors que sa convention prévoyait initialement qu'« *au moins 75 % du temps d'antenne [étaient] consacrés à des programmes musicaux sous toutes leurs formes* », cette exigence a été réduite à « *un volume minimal annuel de 4 435 heures* ».

Cet assouplissement a néanmoins été accordé en échange de plusieurs contreparties, parmi lesquelles figure une meilleure exposition de la musique aux heures de forte audience (10h-12h30 / 16h-23h). La part des émissions musicales aux heures de grande écoute est toutefois passée de 47,2 % en 2017 à 36,4 % en 2020.

Ces chiffres ne sont par ailleurs plus communiqués dans les bilans de l'Arcom des exercices 2021 et 2022. Le rapporteur a cependant reçu cette information de la part du groupe Canal+ : ses programmes musicaux ont représenté 37,5 % du temps d'antenne en 2021, 35,5 % en 2022 et 35,3 % en 2023 ⁽¹⁾.

● Pour **NRJ Group**, le régulateur a consenti à supprimer l'exigence de diffusion de vidéomusiques dans la nouvelle convention conclue le 29 mai 2019 à l'occasion de la reconduction hors appel à candidatures de l'autorisation pour 5 ans, alors que ces contenus faisaient partie avec les divertissements et les magazines des genres devant « principalement » composer l'offre de programmes de NRJ 12. Ces clips musicaux n'étaient plus diffusés depuis août 2008 en dépit des regrets exprimés en ce sens par le CSA (devenu Arcom).

● Pour le **groupe Altice**, l'obligation faite à la chaîne RMC Story de proposer chaque année « *au moins 8 longs-métrages provenant d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique* » a été allégée dans la nouvelle convention conclue du 23 février 2022, qui prévoit désormais que RMC Story propose chaque année « *au moins 10 documentaires consacrés à la compréhension des cultures africaine, asiatique ou latino-américaine* ». Cette obligation n'avait pas été respectée en 2021 et 2022, RMC Story n'ayant diffusé aucune œuvre cinématographique. D'une manière générale, **le rapporteur a du mal à retrouver dans la convention et dans les programmes diffusés par RMC Story le projet de « chaîne de la diversité » retenu par le CSA en 2012.**

(1) Réponses écrites du groupe Canal+ aux questions du rapporteur, 15 mars 2024.

En outre, le régulateur a parfois été à l'origine de demandes de modification des conventions, afin d'y intégrer ses propres priorités – ce qui ouvre la possibilité pour les éditeurs de faire part de leurs propres souhaits d'évolution. **Le rapporteur estime ce type de négociations – et donc d'accord global sur les obligations des éditeurs et leur contrôle – préjudiciable à une régulation qui ne doit pas constamment modifier les règles pour les adapter aux comportements des acteurs.**

3. Un niveau d'exigence vis-à-vis des chaînes qui doit s'accroître

Ces assouplissements de certaines obligations, parmi d'autres, interrogent quant à la capacité du régulateur à trouver un juste équilibre entre l'évolution évidente des conditions de diffusion de certains contenus, face à l'émergence des acteurs du numérique, et le nécessaire respect des obligations des chaînes.

Interrogé sur ce sujet, M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, a indiqué ne pas partager le constat d'un assouplissement régulier des obligations qui s'imposent aux éditeurs : *« Je ne partage pas du tout ce constat. L'état d'esprit du collège est très clair : la tendance qui sera suivie lors de l'attribution des fréquences pour 2025 sera bien celle qui a été observée s'agissant de TF1 et de M6. Je ne sais pas à quels cas spécifiques vous faites référence en parlant d'allègement des obligations. »* ⁽¹⁾ Le président de l'Arcom a rappelé, à cette occasion, que la jurisprudence du Conseil d'État permet de renégocier ces conventions ⁽²⁾ mais pose une limite forte à des révisions substantielles : *« Au cours de la vie de l'autorisation, il est possible de modifier la convention, mais seulement à la marge. La jurisprudence du Conseil d'État est très claire sur ce point : les modifications substantielles ne sont pas possibles, car c'est à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures que la fréquence a été attribuée. Si l'on changeait le format de la chaîne, par exemple, les candidats qui n'ont pas été retenus pourraient s'estimer lésés. »* ⁽³⁾

Cette position apparaît partagée par les chaînes, qui ont justifié, le plus souvent, ces évolutions par une évolution du contexte dans lequel leur programmation évolue ou en raison de la stratégie globale des groupes détenteurs de plusieurs chaînes.

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(2) *Conseil d'État, décision n° 363146 Société NRJ Réseau, 28 novembre 2014 :* « Les dispositions de l'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, qui subordonnent la délivrance des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion d'un service diffusé par voie hertzienne terrestre à la conclusion entre le CSA et la personne qui demande l'autorisation d'une convention fixant les règles particulières applicables au service, ne font pas obstacle à ce que les conventions ainsi conclues fassent l'objet de modifications à la demande du titulaire de l'autorisation. Saisi d'une telle demande, le CSA est tenu de la rejeter dans le cas où la modification sollicitée revêt, du fait de son objet ou de son ampleur, un caractère substantiel. »

(3) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

Il apparaît néanmoins, preuve à l'appui, que l'on peut observer, a minima, un assouplissement qualitatif de certaines obligations conventionnelles, même si un mouvement inverse d'accroissement quantitatif des obligations a eu lieu concomitamment. **En tout état de cause, le rapporteur considère, face à des assouplissements qui n'ont pas toujours porté leurs fruits, que la prise d'engagements de la part des chaînes doit les conduire à respecter leurs obligations.**

Il convient donc, sur ce sujet, de faire en sorte qu'un engagement pris soit considéré comme à tenir, et non qu'il constitue une variable à ajuster une fois passée la procédure de sélection des candidats. Une attention particulière doit être portée, à ce sujet, sur le détail des rédactions retenues au sein des conventions. La lecture des conventions peut faire apparaître des incongruités, sous la forme, par exemple d'obligation prenant la forme d'une longue liste de genres devant composer « *majoritairement* » ou « *principalement* » la programmation de la chaîne, ce qui laisse à l'éditeur parfois une trop grande souplesse dans le respect de ses obligations. Ainsi par exemple, la convention de Chérie 25 prévoit que sa programmation est « *majoritairement composée de magazines et de documentaires* ». Or, en 2020, dernière année où l'Arcom a publié un bilan détaillé, les magazines représentaient 99,5 % de ces deux genres dominants, et les documentaires seulement 0,5 %.

Si le format de la chaîne n'est plus à même d'être rentable, pour des raisons externes ou propres à l'éditeur, il lui reste loisible de rendre son autorisation d'émettre à l'Arcom, qui pourra alors relancer un appel à candidatures et mettre en compétition des projets différents – dont celui de l'éditeur sortant. Ainsi, le changement de mode de consommation de la musique rend aujourd'hui difficile de maintenir une chaîne musicale ; plutôt que de faire évoluer son format en tentant de modifier sa convention, le titulaire de l'autorisation pourrait rendre son autorisation d'émettre. La théorie de l'imprévision chère aux juristes ⁽¹⁾ nécessite que les événements affectant l'exécution du contrat soient imprévisibles, extérieurs aux parties et entraînant un bouleversement de l'économie du contrat. L'imprévision n'étant pas un cas de force majeure, le cocontractant doit poursuivre l'exécution du contrat ; il commettrait une faute en interrompant ses prestations. Deux cas de figure peuvent ensuite se produire : soit l'équilibre contractuel se rétablit, soit le bouleversement de l'économie du contrat se révèle définitif, et l'imprévision se transforme alors en cas de force majeure justifiant la résiliation du contrat.

Proposition n° 20 : Rendre un caractère obligatoire au respect des obligations originales des conventions jusqu'à l'expiration ou à la remise de l'autorisation d'émettre, même en cas de modifications tendancielle des conditions économiques.

(1) Conseil d'État, décision Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, 30 mars 1916.

4. Des « angles morts » au sein des conventions qu'il convient de traiter

Les auditions menées dans le cadre de la présente commission d'enquête font apparaître plusieurs « *angles morts* » au sein des conventions qui pourraient donner lieu à des obligations complémentaires pour les chaînes afin de garantir la qualité des contenus produits et diffusés.

a. L'absence de clauses sociales garantissant des conditions de travail compatibles avec la production et la diffusion de contenus de qualité.

Le rapporteur est convaincu, en premier lieu, que l'on ne peut fabriquer une « télévision de qualité » sans exigences fortes sur les conditions de production des contenus diffusés, et donc sur les conditions de travail des professionnels. L'absence d'engagements sociaux au sein des conventions est de ce point de vue un problème, d'autant que les évolutions en cours, avec l'émergence de nouveaux acteurs, tendent à créer une situation de précarité croissante au sein des professions de l'audiovisuel.

Les échanges conduits avec les représentants des syndicats de producteurs ont fait, de ce point de vue, apparaître une situation de « *précarisation croissante* » des travailleurs de l'audiovisuel. Un seul chiffre, cité dans un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale des finances sur *Le documentaire et ses acteurs à l'heure des bouleversements de l'audiovisuel* de septembre 2023 suffit à traduire cette réalité : **le niveau de vie des auteurs-réalisateurs a baissé d'environ 30 % en un peu moins de vingt ans.** Cette tendance semble largement partagée parmi les professionnels de l'audiovisuel.

La recherche de rentabilité des chaînes les a conduites à réduire leurs coûts. Cet objectif de rentabilité correspond, du point de vue des chaînes à un double impératif : un impératif économique, puisqu'elles appartiennent à des groupes qui visent, par nature, une rentabilité, et un impératif « juridique » puisque leur solidité financière est un des critères qui président à leur sélection pour l'attribution d'une fréquence TNT. S'ajoute, à ces deux premiers éléments, une troisième contrainte que constitue l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de diffusion, qui renforce la concurrence pour l'accès aux ressources du marché publicitaire, principale source de ressources pour les chaînes concernées.

Dans ces conditions, la réduction des coûts passe, d'abord, par une pression sur le coût de production des contenus, ce qui se traduit par un recours massif à des emplois précaires. Ce point a été largement confirmé par les représentants des syndicats de producteurs auditionnés. Les chiffres fournis par la Commission paritaire nationale emploi et formation de l'audiovisuel (CPNEF) et cités par Mme Sarah Fartoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), lors de son

audition ⁽¹⁾, en témoignent puisqu'en 2022, les effectifs de l'ensemble du secteur audiovisuel se composaient de 66 % de CDDU (intermittents), 23 % de CDI, 9 % de CDD et 2 % de pigistes.

La situation actuelle semble engendrer, de façon évidente, des abus qui ne sont pas acceptables.

Le premier type d'abus constaté concerne un recours excessif aux contrats à durée déterminée, même lorsque ce type de contrat ne correspond pas à la réalité de l'emploi proposé. M. Jean Louis Chirol, secrétaire permanent du Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de la télévision (SNTPCT) a notamment insisté, lors de son audition, sur le fait que certains personnels « *cumulent pendant plusieurs années des CDD qui seraient requalifiés en CDI par un juge* » ⁽²⁾ et plaidé en conséquence pour « *limiter strictement les CDD d'usage à des émissions ponctuelles* » et l'institution, a minima, « *d'une priorité de réembauche en faveur des intermittents, qui sont souvent employés sur des émissions récurrentes* » ⁽³⁾ pour limiter leur précarité.

Il pourrait être également intéressant, sur ce sujet, dans le cadre d'une réflexion sur l'insertion de clauses sociales dans les conventions, de mieux calibrer l'évaluation du taux d'embauche d'intermittents, comme l'a proposé Mme Sarah Fartoui, lors de son audition : « *le taux d'embauche d'intermittents est calculé de manière globale pour l'ensemble des chaînes et des métiers, ce qui masque des disparités importantes. Parfois, les entreprises affichent un taux d'embauche d'intermittents de 4 %, ce qui paraît très faible. Or, si on compare par métiers éligibles à l'intermittence, ces taux atteignent 30 %, voire 50 %. Il faut donc impérativement revoir les critères de calcul.* » ⁽⁴⁾

Un second type d'abus concerne le paiement effectif du temps de travail de certains professionnels de l'audiovisuel. M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (Undia) a indiqué, en ce sens, que, selon une étude menée par l'Undia en 2021 auprès de plus de 2 000 techniciens intermittents de l'audiovisuel, tous secteurs et métiers confondus, « *près de 20 % du temps de travail des personnels interrogés ne serait pas rémunéré. En d'autres termes, chaque technicien travaillerait gratuitement une journée par semaine.* » ⁽⁵⁾

(1) *Audition de Mme Sarah Fartoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), 8 février 2024.*

(2) *Audition de M. Jean-Loup Chirol, secrétaire permanent du Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de la télévision (SNTPCT), 8 février 2024.*

(3) Ibid.

(4) *Audition de Mme Sarah Fartoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l'audiovisuel (SNRT CGT), 8 février 2024.*

(5) *Audition de M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (UNDIA), 8 février 2024.*

M. Labbé a rappelé, par ailleurs, à cette occasion, qu'un « *article de Mediapart daté du 7 décembre 2023, rédigé à l'occasion du conflit social dans la production audiovisuelle, rapporte que certains techniciens affirment travailler 56 heures par semaine, pour 35 ou 39 heures payées* » avant d'indiquer au nom de son organisation ne pas être surpris « *au regard des témoignages dont nous avons connaissance : certains intermittents déclarent travailler 18 heures par jour pour 8 heures payées* », soulignant qu'il « *ne s'agit nullement d'exceptions ou de cas extrêmes, mais bien de pratiques courantes.* » ⁽¹⁾

Un troisième type d'abus a été évoqué lors des travaux menés, sous la forme d'un recours excessif au statut d'autoentrepreneur, qui a été résumé de la façon suivante par M. Damien Labbé : « *En matière de production audiovisuelle, le taux d'emploi d'intermittents est très élevé. Une immense majorité des équipes techniques travaillent sous ce statut. L'autoentreprise est en plein développement et pose de nombreux problèmes. Ce mouvement a pris de l'ampleur en 2016, lors de la refonte du système d'indemnisation de Pôle emploi. Certaines personnes, parce qu'elles ont beaucoup travaillé l'année précédente, donc beaucoup cotisé et très peu coûté à la collectivité, se retrouvent à avoir un, deux voire trois mois de franchise de salaire, c'est-à-dire, si elles n'ont pas de travail, un, deux, voire trois mois sans aucun revenu. Face à cette problématique, certains intermittents ont décidé de créer leur autoentreprise et de facturer leurs prestations à des producteurs. Cette pratique est bien évidemment illégale, car un employeur n'a pas le droit de faire appel à un autoentrepreneur pour exercer un métier référencé dans la convention collective.* » ⁽²⁾

Le développement de ce type de pratiques s'explique, selon M. Labbé par le fait que « *ce système est profitable à toutes les parties* » bien qu'il « *porte préjudice à la solidarité interprofessionnelle* ». À titre d'exemple, « *la rémunération d'une journée de travail d'un monteur, cotisations comprises, coûte 457 euros au producteur. Le technicien perçoit, pour sa part, un revenu de 215 euros imposable. Un autoentrepreneur facturant sa journée 400 euros permet à l'entreprise de dégager une économie de 57 euros par jour. De son côté, le technicien reverse 25 % de son chiffre d'affaires à l'Urssaf et se ménage donc un revenu de 300 euros, quasiment net d'impôt.* » ⁽³⁾

On peut relever, enfin, d'autres pratiques qui visent, encore et toujours, à baisser les coûts au détriment des travailleurs. M. Labbé a évoqué, à titre d'exemple, le fait pour certaines sociétés de production de créer leur propre filiale de prestations techniques, qui se retrouve être, de fait, une filiale « **fantôme** » : « *Lors du dernier conflit social, nous avons appris que certaines sociétés de production créaient leur propre filiale de prestations techniques. En consultant le code de nomenclature d'activité française (NAF) inscrit sur leur bulletin de paie, des techniciens ont découvert qu'ils travaillaient pour le compte*

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

d'un prestataire technique, alors qu'ils croyaient intervenir pour une société de production. En réalité, ces prestataires techniques sont des prestataires fantômes. Bien souvent, ils ne disposent même pas du matériel nécessaire, qui est loué à de véritables prestataires techniques. Ils se contentent de se vendre à eux-mêmes leurs propres prestations et n'ont pas de clients. Grâce à ce stratagème, ils peuvent payer leurs techniciens 30 euros de moins par jour puisque la grille salariale de la prestation technique est moins-disante que celle de la production audiovisuelle. »⁽¹⁾

Ces éléments de constat plaident en faveur d'un rôle renforcé de régulation sociale, qui pourrait être joué par l'Arcom à l'occasion de l'attribution des fréquences de la TNT. Il apparaît possible, sur ce sujet, de s'inspirer de l'action actuelle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), comme l'a relevé M. Labbé : *« À ma connaissance, l'Arcom n'exerce aucun rôle sur les relations sociales. Cependant, le CNC remplit un rôle indirect de régulateur social, qui pourrait être une source d'inspiration pour l'Arcom. Avant d'accorder un bonus à un producteur, sur un documentaire de cinquante-deux minutes, le CNC vérifie que les cinq semaines de montage ont été respectées. Pour ce faire, il examine le contrat de travail et les fiches de paie du chef monteur. Il serait envisageable d'assigner des exigences analogues à l'Arcom : celle-ci se devrait alors de vérifier, poste par poste, que le temps de travail est cohérent par rapport à la demande de la chaîne. L'Arcom pourrait aller jusqu'à demander les fiches de paie et les contrats de travail des techniciens concernés. Cette mesure devrait contribuer à responsabiliser les chaînes par rapport au budget alloué aux producteurs. »⁽²⁾*

Cette régulation doit toutefois être pensée en interaction avec les acteurs compétents dans ce domaine⁽³⁾, et s'attacher d'abord, à faire appliquer les lois en vigueur comme l'a indiqué M. Renaud Bernard : *« L'Arcom veille au respect du cahier des charges, mais n'a aucun droit de regard sur les conditions sociales ni sur une éventuelle conditionnalité. Cela soulève une question qui dépasse l'Arcom. En tant qu'organisations syndicales, nous pourrions appeler de nos vœux une régulation plus stricte et la multiplication des normes. Mais c'est surtout l'application des normes qui fait défaut. Dans un secteur pourtant hautement subventionné par la puissance publique, la loi n'est pas appliquée. Que fait le régulateur pour obtenir le respect de ses propres normes ? »⁽⁴⁾*

L'insertion de clauses sociales au sein des conventions à élaborer dans le cadre des attributions de fréquences à venir, à l'appui des dispositions actuelles prévues par la loi, qui doit être modifiée en ce sens si besoin, enverrait

(1) *Audition de M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (UNDIA), 8 février 2024.*

(2) Ibid.

(3) *L'Arcom ne dispose en effet aujourd'hui d'aucune compétence spécifique concernant les conditions de travail des professionnels des médias, contrairement à l'inspection du travail et aux institutions représentatives du personnel au sein de ces sociétés, malgré les moyens humains limités à leur disposition.*

(4) *Audition de M. Renaud Bernard, représentant de la Fédération des arts, du spectacle, de l'audiovisuel et de la presse (FASAP FO), 8 février 2024.*

un signal fort aux éditeurs quant à leur responsabilité vis-à-vis de cette situation. Il n'est pas acceptable, en effet, que les chaînes, clients finaux des sociétés de production, se retranchent « *derrière la prétendue méconnaissance d'un système dont elles sont les commanditaires* », voire qu'elles « *encouragent tacitement cette concurrence, en durcissant leurs exigences sur la qualité tout en maintenant ou en diminuant leurs tarifs d'achat* » ⁽¹⁾ comme l'a également indiqué M. Labbé. La mise en œuvre d'un « mieux-disant social » est donc souhaitable.

Proposition n° 21 : Faire des engagements en matière sociale (masse salariale, conditions d'emploi, conditions de travail, relations avec les fournisseurs) un critère de choix des candidats et d'obligations chiffrées au sein des conventions, dont l'Arcom devra assurer le contrôle avec des moyens d'enquête adaptés.

b. L'absence de clauses garantissant la qualité de l'information

Les conventions liant les chaînes titulaires à l'Arcom pourraient également comprendre des clauses permettant de renforcer la qualité de l'information proposée, dans une optique identique à celle présentée ci-dessous.

La production de l'information a, en effet, un coût qui doit être pleinement assumé par les chaînes. Le rapporteur identifie, sur ce sujet, deux possibilités permettant de prévenir la précarisation des travailleurs de l'information et de mieux protéger l'indépendance des rédactions.

Il considère, d'abord, que les conventions doivent intégrer des conditions d'investissement minimal dans l'information et le journalisme. Cette proposition, formulée dans le cadre de la commission d'enquête sénatoriale sur la concentration des médias, apparaît être un bon moyen de garantir une production d'information de qualité. Le rapporteur rejoint, sur ce point, la préconisation formulée par Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, lors de son audition, qui suggérait également « *que cet investissement devrait être défini plus précisément encore, en part du chiffre d'affaires.* » ⁽²⁾

Une telle clause aurait ainsi permis, par exemple, d'éviter les coupes massives mises en œuvre par CNews à son lancement : « *La relative bonne santé financière de CNews aujourd'hui ne provient pas tant de l'augmentation de ses recettes, notamment publicitaires, que de la très forte diminution des coûts qui lui a été imposée lors du changement d'actionnariat : la majorité des journalistes de l'ancienne I-Télé ont dû quitter la chaîne, qui a changé de nom, de ligne éditoriale et de grille de programmes. Sans même entrer dans des considérations liées au pluralisme, la quantité d'informations fournie au consommateur a ainsi fortement chuté. Cela pose problème car il n'y a que quatre chaînes d'information en continu,*

(1) *Audition de M. Damien Labbé, président de l'Union nationale de défense des intermittents de l'audiovisuel (UNDIA), 8 février 2024.*

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

sachant qui plus est que la numérotation attribuée à CNews la place dans une position bien plus favorable que sa concurrente privée LCI ou que sa concurrente publique France Info. »⁽¹⁾

Le rapporteur estime, par ailleurs, à l'appui de cet exemple, et de la façon dont la rédaction du *Journal du Dimanche* a fait l'objet d'une reprise en main brutale par son actionnaire, qu'il est indispensable de protéger davantage l'indépendance des rédactions. Il partage en effet le constat formulé par Mme Julia Cagé, selon lequel les conventions *« sont également insuffisantes du point de vue de la gouvernance. Elles contiennent en effet trop peu de règles garantissant l'indépendance des rédactions face aux velléités interventionnistes des actionnaires. »*⁽²⁾

Le rapporteur soutient, en conséquence, l'insertion de clauses au sein des conventions garantissant « le respect de certaines règles afin de garantir la parité de la gouvernance des médias, surtout sur la TNT, et de mieux protéger l'indépendance des rédactions, en donnant par exemple aux journalistes un droit de veto sur la nomination d'un directeur ou d'une directrice de la rédaction ou un droit d'agrément en cas de changement d'actionnaire majoritaire »⁽³⁾, comme évoqué par Mme Julia Cagé. Il apparaît, en effet, opportun, de s'inspirer des règles qui existent déjà au sein de certains titres de la presse écrite à ce sujet, *« où le choix du directeur de la rédaction doit être approuvé par au moins 60 % des journalistes. »*⁽⁴⁾

Cependant, cette proposition ne pourrait à elle seule apporter une garantie totale. En effet, le rapporteur peine à adhérer au postulat idéaliste d'après lequel un directeur de l'information pourrait entièrement faire fi de sa situation de dépendance à l'égard de son employeur pour préserver sa rédaction ou n'être pas recruté en considérant spécifiquement sa compatibilité ou sa capacité à anticiper les attentes de l'actionnaire.

À cet égard, le flou de la réponse faite par M. Marc-Olivier Fogiel, interrogé sur les qualités utiles à l'exercice de la mission de directeur général de BFM TV peut laisser perplexe. Celui-ci a déclaré au sujet de son prédécesseur qui avait recommandé son embauche : *« On peut imaginer qu'il avait examiné les possibilités sur le marché et qu'il avait pensé, peut-être à tort, que j'étais le meilleur pour le poste. En tout cas, ce n'était pas le fait du prince mais la décision d'un grand professionnel, reconnu, qui a cherché en interne et en externe afin de trouver le meilleur successeur. Il ne m'a pas fait cette proposition les yeux fermés ou par copinage, pour répondre à ce qui paraît être un sous-entendu, mais parce qu'il recherchait le meilleur recrutement pour BFM TV. »*⁽⁵⁾

(1) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) *Audition de M. Marc-Olivier Fogiel, directeur général de BFM TV, groupe Altice Media, 1^{er} février 2024.*

Les garanties d'indépendance à prévoir pour les rédactions vis-à-vis des intérêts notamment économiques de l'actionnaire ne peuvent se limiter au seul droit d'agrément des directeurs de publication.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VI : Insérer dans les conventions des chaînes proposant des émissions d'information des garanties en matière d'indépendance des rédactions vis-à-vis des intérêts et des interventions de l'actionnaire, notamment en prévoyant l'agrément du directeur de la rédaction proposé par l'éditeur.

III. UN RÉGULATEUR FAIBLE QUI PEINE À PRÉSERVER UN PAYSAGE MÉDIATIQUE DIVERSIFIÉ ET RESPECTUEUX DE LA BONNE TENUE DU DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Afin d'assurer le respect de la loi, des textes réglementaires et des conventions conclues avec les éditeurs, le législateur a choisi de confier les pouvoirs de contrôle et de sanctions à une autorité publique indépendante, dont le nom et la composition ont évolué, mais dont les principes de la régulation restent ceux posés par la loi du 30 septembre 1986. La Commission nationale de la communication et des libertés a été remplacée dès 1989 par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) résulte de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) prévue par 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.

Cependant, les moyens et les modes de fonctionnement de cette autorité ne sont pas à la hauteur des enjeux de la régulation, face à la multiplication des canaux de diffusion et des intérêts politiques et économiques qui visent à prendre le contrôle des antennes.

A. L'ARCOM, UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION CRUCIALE POUR NOTRE DÉMOCRATIE, MAIS EXPOSÉE À DE NOMBREUSES CRITIQUES

1. Des efforts à poursuivre pour assurer une réelle transparence des décisions et garantir une régulation indépendante du secteur des médias.

L'action de régulation de l'Arcom repose sur des décisions prises de façon collégiale. Le collège de l'Arcom est composé de neuf membres : un président, nommé par le président de la République, trois membres désignés par le président de l'Assemblée nationale, trois membres désignés par le président du Sénat ; un membre désigné par le vice-Président du Conseil d'État et enfin un membre désigné par la Première présidente de la Cour de cassation. La nomination du président et des huit conseillères et conseillers par cinq autorités distinctes est l'une des principales garanties de l'indépendance de l'instance.

Ces garanties sont par ailleurs assorties d'un régime d'incompatibilité très strict, comme l'ont rappelé MM. Olivier Schrameck et Roch-Olivier Maistre, lors de leur audition : « *Ces nominations sont assorties d'un régime d'incompatibilités très sévère : lorsqu'on est membre du collège, on ne peut rien faire d'autre et, lorsqu'on le quitte, on ne peut, en substance, pas faire grand-chose d'autre non plus pendant trois années. Ce cadre est donc très contraignant.* »⁽¹⁾ Ce régime

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

d'incompatibilité vise à prévenir, en particulier, la captation du régulateur par certains des acteurs régulés, et une trop forte circulation des professionnels entre la sphère de la régulation et celle de l'audiovisuel.

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont particulièrement cruciaux lors des phases d'appel à candidatures pour l'attribution des fréquences de la TNT. En effet, si des dialogues peuvent exister, en temps normal, entre les membres du collège et les éditeurs, ceux-ci sont amenés à cesser à l'occasion du lancement des appels à candidatures, où les services de l'Arcom prennent le relai afin de garantir l'impartialité des décisions prises par le collège. Cette position a été rappelée par le président de l'Arcom, M. Roch-Olivier Maistre, à l'occasion de son audition: « *Une fois que l'appel à candidatures aura été lancé, les membres du collège se tiendront à distance des éditeurs. Aucune rencontre ne sera organisée ; seuls les services pourront continuer à dialoguer avec les entreprises s'il faut régler une question d'ordre technique ou administratif. Une règle d'impartialité s'imposera à tous les membres du collège, qui ne sont pas juges et parties : ils choisissent le candidat puis veillent à la bonne application de la convention.* »⁽¹⁾

Les auditions menées font apparaître, toutefois, que certaines situations problématiques se sont produites par le passé. M. Michel Boyon, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a notamment évoqué devant la commission d'enquête la survenance de contacts et d'échanges entre membres du collège et éditeurs de chaînes de télévision, alors même que la phase d'appel à candidatures pour l'attribution de fréquences avait déjà été lancée : « *Avant même le début du processus, nous nous étions tous mis d'accord pour nous montrer extrêmement stricts sur les contacts avec les différents opérateurs pendant toute la période de sélection. Toutefois, il ne faut pas qu'il y ait d'ambiguïté : le CSA travaille en permanence avec les opérateurs. Il ne reste pas enfermé dans la tour Mirabeau, refusant de parler aux opérateurs pendant les trois ou quatre mois que dure la procédure. Cela n'aurait pas de sens. De nombreux sujets, notamment ceux qui ont trait au pluralisme politique, donnent lieu à des contacts entre des membres du CSA et des éditeurs. C'est tout ce que je peux répondre. Bien sûr qu'il y a eu des contacts, mais j'avais toute confiance en mes huit camarades et je suis certain qu'ils ont pris les précautions nécessaires pour qu'il n'y ait pas la moindre ambiguïté.* »⁽²⁾ Si ces contacts ne sont pas en eux-mêmes susceptibles de remettre en cause les impératifs d'indépendance et d'impartialité auxquels sont tenus les membres du collège, ils posent néanmoins question du point de vue des démarches d'influence dont ils pourraient faire l'objet, notamment à leur insu. Il semble également que la seule confiance accordée aux membres du collège ne puisse être suffisante pour éviter toute tentative d'influence malvenue.

Cette porosité a d'ailleurs été confirmée par les auditions menées et les travaux de la commission d'enquête de 2016, comme l'a indiqué M. Marcel

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

Rogemont au sujet de l'affaire Numéro 23 : « *Les travaux que j'ai menés dans le cadre de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente sont parfaitement édifiants. Ils illustrent le dysfonctionnement permanent du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Rachid Arhab a notamment raconté dans un livre qu'après sa nomination comme membre du collège, il a cru pendant un mois que M. Pascal Houzelot faisait partie du personnel du CSA parce qu'il avait un bureau dans les locaux du Conseil et qu'il parlait à tout le monde ; or il n'était que le représentant de TF1.* »⁽¹⁾ De ce point de vue, si les échanges et contacts réguliers entre les membres du collège et les éditeurs sont indéniablement nécessaires à la conduite des activités du régulateur, leur déroulement dans un cadre strictement délimité s'impose afin d'assurer toutes les garanties de transparence et d'impartialité.

Lors des auditions, des situations de contacts entre personnels du régulateur et membres ou conseillers de l'exécutif ont été rapportées.

Ainsi, les documents conservés par les Archives nationales confirment ce qu'un communiqué des services du Premier ministre avait déjà rapporté publiquement : le 11 octobre 2011, M. Michel Boyon, alors président du CSA, a participé à une réunion interministérielle présidée par le Premier ministre de l'époque, M. François Fillon⁽²⁾. Or lors du lancement de nouvelles chaînes de la TNT en 2012, où la décision d'attribution des canaux par le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est avérée résolument en adéquation avec la position du Gouvernement : « *Le CSA prend ses décisions en toute indépendance. Il se trouve que le Gouvernement souhaitait donner une prime aux opérateurs historiques ; le hasard a fait que ces derniers ont été bien servis. Le fait que le choix a été dicté par le Gouvernement n'est pas prouvé, même si M. Patrick Buisson, par exemple, a probablement joué un rôle... Je peux en parler librement puisque des actions en justice sont en cours et que M. Didier Maïsto – le président du groupe Fiducial, auquel appartenait Sud Radio et qui proposait aussi une chaîne – a écrit un livre à ce sujet. Les échanges, notamment par SMS, entre M. Buisson et l'un des candidats peuvent laisser à penser que les orientations supposées du Gouvernement – je dis "supposées" car M. Buisson n'était qu'un conseiller de l'Élysée – influençaient fortement les choix du CSA. Je mets beaucoup de conditionnel dans mon propos, même si les choses sont claires dans ma tête.* »⁽³⁾

(1) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

(2) *Documents transmis par le service interministériel des Archives de France à la demande du rapporteur :*

- *Cabinet du Premier ministre, Note des conseillers techniques présentant la réunion de ministres sur l'avenir de la TNT / suite du rapport Boyon, 11 octobre 2011 ;*
- *Secrétariat général du gouvernement, Compte rendu de la réunion de ministres tenue le mardi 11 octobre 2011 à 16h00 sous la présidence de M. François Fillon, Premier ministre, ayant pour objet l'attribution des canaux numériques, 24 octobre 2011 ;*
- *Communiqué des services du Premier ministre sur l'avenir de la télévision numérique terrestre, 11 octobre 2011.*

(3) *Audition de M. Marcel Rogemont, 11 janvier 2024.*

Par ailleurs, durant son audition, M. Olivier Schrameck a indiqué que le Président de la République de l'époque avait tenté d'influencer une décision du CSA en lui déconseillant formellement des candidats potentiels à la direction d'une entreprise de l'audiovisuel public ⁽¹⁾.

D'autres cas, rapportés par M. Marcel Rogemont, font état de situations dans lesquelles le régulateur n'était pas à l'abri de certaines formes de pressions, qui ont pu avoir une incidence sur ses décisions par le passé : *« L'Arcom a montré du courage en prenant des sanctions : il fut un temps où elle n'était pas si courageuse [...] Encore une fois, tout cela, c'est beaucoup d'argent, et il est difficile de prendre des décisions fortes. Nonce Paolini menaçait de virer les 120 personnes qui faisaient LCI s'il n'obtenait pas la gratuité de la chaîne : le chantage économique pesait lourd, trop lourd, sur les décisions du CSA – je ne parle pas de l'Arcom, puisque je ne m'occupe plus d'audiovisuel depuis 2017. Mais mon impression est que les enjeux économiques primaient et l'emportaient sur les conventions signées. » ⁽²⁾*

Ces constats plaident en faveur d'un effort accru de transparence et la mise en œuvre d'un réel devoir de vigilance de la part de l'Autorité vis-à-vis des contacts exercés en situation critique. Les éléments recueillis ne permettent pas d'établir l'existence d'une procédure spécifique afin de prévenir ces risques, ce qui est préjudiciable. **Une procédure de cette nature apparaît indispensable, d'autant qu'il est évidemment très difficile, a posteriori, de disposer d'éléments matériels permettant de prouver l'existence d'influences malvenues visant à favoriser un candidat plutôt qu'un autre.**

Ainsi, **le rapporteur s'étonne que les agendas de M. Michel Boyon lors de sa présidence du CSA, qui auraient permis de quantifier ses rencontres avec les dirigeants des chaînes et les responsables de l'exécutif, n'aient pas été retrouvés dans les archives laissées à son départ du CSA.** Le président de l'Arcom, gardien de ces archives, a indiqué que ces agendas n'avaient pas été conservés dans les documents déposés par M. Boyon lors de son départ de l'Arcom et que les normes applicables à l'époque à l'archivage ne prévoyaient pas l'archivage de ces documents.

En tout état de cause, il est nécessaire que l'Arcom se prémunisse davantage de ce type de risques en assurant, par exemple, une forte transparence sur les agendas des membres du collège, et en mettant en place une réelle stratégie de préservation de l'indépendance des membres du collège et des équipes de l'Arcom lors de la phase critique de sélection des candidatures.

Un premier pas pourrait consister, dans cette optique, à disposer de procès-verbaux de délibérations qui soient exhaustifs. Comme l'a indiqué le

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l'audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, 11 janvier 2024.*

président de l'Arcom lors de son audition, ces procès-verbaux ne sont en effet, à cette heure, que des « *relevés de décisions et non des verbatims* »⁽¹⁾. **Il serait utile qu'ils le deviennent, afin de permettre d'évaluer plus facilement la qualité et l'impartialité des décisions prises.** Cette logique pourrait être utilement généralisée, dans le même esprit de transparence que celui qui a conduit, par exemple, l'Autorité de la concurrence à publier les avis rendus par l'Arcom et l'Arcep au sujet du projet de fusion entre TF1 et M6.

Proposition n° 22 : Renforcer la transparence de l'action du collège de l'Arcom en publiant tous les contacts existants entre ses membres et les éditeurs et en établissant des comptes rendus intégraux des réunions, notamment pour des décisions affectant l'attribution des autorisations d'émettre et la conclusion ou la modification des conventions.

Le renforcement de la transparence de l'action de l'Arcom et le contrôle du caractère non partisan et libéré de toute pression externe pourraient également être assurés en ouvrant la composition du collège à deux parlementaires, en l'occurrence à deux députés appartenant à des groupes d'opposition. Cette présence serait en effet de nature à crédibiliser l'impartialité de l'Arcom et à assurer la pleine vigilance du Parlement vis-à-vis de l'action de régulation de l'Autorité.

L'exemple de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorité administrative indépendante où des parlementaires permettent de faire vivre le pluralisme, pourrait ainsi être transposé au sein du collège de l'Arcom.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VII : Élargir la composition du collège de l'Arcom en prévoyant d'y faire figurer deux députés de l'opposition.

2. Une inadéquation persistante des moyens de l'Arcom par rapport aux missions croissantes qui lui sont confiées

Il n'existe pas de régulation efficace sans des moyens conformes aux ambitions affichées. Face à l'élargissement des compétences de l'Arcom, à la suite de la fusion entre le CSA et Hadopi, mais aussi à l'adoption du règlement européen (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques, dit « *Digital Services Act* » (DSA), les effectifs de l'Arcom ont connu une hausse de 7 % depuis 2021. Ces effectifs sont répartis entre différentes unités, présentes à la fois au niveau du siège à Paris et au sein d'implantations locales en région, ce qui est une spécificité du régulateur français comparé à ses homologues européens. Sur la période 2021-2024, le budget de l'Arcom a augmenté de 12 %.

Selon son rapport d'activité pour 2022, « *le plafond d'emplois de l'Arcom s'élève à 355 ETPT [équivalents temps plein travaillé], correspondant à l'addition*

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

des plafonds d'emplois de l'ex-CSA (290 ETPT) et de l'ex-Hadopi (65 ETPT). En outre, 16 ETPT supplémentaires sont mis à disposition de l'Arcom dans ses délégations territoriales par le ministère de l'Intérieur. Au 31 décembre 2022, tous statuts confondus, les effectifs physiques de l'Arcom s'élevaient à 367 personnes (354+13 agents mis à disposition par le ministère de l'Intérieur), soit 359,5 ETP. »⁽¹⁾ L'article 75 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 porte ce plafond d'emplois à 380 ETPT⁽²⁾.

Ces moyens renforcés ont conduit le président de l'Arcom à indiquer sa satisfaction lors de son audition par la présente commission d'enquête : « Pour mieux remplir ses nouvelles missions, l'Arcom a changé de dimension et adapté son organisation. Lorsque j'ai pris mes fonctions, début 2019, le CSA comptait environ 300 collaborateurs ; l'Arcom en compte aujourd'hui près de 400, après l'intégration des effectifs de l'ex-Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) [...] La fusion avec la Hadopi a été l'occasion de revoir l'organigramme et de rassembler les fonctions support des deux autorités, ce qui a dégagé des ressources supplémentaires. [...] Le Parlement nous a également autorisés à créer trente emplois, permettant à l'Autorité de se renforcer dans ses différentes composantes. L'Arcom est donc aujourd'hui l'un des régulateurs les plus reconnus et respectés dans le concert européen. »⁽³⁾ Par ailleurs, un partenariat avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA) basé sur l'intelligence artificielle a récemment doté l'Arcom d'outils supplémentaires pour contrôler a posteriori les obligations légales et conventionnelles des chaînes « par exemple dans le cadre de son rapport sur la place des femmes dans les médias audiovisuels. »⁽⁴⁾

Cette hausse des effectifs est une bonne chose au regard de l'insuffisance des moyens du régulateur par le passé, telle que l'avait décrite M. Olivier Schrameck lors de son audition : « S'agissant ensuite de la question du contrôle, je me permets tout d'abord de souligner l'insuffisance des moyens humains de l'autorité de régulation telle que je l'ai connue. Malgré la qualité de la direction des programmes et des services administratifs, seule une équipe d'une douzaine de jeunes agents était chargée de l'observation des programmes, de jour comme de nuit, y compris durant les jours fériés. La tâche était particulièrement lourde s'agissant des interventions partisans, en particulier en période électorale. »⁽⁵⁾

Le rapporteur conserve néanmoins des doutes sur la capacité de l'Arcom à assurer une régulation efficace et ferme en application des nouvelles missions qui lui sont confiées. Le règlement européen sur les services numériques

(1) Arcom, *Rapport d'activité 2022*, 14 juin 2023.

(2) *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024*.

(3) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)*, 21 mars 2024.

(4) *Réponses écrites de l'Arcom aux questions du rapporteur*, 25 mars 2024.

(5) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel*, 7 mars 2024.

fait entrer les plateformes dans le champ de la régulation et le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique ⁽¹⁾ adapte le droit français à cette fin en désignant l'Arcom en tant que « coordinateur des services numériques » en France. Ces nouvelles compétences nécessiteront très probablement des effectifs significativement plus élevés.

En outre, concernant le champ de la régulation de la TNT, force est de constater que cette hausse d'effectifs ne permettra pas de répondre efficacement à des situations nouvelles, qui nécessitent, souvent, une organisation *ad hoc* adaptée à l'événement de régulation concerné. Sur ce dernier point, les propos de M. Schrameck, au sujet de la chaîne de télévision RT France, témoigne de la nécessité pour le régulateur de disposer d'une marge en termes d'effectifs, afin, par exemple, de pouvoir déployer des observateurs permanents : « *C'est parce que mon attention a très vite été attirée par cette chaîne [RT France], émanation d'un groupe manifestement lié à un pays étranger, que j'avais à l'époque prescrit, malgré la faiblesse des effectifs, la mise en place d'observateurs permanents. Cette observation nous a permis de constater un biais dans la présentation des émissions, et a conduit à la mise en demeure évoquée.* » ⁽²⁾

Les attentes sur ce sujet sont fortes, notamment du côté des acteurs du monde du handicap. Auditionné à l'occasion de la table ronde consacrée à la représentation de la cohésion sociale et de la diversité de la société française, M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées, a particulièrement insisté sur ce point : « *Je constate également, et la responsabilité est partagée entre les gouvernements et les parlementaires, que les missions confiées au régulateur, sans cesse renforcées pour répondre aux attentes de la société, ne sont pas en cohérence avec les budgets alloués. Ainsi, l'accompagnement, la régulation, le contrôle, la négociation et le suivi des conventions, qui sont aujourd'hui les seuls moyens dont nous disposons pour amener les médias à atteindre les objectifs fixés, doivent-ils être correctement accompagnés.* » ⁽³⁾

Si le renforcement des équipes chargées de contrôler le respect des obligations des acteurs de l'audiovisuel est indéniable, puisque ce dispositif repose désormais, comme l'a décrit M. Guillaume Blanchot, directeur général de l'Arcom sur plusieurs équipes, cette dynamique doit néanmoins se poursuivre : « *Il existe en réalité plusieurs équipes chargées de contrôler le respect des obligations des acteurs de l'audiovisuel. Celle à laquelle vous faites référence [celle travaillant sur l'observation des programmes, de jour comme de nuit] veille notamment au respect du pluralisme, en particulier en période électorale. Elle compte aujourd'hui environ treize personnes, auxquelles sont adjoints des vacataires, notamment en période électorale. Une autre équipe, constituée d'une dizaine de personnes,*

(1) [Dossier législatif du projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique.](#)

(2) Ibid.

(3) [Audition de M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées \(CNCPH\), 7 mars 2024.](#)

s'occupe des problèmes de discrimination et réalise, par exemple, des contrôles d'accessibilité. Une troisième équipe, d'une quinzaine de personnes, s'assure du respect des obligations de production et de diffusion. »⁽¹⁾

Proposition n° 23 : Poursuivre le renforcement des effectifs de l'Arcom afin de lui permettre d'exercer pleinement les missions confiées par le législateur et les règlements européens.

B. UN RÉGULATEUR QUI DOIT CONTINUER À DÉVELOPPER SA CAPACITÉ D'ANALYSE ÉCONOMIQUE AFIN DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE SES DÉCISIONS D'AGRÉMENT

1. La loi de 1986 a fixé des règles strictes afin de lutter contre le risque de concentration des médias

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a fixé plusieurs règles strictes visant à prévenir tout risque de concentration excessive des médias audiovisuels.

Ces règles peuvent être décomposées en trois volets :

– **des seuils interdisant un certain niveau de diffusion, de couverture de la population ou de détention capitalistique, dans une approche à la fois mono-média et plurimédias.** Il est notamment interdit à un acteur économique de détenir plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation d'émettre sur les fréquences de la TNT lorsque l'audience dépasse 8 % de l'audience totale (article 39). La loi prévoit également un seuil de 20 % pour les personnes physiques ou morales extra-européennes (article 40) ;

– **un encadrement du nombre d'autorisations d'émettre que peut détenir directement ou indirectement un acteur économique.** Cette limite est fixée par la loi à sept autorisations pour ce qui concerne les autorisations d'émettre sur les fréquences de la TNT (article 41) ;

– **une procédure d'agrément qui implique, en cas de modification du contrôle de la société titulaire de l'autorisation, que l'Arcom agrée ce changement** (article 42-3). Aucun changement de cette nature ne peut intervenir dans un délai de cinq à compter de l'octroi de l'autorisation de fréquences, « *sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société* ».

Sur le plan institutionnel, le respect des règles relatives à la concentration dans le secteur des médias repose sur l'action de la Commission européenne, l'Autorité de la concurrence et de l'Arcom.

(1) Audition de M. Guillaume Blanchot, directeur général de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.

En application du règlement européen n° 139/2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, la Commission européenne est chargée d'enquêter sur les concentrations d'entreprises dont le chiffre d'affaires mondial cumulé des entreprises concernées dépasse 5 milliards d'euros et que le chiffre d'affaires réalisé dans l'Union européenne par au moins deux des entreprises concernées dépasse 250 millions d'euros.

L'Autorité de la concurrence **opère un contrôle de droit commun sur les concentrations qui dépassent un seuil fixé en fonction du chiffre d'affaires, avec, comme objectif principal, d'assurer le bon fonctionnement des marchés.**

L'Autorité de la concurrence est également régulièrement destinataire de renvois d'opérations par la Commission européenne, dans le cadre du système européen de contrôle des concentrations. Cette procédure de renvoi, prévue par le règlement européen n° 139/2004, permet à la Commission lorsque la concentration « *risque d'affecter de manière significative la concurrence sur un marché à l'intérieur d'un État membre qui présente toutes les caractéristiques d'un marché distinct* », de renvoyer l'examen de l'opération à l'autorité nationale la mieux placée pour apprécier ses effets sur la concurrence.

L'Arcom met en œuvre, pour sa part, **le dispositif de régulation sectorielle de la concentration dans le secteur des médias, sur le fondement des dispositions précitées de la loi de 1986.**

Le dispositif anti-concentration prévu par la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986

Les seuils de détention capitalistique (article 39)

Détention du capital d'une chaîne de la TNT nationale

Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une chaîne nationale de télévision diffusée par voie hertzienne terrestre dont l'audience moyenne annuelle dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision.

Détention du capital d'une chaîne nationale et d'une chaîne locale

Une même personne physique ou morale titulaire d'une autorisation pour une chaîne nationale de télévision diffusée par voie hertzienne terrestre dont l'audience dépasse 8 % ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 33 % du capital ou des droits de vote d'une chaîne de télévision locale.

Les règles limitant le cumul d'autorisations pour des services de radio et de télévision (article 41)

Limite des cumuls d'autorisations pour des services de radio

Une même personne ne peut, sur le fondement d'autorisations relatives à l'usage de fréquences dont elle est titulaire pour la diffusion d'un ou de plusieurs services de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique, ou par le moyen d'un programme qu'elle fournit à d'autres titulaires d'autorisation, disposer en droit ou en fait de plusieurs réseaux que dans la mesure où la somme des populations recensées dans les zones desservies par ces différents réseaux n'excède pas 150 millions d'habitants.

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a ajouté un seuil pour tenir compte de l'arrivée de la radio hertzienne terrestre diffusée en mode numérique. Nul ne peut être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives chacune à un service de radio dont l'audience potentielle cumulée terrestre dépasse 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre.

Limite des cumuls d'autorisations pour des services de télévision nationaux

Une même personne peut être titulaire, directement ou indirectement, d'un nombre maximal de sept autorisations relatives chacune à un service ou programme national de télévision.

Limite des cumuls d'autorisations pour des services de télévision locaux

Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode numérique autre que national ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature autre que national si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de douze millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des services de même nature pour lesquels elle serait titulaire d'autorisations.

Une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en totalité dans la même zone en mode numérique.

Les règles limitant les concentrations multimédias (article 41-1 et suivants)

Limitation des concentrations multimédias à l'échelon national

Aucune autorisation ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait dans plus de deux des situations suivantes :

- être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;
- être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants ;
- éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

Limitation des concentrations multimédias à l'échelon régional et local

Aucune autorisation autre que nationale ne peut être délivrée pour une zone géographique déterminée à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :

- être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision en numérique, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;

- être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 % des audiences potentielles cumulées, dans la même zone de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ;
- éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.

Le suivi du respect de ces règles

Le respect de ces seuils est contrôlé par l'Arcom. Les articles 35 à 38 contribuent au contrôle de l'Arcom en imposant aux services audiovisuels autorisés des règles de transparence sur le modèle de celles applicables à la presse (interdiction de prête-nom, caractère nominatif des actions, information de l'Arcom sur les modifications du capital).

La loi du 30 septembre 1986 prévoit, aux articles 74 à 77, des sanctions pénales en cas de non-respect des règles de transparence précitées et des dispositions des articles 39 et 40.

Enfin, en cas de non-respect des articles, 41-1, 41-1-1, 41-2 et 41-1-2, les opérateurs concernés ont six mois pour se mettre en conformité avec la loi.

2. Une régulation sectorielle qui se justifie par la protection du principe à valeur constitutionnelle de pluralisme des médias face à une concurrence accrue

a. La nécessité d'une régulation accrue

Cette régulation sectorielle s'appuie sur la préservation nécessaire du principe à valeur constitutionnelle de pluralisme des médias. La protection de ce principe ne saurait être, en conséquence, mise en balance avec des objectifs secondaires tels que le bon fonctionnement d'un marché.

Cette régulation apparaît également indispensable au regard des enseignements de la théorie économique. Ainsi que le rappellent à raison les auteurs du rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires culturelles sur une éventuelle évolution des règles anti-concentration prévues par les lois de 1986 sur la presse et sur l'audiovisuel ⁽¹⁾, « *la théorie économique suggère que le risque de "capture" d'un média par des intérêts individuels, par exemple politiques ou industriels, s'accroît à mesure de la concentration du secteur, singulièrement dans un environnement où des médias sont détenus par des entreprises dont ce n'est pas le cœur de métier initial, ce qui alimente des interrogations dans certaines parties de l'opinion publique sur les raisons de cet intérêt pour le secteur des médias.* » Si elle ne tranche pas sur un lien univoque entre concentration et pluralisme, force est de constater, en pratique, que

(1) *Inspection générale des finances et inspection générale des affaires culturelles, [La concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique : de la réglementation à la régulation](#), rapport établi par Anthony Requin, inspecteur général des finances, et Louis de Crevoisier, inspecteur des finances, et Sylviane Tarsot-Gillery et Sylvie Clément-Cuzin, inspectrices générales des affaires culturelles, 13 juillet 2022.*

le pluralisme « est un combat » qui passe nécessairement par la lutte contre les concentrations.

La situation actuelle rend plus que jamais nécessaire la mise en œuvre d'une régulation vigilante vis-à-vis des risques de concentration des médias à des fins politiques. Le rapporteur partage, sur ce sujet, le parallèle formulé par M. Hubé, professeur des universités, lors de son audition : « *Pour ce qui est de la régulation et de l'économie du système, notre situation se rapproche paradoxalement de celle des années 1930 : une très forte concentration des médias, une très forte commercialisation et une lutte concurrentielle, une scandalisation de la vie politique par le biais des médias. À l'issue de la seconde guerre mondiale, cela avait conduit à la création d'un système médiatique français un peu particulier, qui a porté ses fruits. L'idée était de confier à l'État un rôle dans la régulation des débats d'opinion et dans le contrôle de cette concentration, notamment en instaurant des aides à la presse écrite. Lors des états généraux de la presse écrite en 2007, il était ressorti qu'il fallait poursuivre en ce sens. Rodney Benson, en comparant la manière dont l'immigration était traitée par la presse en France et aux États-Unis, a montré que ces aides de l'État permettaient de garantir un pluralisme assez fort dans la presse écrite, puisqu'on trouve aussi bien *La Croix* ou *L'Humanité* que des journaux d'investigation en ligne comme *Mediapart*, pour le plus connu d'entre eux. Ce système médiatique est économiquement très faible du côté de la presse écrite, mais il donne à voir une pluralité des opinions, alors qu'aux États-Unis, où c'est le seul marché qui régule, existe une très forte standardisation.* » ⁽¹⁾

b. L'apparition de bulles de concentration médiatique autour de l'information et du divertissement

Le phénomène de concentration à l'œuvre dans les médias procède de la « convergence des médias » et de l'apparition de nouveaux acteurs venant mettre « sous pression » les acteurs traditionnels et leur modèle économique. Cette concurrence accrue, conduit, comme l'a rappelé Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), à « *une remise en cause des deux piliers de financement traditionnels des médias, la publicité et le modèle payant* ». Dès lors, « *pour affronter cette concurrence, les grands médias traditionnels font le pari de la concentration. On assiste ainsi à la constitution de groupes plurimédia avec le développement d'émissions co-diffusées par des chaînes de télévision et des radios appartenant à un même groupe, voire à des émissions accueillant des chroniqueurs ou des journalistes d'un titre de presse également détenu par un même groupe. Cela représente un des signes de l'effacement des distinctions entre types de médias : l'écrit, la vidéo et le son convergent autour de la notion de média global. On observe ainsi des réseaux sociaux qui permettent de consulter des contenus produits par des médias ou certains médias audiovisuels qui*

(1) *Audition de M. Nicolas Hubé, professeur des universités au sein du Centre de recherche sur les médiations de l'université de Lorraine, directeur du Centre interdisciplinaire d'études et de la recherche sur l'Allemagne, 11 janvier 2024.*

publient sur leur site internet de l'information sous forme écrite ou encore la presse écrite qui édite des podcasts. »⁽¹⁾

Cette convergence peut conduire à un manque problématique de pluralisme, voire à la constitution d'une bulle informationnelle, comme on peut l'observer d'ores et déjà sur les réseaux sociaux. Cette tendance a été soulignée, dans la presse et par certains chercheurs, par la constitution de ce que l'on peut qualifier de « bulle informationnelle Bolloré », où par exemple les articles du *Journal du Dimanche* sont chroniqués sur CNews puis cités sur Europe 1 puis relayés sur les réseaux sociaux des autres médias du groupe Vivendi, n'est pas conforme à l'esprit de la loi et à l'intérêt du public.

Les réseaux sociaux deviennent aujourd'hui un élément clé des programmes de télévision, un prolongement qui assure une attention en continu portée par les spectateurs sur le programme, notamment avec les programmes relevant de l'*infotainment* ou la télé réalité. Avec les réseaux sociaux, les émissions de M. Cyril Hanouna ne s'arrêtent plus à leur seule diffusion linéaire ; les extraits sont produits pour être diffusés en ligne, susciter une nouvelle polémique à peu de frais, à partir de laquelle une nouvelle émission pourra être conçue, pour au final attirer une nouvelle audience.

Proposition n° 24 : Confier à l'Arcom une étude sur la stratégie des chaînes sur les réseaux sociaux.

3. Une révision de la législation sectorielle sur la concentration des médias qui ne doit pas conduire à affaiblir l'action des autorités publiques

L'obsolescence des règles de régulation sectorielle de la concentration dans les médias a été mentionnée lors des auditions menées par la commission d'enquête, à l'appui des travaux d'ores et déjà menés par le Gouvernement sur ce sujet.

Dans le rapport précité consacré à la concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique⁽²⁾, l'Inspection générale des affaires culturelles et l'Inspection générale des finances ont en effet souligné **plusieurs limites au dispositif actuellement mis en œuvre par l'Arcom.**

Le régime juridique actuel n'est, d'abord, **applicable qu'aux médias traditionnels** (télévision, radio, presse écrite), ce qui ne permet pas de prendre pleinement en compte le phénomène de convergence des médias (avec les

(1) *Audition de Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), 14 mars 2024.*

(2) *Inspection générale des finances et inspection générale des affaires culturelles, La concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique : de la réglementation à la régulation, rapport établi par Anthony Requin, inspecteur général des finances, et Louis de Crevoisier, inspecteur des finances, et Sylviane Tarsot-Gillery Et Sylvie Clément-Cuzin, inspectrices générales des affaires culturelles, 13 juillet 2022.*

plateformes numériques de vidéos, les réseaux sociaux ou l'édition littéraire, par exemple).

En outre, **la régulation initiale a été envisagée en silo**, c'est-à-dire en fonction de catégories de médias, cette approche trouvant une limite évidente au regard de la situation actuelle.

Enfin, **l'hétérogénéité des règles applicables aux différents médias (radio, médias audiovisuels) constitue également une difficulté**. Le régime de la radio repose en effet « *sur deux seuils de couverture de la population, c'est-à-dire d'audience potentielle* » alors que le régime applicable à la télévision cumule, pour sa part « *un plafonnement du nombre d'autorisations – qui équivaut à un seuil d'audience potentielle – et des règles de nature capitalistique.* »

Ces constats ont conduit la mission précitée à plaider **en faveur d'un dispositif plus souple, confié à l'Arcom, permettant une régulation au cas par cas, mais ne reposant plus sur des seuils**.

L'objectif de ce dispositif est de permettre « **un réglage fin** », afin, par exemple, de permettre à l'Autorité d'autoriser « *une opération sous conditions d'engagements pouvant être comportementaux (ex : maintien de rédactions séparées) ou structurels (ex : cession d'un titre d'information)* ». Un tel dispositif permettrait également, selon cette mission, de mettre en place « *un dispositif pérenne, adapté aux futures ruptures technologiques* ».

Lors de son audition, M. Roch-Olivier Maistre a affirmé que, dans le but de « *conforter le pluralisme externe, si précieux pour notre démocratie, il [était] plus que temps de revisiter la réglementation anti-concentration, construite à l'heure de la diffusion par voie hertzienne, pour permettre aux autorités de régulation, et en particulier à l'Arcom, de mieux traiter la dimension plurimédia des groupes* »⁽¹⁾. Il a indiqué, par ailleurs, que l'Autorité faisait siennes les conclusions des travaux conduits dernièrement sur ce sujet, par le Sénat et par les inspections générales.

Cette réforme permettrait également de « mettre au niveau » notre législation à la suite de l'adoption du règlement européen sur la liberté des médias dit « *European Media Freedom Act* », comme l'a indiqué Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) lors de son audition : « *le projet de règlement européen sur la liberté des médias nous obligera, s'il est adopté définitivement, à créer une procédure d'évaluation des concentrations dans le secteur des médias dans une approche plurimédia intéressante. Il s'agira en effet de fixer une procédure sur l'ensemble des médias, non seulement l'audiovisuel, la presse et la radio, mais également les plateformes numériques. Cette approche intègre donc les plateformes numériques, ce qui*

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

constituera une avancée positive, si ce texte est adopté. »⁽¹⁾ Il reviendra néanmoins au législateur la décision de choisir si « *cette procédure doit remplacer les critères fixés par la loi, donc se substituer ou compléter la loi, au-delà d'une grille d'analyse que pourrait établir l'Arcom quant à l'impact d'une concentration sur le pluralisme. »*⁽²⁾

Les représentants des groupes détenteurs d'autorisation d'émettre sur les fréquences de la TNT semblent également partager ce point de vue, pour des raisons tenant toutefois moins à la protection du pluralisme des médias, qu'à la lutte contre les asymétries existantes entre acteurs traditionnels et nouveaux acteurs.

C'est la position, à titre d'exemple, défendue par exemple, par M. Arthur Dreyfuss, lors de son audition : « *Est-il encore pertinent d'interdire la cession d'une chaîne pendant cinq ans après l'obtention de l'autorisation d'émettre ? Cette règle n'a plus vraiment de sens. Il en est de même pour la règle interdisant à une même personne la détention de plus de 49 % du capital d'une chaîne TNT faisant plus de 8 % d'audience moyenne ou les seuils plurimédia. Tous les rapports – et ils ne manquent pas – publiés par le ministère de la culture, l'Autorité de la concurrence, l'Inspection générale des affaires culturelles, l'Inspection générale des finances vont dans le même sens : il faut changer d'approche sur le contrôle des concentrations. »*⁽³⁾

Il convient de relever, néanmoins, que cette préoccupation est également mue par la conviction que la concentration des médias est un outil permettant de peser face aux géants étrangers : « *Comme vous l'avez souligné, c'est un enjeu de souveraineté. Les asymétries sont pléthoriques, en matière de régulation, de réglementation, de publicité, de concentration ou de conventionnement. Tout est réuni pour que les tout-puissants acteurs anglo-saxons et asiatiques puissent continuer de se développer en toute liberté face à des acteurs nationaux ou européens qui sont, eux, contraints, scrutés, contrôlés et sanctionnés. On peut malheureusement regretter que, ces dernières années, les tentatives de concentration du secteur n'aient pas abouti. C'est pourtant un moyen de renforcer les acteurs, et pas seulement du point de vue capitalistique : cela doit leur permettre d'investir, de recruter et d'innover davantage, pour fidéliser le public. Bref, c'est l'avenir de notre industrie qui est en jeu. »*⁽⁴⁾

S'il prend en compte ces demandes d'évolutions, **le rapporteur estime qu'il convient de ne pas être naïf et de se garder de toute modification qui affaiblirait la nécessaire lutte contre les concentrations.**

(1) *Audition de Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), 14 mars 2024.*

(2) *Ibid.*

(3) *Audition de M. Arthur Dreyfuss, président-directeur général de Altice France, 1^{er} février 2024.*

(4) *Ibid.*

Le rapporteur partage, sur ce point, les éléments d'analyse formulés par Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Culture, lors de son audition : *« il me paraît légitime d'encadrer la concentration multimédia car il faut veiller à ce qu'un même acteur ne puisse acquérir, dans chacun des secteurs, une position qui mettrait en cause le pluralisme [...]. Les phénomènes de concentration comportent une part de danger et les règles capitalistiques des seuils de détention devraient s'appliquer à l'ensemble de la production, de contenu ou de contenant, qu'il convient de ne pas dissocier. Il convient donc de faire rentrer les "tuyaux" des télécommunications dans la sphère de régulation. »*⁽¹⁾

Il souscrit également au scepticisme affiché par Mme Julia Cagé lors de son audition, sur la perspective de constitution de géants des médias comme seule solution pour continuer d'exister durablement dans le secteur des médias : *« Une fausse manière de poser le débat – et c'est pour cette raison que j'étais profondément opposée à la fusion entre TF1 et M6 – est de vouloir sacrifier les règles qui protègent le pluralisme externe et reconcentrer le marché en France pour être plus compétitifs au plan international face à de nouveaux acteurs qui ont des chiffres d'affaires massifs. Il faut dire qu'ils ne sont pas assis sur le même territoire : le monde entier d'un côté, un pays de 60 millions d'habitants de l'autre... Mais on peut faire sauter tous les seuils de concentration en France et fusionner les vingt-quatre chaînes de la TNT, on n'arrivera jamais qu'à 5,6 milliards d'euros de chiffres d'affaires, ce qui est très en dessous de celui de Netflix. Vous aurez beau tuer le pluralisme dans notre pays, vous n'aurez pas résolu le problème de la concurrence internationale. La question est donc plutôt de savoir quelles règles appliquer aux acteurs internationaux quand ils interviennent sur le marché français, afin d'éviter une concurrence déloyale pour les acteurs français. »*⁽²⁾

En tout état de cause, l'Arcom devra donc renforcer ses capacités de régulateur économique et faire preuve de fermeté dans le cadre de sa mission de contrôle des concentrations.

Par le passé, en effet, par exemple dans le cadre de la fusion entre TF1 et M6, le régulateur s'est montré favorable à des rapprochements qui, pourtant, ne sont pas exempts de risques pour le pluralisme et l'indépendance des médias. Cette fusion aurait pourtant conduit, comme l'a indiqué M. Assouline, à la création d'un *« géant générant autour de 45 % de l'audience au moment du "20 heures" [...] [qui] aurait capté et donné le rythme des recettes publicitaires »*⁽³⁾ en pesant 1,3 milliard d'euros.

Il souhaite donc, une révision des règles de lutte contre la concentration dans les médias suivant deux axes.

(1) *Audition de Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Culture, 28 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(3) *Audition de M. David Assouline, ancien sénateur, ancien rapporteur de la commission d'enquête sur la concentration des médias en France, 14 mars 2024.*

Il convient de refondre les règles anti-concentration en les étendant à l'ensemble des médias et en prévoyant dans la loi des seuils maximaux de contrôle des médias, qui offrent autant de garanties utiles face à l'appétit des acteurs concernés.

Le rapporteur s'interroge ainsi sur la possibilité, reconnue aujourd'hui par la loi, pour un même opérateur privé de cumuler jusqu'à sept autorisations d'émettre, soit presque un quart de l'offre de la TNT. Comme on l'a vu, les chaînes secondaires des groupes audiovisuels ne présentent pas une offre inédite ayant son public, justifiant qu'un seul acteur bloque autant de canaux qui pourraient utilement permettre de développer des offres de programmes inédits.

Mais dans le même temps, il convient **que les compétences d'analyse économiques de l'Arcom soient renforcées dans ce domaine.**

Proposition n° 25 : Refondre les règles de lutte contre la concentration des acteurs dans le domaine des médias sur la base de seuils définis par le législateur et d'une analyse à la fois transversale et multicritères visant essentiellement à préserver le pluralisme des acteurs.

Par ailleurs, le rapporteur est favorable au maintien de la « règle des cinq ans » ⁽¹⁾ précitée, qui rend impossible « *le changement de contrôle dans les cinq ans suivant le renouvellement d'une autorisation* » ⁽²⁾. Celle-ci **offre une garantie de temps long quant au sérieux de l'investissement consenti par l'éditeur ayant sollicité une autorisation de fréquences.**

Enfin, le rapporteur estime qu'il est plus urgent de relever fortement la fiscalité pesant sur les plus-values de cession **réalisées à l'occasion de la cession d'une entreprise titulaire d'une autorisation d'émettre audiovisuelle.**

Le rapporteur partage en effet le sens des propos de M. Michel Boyon, qui est favorable à l'introduction d'une « *taxation très sévère des profits réalisés à l'occasion de la cession d'une entreprise titulaire d'une autorisation d'émettre audiovisuelle* » ⁽³⁾ et il prend acte de l'accord du président de l'Arcom formulé à ce sujet : « *Vous savez que la règle des cinq ans a été adoptée à l'issue de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente. Le rapporteur en était M. Marcel Rogemont, que vous avez auditionné. Le dispositif adopté par le législateur est d'une double nature,*

(1) La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 a modifié l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication en prévoyant que « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut cependant agréer une modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, de la société titulaire d'une autorisation délivrée en application de l'article 30-1 de la présente loi intervenant dans un délai de cinq ans à compter de cette délivrance, sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société. »

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(3) *Audition de M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 25 janvier 2024.*

à la fois réglementaire – rendant impossible le changement de contrôle dans les cinq ans suivant le renouvellement d’une autorisation – et fiscal. Ma conviction, c’est que la bonne réponse est fiscale et qu’elle consiste en une taxation réellement dissuasive, voire confiscatoire, de la plus-value. Cette réponse me semble préférable à la fixation d’un délai minimal de cinq ans. »⁽¹⁾

L’article 114 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a prévu à l’article 219 du code général des impôts une taxation de 25 % pour les seules sociétés dont l’actif est, « *constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par une autorisation d’usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique délivrée par le Conseil supérieur de l’audiovisuel* », ce qui vise les éditeurs n’ayant pas développé une offre de programmes, tel Numéro 23, mais non des groupes de chaînes développées comme celles qu’Altice Média entend céder à CMA CGM.

Sur ce sujet, il souhaite partager deux éléments d’analyse.

Lors de la phase de sélection, il incombe au régulateur d’éviter, ou tout au moins de tout faire pour éviter la captation d’une autorisation de fréquences dans un objectif premier de valorisation financière. Dès lors, dans ce cas de figure, ce n’est pas le levier fiscal qui doit être activé, mais la loi afin d’interdire aux éditeurs de revendre une chaîne dont l’autorisation de fréquences constituerait le principal actif. Sur ce premier point, toutefois, la vigilance du régulateur et les leçons de certaines expériences passées laissent penser que cette situation ne devrait pas être amenée à se reproduire.

Il est évident, ensuite, que la fiscalité précitée doit être renforcée afin d’être réellement dissuasive.

Proposition n° 26 : Tout en conservant l’interdiction de cession du contrôle d’une société détenant une autorisation d’émettre durant les cinq premières années, élargir l’assiette et augmenter le taux de la taxation des plus-values réalisées à l’occasion de la cession du contrôle d’une telle société.

C. UN CONTRÔLE DU RESPECT DU PLURALISME DES COURANTS DE PENSÉE ET D’OPINION ET DE L’INDÉPENDANCE DES MÉDIAS DYSFONCTIONNEL ET NON CONFORME À L’ESPRIT DE LA LOI DE 1986

Le respect du pluralisme des courants de pensée et d’opinion est essentiel pour garantir auprès du public la diffusion d’une information politique diversifiée.

Le Conseil constitutionnel a estimé en 1986 puis en 1989 que « *le respect du pluralisme est une des conditions de la démocratie* » et que, plus largement,

(1) Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.

le pluralisme « constitue le fondement de la démocratie » ⁽¹⁾. Le législateur s'est efforcé de mettre en œuvre cette exigence constitutionnelle notamment au travers de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit ainsi que le régulateur « assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale. » ⁽²⁾

Les chaînes de télévision, qu'elles soient publiques ou privées, ont ainsi l'obligation d'assurer, de manière équitable, l'expression d'une diversité de courants de pensée et d'opinions sur leurs antennes. L'une des missions principales de l'Arcom vise à veiller au respect de ce pluralisme interne.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication impose ainsi aux chaînes de télévision, publiques ou privées, d'assurer l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinions ainsi que l'honnêteté et l'indépendance de l'information. Elle fait de l'Arcom la garante du respect par les chaînes de ces obligations.

1. Les anciennes méthodes de contrôle appliquées par le régulateur ont favorisé l'émergence de chaînes d'opinion et fragilisé le débat public

À la différence du pluralisme externe de la presse écrite, qui repose sur la diversité des titres et n'est pas assis sur la ressource publique limitée que représentent les fréquences radioélectriques, le pluralisme interne vise à garantir l'expression d'une diversité d'idées sur chaque chaîne de télévision utilisant une ressource publique. **Ces dernières se doivent de proposer une programmation reflétant une pluralité de points de vue et ne peuvent en aucun cas se limiter à une position éditoriale unique.**

a. Une approche restrictive et simplement arithmétique ne permet pas d'assurer l'existence d'un pluralisme interne sur les antennes

Selon les termes de M. Grégoire Weigel, avocat, ancien chef du département Pluralisme et campagnes électorales au CSA, pour l'Arcom, « le pluralisme est d'abord un chronomètre, y compris hors périodes électorales, puisque le temps de parole de toutes les personnalités politiques est chronométré, à la seconde. » ⁽³⁾ Chronométrage du temps de parole qui « ne s'entend pas par émission, mais par chaîne, par éditeur ». Mais comme il le précisait « le pluralisme n'est pas qu'un chronomètre. C'est aussi une liberté, qui doit avancer sur deux jambes. D'abord, la liberté du propriétaire des moyens de l'information, c'est-à-dire la liberté de l'entrepreneur, de l'émetteur, exactement comme dans la presse écrite. La matrice est ici l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du

(1) Conseil constitutionnel, *décision n° 86-217 DC Loi relative à la liberté de communication*, 18 septembre 1986.

(2) *Article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

(3) *Audition de M. Grégoire Weigel, avocat, ancien chef du département Pluralisme et campagnes électorales au CSA, 20 décembre 2023.*

citoyen de 1789 concernant la liberté d'expression. Il s'agit là du pluralisme "externe" : il faut permettre à l'entrepreneur de développer les moyens de l'information. L'autre jambe est le pluralisme "interne", une liberté construite, la liberté du récepteur, c'est-à-dire de l'auditeur et du téléspectateur. Il s'agissait, en 1986, de garantir aux récepteurs de l'information qu'ils bénéficient d'une information suffisamment diverse et variée pour se forger eux-mêmes leur propre opinion. »⁽¹⁾

Les méthodes utilisées par l'Arcom pour mesurer le pluralisme interne au sein de chaque chaîne – règles qui ont été récemment remises en cause par la décision du 13 février 2024 du Conseil d'État – posaient d'importants problèmes en ne garantissant pas de manière effective l'expression de la diversité des courants de pensée et d'opinion. Pour illustrer cet état de fait, Mme Julia Cagé avait lors de son audition repris les propos contradictoires tenus par M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, qui avait estimé le 23 février 2023 devant les étudiants de l'école de journalisme de l'Institut d'études politiques de Paris que « *CNews [...] se rapproche d'une chaîne d'opinion* » tout en respectant « *strictement le pluralisme politique* »⁽²⁾.

Jusqu'à présent, l'Arcom mesurait le respect du pluralisme interne en se concentrant sur les personnalités politiques, c'est-à-dire sur les membres des partis politiques, les candidats aux élections ainsi que les élus. Or, comme le relevait Mme Claire Sécaïl devant la commission d'enquête en s'appuyant sur « *une lecture littérale de la loi [...] le respect du pluralisme ne doit pas s'appliquer aux seules personnalités politiques, mais doit assurer la représentation de tous les courants de pensée, quel que soit le statut des intervenants.* »⁽³⁾

b. En détournant l'esprit des règles en place, certains éditeurs portent effectivement atteinte au respect du pluralisme interne

Plusieurs personnalités au cours des travaux de la commission d'enquête ont fait part de méthodes employées par certains éditeurs comme C8 et CNews du groupe Canal+ pour détourner l'esprit des règles en vigueur en matière de pluralisme. À ce propos Mme Claire Sécaïl a parlé « *d'insincérité* » pour qualifier le comportement de certaines chaînes « *qui cherchent, de façon systématique et pernicieuse, à contourner des règles que personne ne maîtrise et que nous-mêmes, chercheurs, avons parfois du mal à comprendre.* »⁽⁴⁾

M. Thibaut Bruttin revenant sur les propos tenus par les dirigeants du groupe Canal+ qui s'étaient targués devant la commission d'enquête d'être

(1) Ibid.

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(3) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

(4) Ibid.

légalistes et de faire « *une application bête et disciplinée des règles* »⁽¹⁾ avait pour sa part déclaré : « *tout cela dissimule une opération de tricherie et de contournement d'une partie des obligations de l'éditeur. La complexité des règles ne doit pas servir de paravent à ces pratiques.* »⁽²⁾

- i. En invitant des personnalités aux idées politiques affirmées mais non affiliées à un parti politique afin de privilégier certains courants de pensée et d'opinion

Le fait d'inviter des personnalités aux idées politiques marquées mais non affiliées à un parti politique a pu permettre à certains éditeurs de favoriser des courants de pensée et d'opinion au détriment d'autres, tout en respectant formellement les règles édictées en matière de pluralisme interne. En offrant une tribune à ces personnalités, non décomptés par l'Arcom, les chaînes ont pu ainsi influencer le débat public en mettant en avant certains points de vue et en marginalisant d'autres tout en se targuant de respecter les règles fixées par le régulateur.

Mme Julia Cagé a ainsi indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête que « *des chaînes comme CNews changent leur programmation, qui contient de moins en moins d'information et de plus en plus d'information-divertissement ou infotainment mettant en scène des débats opposant des éditorialistes et des "spécialistes". Cela leur évite d'inviter des personnalités politiques et elles échappent ainsi aux règles de l'Arcom tout en ayant un point de vue qui contrevient au pluralisme interne.* »⁽³⁾

Pour appuyer son propos, elle avait mis en avant une étude sur l'évolution de la ligne éditoriale de l'ensemble des chaînes de l'audiovisuel français, public comme privé, entre 2002 et 2022 menée conjointement avec M. Moritz Hengel, à l'époque chercheur à l'Institut d'études politiques (Sciences Po), Mme Camille Urvoy, professeure d'économie à l'université de Mannheim et M. Nicolas Hervé, responsable du service de la recherche de l'Institut national de l'audiovisuel (Ina)⁽⁴⁾. Ces travaux, en analysant tous les invités, qu'il s'agisse de personnalités politiques au sens alors retenu par l'Arcom ou de personnalités échappant à cette définition mais tenant un discours politique marqué, avaient conduit à relever sur CNews, une augmentation du temps de parole des invités d'extrême droite de l'ordre de 20 % entre 2015 – date du rachat du groupe Canal+ par M. Vincent Bolloré – et 2022. Un tel dévoiement des règles relatives au pluralisme interne pose évidemment la

(1) *Audition de Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+, 29 février 2024.*

(2) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(3) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(4) *Julia Cagé, Moritz Hengel, Nicolas Hervé, Camille Urvoy "Hosting Media Bias: Evidence from the Universe of French Broadcasts, 2002-2020". CEPR Workshop on Media, Technology, Politics, and Society, Working Paper, 16 février 2022.*

question de la responsabilité du régulateur constituant l'une des motivations à l'origine de la mise en place de la présente commission d'enquête.

M. François Jost a réalisé pour RSF en 2022 une étude sur CNews ⁽¹⁾ et a abondé dans le même sens lors de son audition en indiquant « *s'agissant du comptage des personnalités sur une chaîne comme CNews [...] on voit très clairement que les gens d'extrême droite sont majoritaires dans les invitations – et ceux de droite aussi. Claire Sécaïl était arrivée à la même conclusion en étudiant l'émission de Cyril Hanouna. Mais il faut savoir que l'Arcom comptabilise seulement les personnes qui appartiennent à un parti politique. Ce qui fait que, par exemple, l'émission du matin de Pascal Praud a été comptabilisée comme une émission de gauche pendant un certain temps alors que les chroniqueurs sont à peu près tous à l'extrême droite. Mais Laurent Joffrin y participait, et il avait fondé un petit mouvement politique.* » Il a par ailleurs précisé que « *les conventions ne mentionnent pas seulement le pluralisme politique, mais aussi le pluralisme des idées. Comment peut-on accepter de ne comptabiliser que les interventions des gens politiquement encartés et pas celles des chroniqueurs ? Surtout quand on entend ceux de Boulevard Voltaire, qui se définit comme un site donnant la parole à toutes les sensibilités de la droite conservatrice. C'est donc clair. Il suffit de regarder ses déclarations d'intention ou celles d'autres pour savoir où ils se situent.* » ⁽²⁾

Ainsi pour garantir pleinement le respect du pluralisme interne sur les chaînes de télévision, il apparaît impératif pour le rapporteur de revoir en profondeur les règles de mesure des temps de parole édictés par l'Arcom en élargissant la notion de personnalité politique et en définissant plus précisément les conditions permettant un débat équilibré entre différentes personnalités.

- ii. En respectant les temps de parole mais en reléguant l'expression de certains courants de pensée et d'opinion à des horaires très peu exposés

Certaines chaînes respectent en apparence les règles fixées par l'Arcom s'agissant notamment des temps de parole, mais uniquement d'un point de vue purement arithmétique. Des travaux ont ainsi pu démontrer qu'elles reléguent certains courants de pensée et d'opinion à des tranches horaires de diffusion très peu exposées. Cette pratique, bien que formellement conforme aux règles du régulateur a pu entraver dans les faits le pluralisme interne et dénié la possibilité d'être pleinement informé.

Mme Claire Sécaïl, qui a effectué un travail similaire que M. François Jost sur la chaîne C8 et les émissions de M. Cyril Hanouna, en est arrivée aux mêmes conclusions concernant un dévoiement des règles relatives au pluralisme interne. Ainsi « *une des méthodes employées est relative aux horaires de diffusion. On a vu la diffusion de zappings politiques entre trois et quatre heures du matin, à des fins de rééquilibrage des temps de parole !* » Précisant que « *Hors période électorale,*

(1) François Jost, *CNews un exemple de chaîne d'opinion ? rapport pour Reporters sans frontières*, 2022.

(2) *Audition de M. François Jost, professeur émérite en sciences de l'information et de la communication à l'université Sorbonne-Nouvelle, sémiologue, 14 décembre 2023.*

l'Arcom ne dispose pas des outils nécessaires pour identifier rapidement de tels agissements. En période électorale, elle est plus vigilante : au moment des élections présidentielles, les responsables du département en charge du respect du pluralisme réalisent huit échantillonnages par jour, afin de vérifier les données transmises par les chaînes. » ⁽¹⁾

Elle a poursuivi en indiquant qu'au cours « des quinze derniers jours de mon enquête sur "Touche pas à mon poste !" sur C8, je me suis attachée à élargir mes observations, au-delà des deux heures que durait l'émission, à l'ensemble des contenus diffusés de dix-huit heures à minuit. Je souhaitais en effet comprendre comment je pouvais percevoir de forts déséquilibres alors que les informations transmises à l'Arcom montaient un respect strict de l'égalité des temps d'antenne. De fait, il y a un fort décalage entre les deux. Durant la période de stricte égalité, la diffusion d'un zapping politique juste avant minuit permettait à la chaîne de rééquilibrer les temps de parole de candidats qui avaient été exclus de la tranche horaire où les audiences sont les plus fortes. Les membres de l'Arcom à qui j'ai fait part de cette observation étaient bien ennuyés de ne pas s'en être rendu compte eux-mêmes ! » ⁽²⁾

Mme Claire Sécaïl a porté à la connaissance de la commission d'enquête une autre méthode employée par la chaîne C8 pour dévoyer les règles en matière de pluralisme interne et relevé par le média en ligne *Les Jours* : « hors période électorale, les interventions de l'une des chroniqueuses de "Touche pas à mon poste !" [Mme Ségolène Royal], rémunérée en tant que telle par l'éditeur, étaient créditées en temps de parole d'un parti politique sans même que les responsables de ce parti [le Parti socialiste] ne le sachent ⁽³⁾. Ce type de méthode, plus discrète qu'un zapping politique programmé en pleine nuit, permet de rééquilibrer les temps face à d'autres sensibilités politiques. » ⁽⁴⁾

De la même manière, certains éditeurs choisissent d'inviter des personnalités politiques pour les faire débattre avec des invités et des chroniqueurs militants mais non considérés comme représentants d'un parti politique, déséquilibrant ainsi les temps de parole comptabilisés au détriment de certaines sensibilités politiques.

Ainsi pour garantir pleinement le respect du pluralisme interne sur les chaînes de télévision, il apparaît impératif pour le rapporteur de revoir en profondeur les règles de mesure des temps de parole édictés par l'Arcom en veillant

(1) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

(2) *Ibid.*

(3) *Selon les dossiers d'instruction et échanges de lettres entre l'Arcom et Mme Ségolène Royal, transmis au rapporteur à sa demande, cette dernière a sollicité le régulateur à plusieurs reprises afin que ses prises de parole ne soient plus créditées au parti socialiste ; ces échanges montrent que cette dernière était au courant de cette situation.*

(4) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

en affiner la mesure du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion par tranches horaires de référence voire par émission.

Proposition n° 27 : Rendre obligatoire l'expression pluraliste et l'équité des temps de parole par tranche horaire.

- iii. En introduisant de manière démesurée l'expression de certains courants religieux ou pseudo-scientifique en contradiction avec le principe de laïcité

Le pluralisme des idées ne se cantonne pas uniquement aux seules opinions politiques mais concerne également d'autres courants de pensée, notamment les courants religieux. France Télévisions accorde ainsi traditionnellement une place dans la grille de ses programmes aux émissions religieuses reflétant de la sorte la diversité des cultes pratiqués en France. La présence de tels programmes religieux sur les chaînes de l'audiovisuel public, tout comme sur les ondes de Radio France, s'inscrit dans le cadre de missions de service public et est soumise à un encadrement spécifique.

En revanche, le rapporteur s'interroge, au regard du principe de laïcité, sur la diffusion d'émissions religieuses ou pseudo-scientifiques.

Elles représentent une part non négligeable des programmes des chaînes du groupe Altice Média avec la diffusion d'émissions documentaires pseudo-scientifiques comme « Alien Theory », diffusée sur RMC Découverte et RMC Story et centrée sur la théorie pseudo-historique des anciens astronautes, La série essaye de démontrer qu'un contact a bel et bien eu lieu sur tous les continents en observant les constructions et les mythes fondateurs de ces cultures et développe ainsi un discours pseudo-religieux. Aucune prise de parole scientifique ne vient réfuter les affirmations des présentateurs de ces émissions et mettre en lumière les explications scientifiques des phénomènes présentés comme extra-terrestres.

On note aussi la présence disproportionnée d'émissions religieuses uniquement liées au catholicisme sur les chaînes du groupe Canal+ à l'image du programme (« En quête d'esprit », « Les belles figures de l'histoire » sur CNews, les éphémérides quotidiennes sur C8 ou encore l'émission de télé-réalité « Bienvenue au monastère » sur la même antenne).

Ainsi comme le note une enquête de la journaliste Élise Racque dans le magazine *Télérama* : « Au moindre temps fort du calendrier catholique, CNews et C8 bouleversent leur programmation. CNews avait inauguré ce choix éditorial le 1^{er} avril 2021, en diffusant le jeudi saint de Notre-Dame de Paris. Quelques jours plus tard, C8 célébrait la fête mariale du 15 août en grande pompe, dans l'un des fiefs les plus conservateurs de France : le diocèse de Fréjus-Toulon, dont l'évêque Dominique Rey [...] avait invité Marion Maréchal à ses universités d'été dès 2015. Plus récemment, le 19 mars dernier, les téléspectateurs de C8 ont pu fêter la "solennité de saint Joseph" avec le curé parisien Philippe de Maistre, qui aime

commenter l'actualité dans ses homélies, fustigeant "la dictature sanitaire" en temps de Covid, ou "l'esprit de mort" tapi au cœur des lois pro avortement et euthanasie. » ⁽¹⁾

Une telle programmation sur la chaîne d'information en continu CNews et sur la chaîne généraliste C8 reflète les croyances et les idées exprimées par l'actionnaire principal – M. Vincent Bolloré – qui déclarait devant la commission d'enquête : *« si je ne crois pas en quelque chose, je ne le mets pas sur mes antennes. »* ⁽²⁾ Cependant le rapporteur tient à nouveau à rappeler que les fréquences sur lesquelles ces programmes sont diffusés appartiennent au domaine public soulevant des questions quant à la neutralité religieuse des médias.

Le régulateur a été saisi trois fois en 18 mois d'épisodes de l'émission « En quête d'esprit », diffusée sur CNews et Europe 1 en partenariat avec France catholique – dont au total « 179 numéros [...] ont été diffusés » ⁽³⁾.

● À l'occasion de la fête de la Saint-Michel le **jeudi 29 septembre 2022**, CNews a consacré l'émission « En quête d'esprit », à l'archange Saint-Michel et au combat contre les forces du mal. Au cours de l'émission, le présentateur et ses invités ont échangé sur plusieurs questions telles que l'histoire et le culte de l'archange Saint-Michel, la reconnaissance du mal et l'existence du diable, la révolte de Lucifer, la guerre civile entre les anges ou encore le recul du christianisme et le retour du paganisme. Deux sujets, l'un consacré à la polémique autour de l'emplacement d'une statue de Saint-Michel dans la commune des Sables-d'Olonne, l'autre dédié au rôle de l'exorcisme dans la lutte contre le démon, ont par ailleurs été diffusés. Le régulateur n'est pas intervenu auprès de la chaîne au motif que *« l'appréciation du respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion porte sur l'ensemble de la programmation d'une chaîne et non sur une seule émission et que la liberté d'expression permet que des croyances, qui peuvent ne pas être partagées par tous, soient débattues. »* ⁽⁴⁾

● Le **23 mars 2023**, l'émission proposait un débat consécutif de l'annonce du Président de la République en faveur de l'inscription du droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans la Constitution. Pour commenter et échanger sur le sujet, le présentateur de l'émission, M. Aymeric Pourbaix, recevait en plateau Mme Pascale Morinière, présidente de la Confédération nationale des associations familiales catholiques (AFC), Mme Laetitia de Calbiac, membre de l'association « Mère de Miséricorde » et Mme Delphine Loiseau, avocate au barreau de Paris. Sept signalements ont jugé l'émission *« déséquilibrée et reflétant un parti-pris opposé à l'avortement, sans que différentes positions n'aient été exprimées sur ce sujet sensible »*. Des explications ont été demandées à CNews et le 13 juillet 2023, le directeur général de l'Arcom a ensuite saisi le rapporteur indépendant en charge

(1) Élise Racque « *Sur CNews et C8, l'évangile selon saint Vincent Bolloré* », Télérama, 9 avril 2024.

(2) *Audition de M. Vincent Bolloré, conseiller du président du directoire de Vivendi, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du conseil de surveillance du groupe Canal+, 13 mars 2024.*

(3) *Audition de M. Thomas Bauder, directeur de l'information de CNews, 29 février 2024.*

(4) Arcom, « *Émission "En quête d'esprit" diffusée le 2 octobre 2022 : réponse aux plaignants* », 11 avril 2023.

de l'engagement des poursuites et de l'instruction préalable au prononcé des sanctions prises par l'Arcom ⁽¹⁾. Le 7 décembre 2023, **le rapporteur indépendant, M. Bertrand Dacosta, Conseiller d'État, lui a répondu en indiquant avoir « pris la décision de ne pas engager de procédure de sanction à l'encontre de l'éditeur »** car *« Il s'agit d'une émission de débat davantage que d'information, qui vise à apporter un éclairage philosophico-spirituel sur des sujets d'actualité, et donc à exprimer des convictions sur les thèmes abordés, au-delà d'une simple vocation informative, à destination d'un public majoritairement catholique (et le dimanche). Les éléments apportés par la chaîne témoignent d'un effort "d'objectivation" du débat, pour en rappeler les sous-jacents : c'est la partie informative (rappel du cadre législatif, statistiques). En revanche, les différents invités étaient tous hostiles à la constitutionnalisation de l'IVG, mais à des degrés et pour des raisons diverses, et sans remettre en cause la loi Veil dans son principe, en tout cas de façon explicite. »* ⁽²⁾ ignorant ainsi l'objectif de pluralisme inscrit par le législateur.

• Dans l'émission « En quête d'esprit », diffusé **dimanche 25 février 2024** et également consacré au droit à l'IVG, M. Aymeric Pourbaix a présenté à l'écran une infographie citant des chiffres du site Worldometer et assimilant le recours à l'IVG à une cause de mortalité. Le présentateur de l'émission a ainsi présenté l'avortement comme *« la première cause de mortalité dans le monde »* avec *« 73 millions en 2022, soit 52 % des décès »*. *« Pour le cancer, c'est 10 millions ; et pour le tabac, c'est 6,2 millions »*, a-t-il ajouté. Le lendemain, la chaîne CNews a présenté *« ses excuses »* par la voix de sa présentatrice Laurence Ferrari, en déclarant au début de son émission « Punchline » que *« La chaîne CNews présente ses excuses à ses téléspectateurs pour cette erreur qui n'aurait pas dû se produire. »*

Lors de leur audition devant la commission d'enquête le 29 février 2024, M. Gérald-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes est revenu sur cet incident : *« Il est important de le dire, nous nous sommes réunis lundi pour comprendre et corriger. Nous nous sommes excusés le soir même dans nos émissions à grande écoute. Laurence Ferrari, Christine Kelly et Pascal Praud ont présenté nos excuses à la suite de cette erreur technique qui n'aurait pas dû avoir lieu. »* ⁽³⁾

M. Serge Nedjar, directeur de la rédaction de CNews, a fourni les explications suivantes : *« C'est en effet une erreur inacceptable d'autant qu'il s'agit d'une émission enregistrée. Elle est enregistrée le vendredi et est soumise ensuite à une commission de visualisation – toutes les émissions enregistrées sont regardées et analysées pour s'assurer que le contenu, d'une part, est cohérent avec le sujet, et d'autre part, ne contrevient pas à nos obligations. Lors du visionnage, plusieurs problèmes ont été relevés et nous les avons corrigés. Avec le concours du rédacteur en chef de l'émission, un nouveau montage a été effectué ; nous avons fait une*

(1) Document communiqué par l'Arcom à la demande du rapporteur.

(2) Document communiqué par l'Arcom à la demande du rapporteur.

(3) Audition de M. Gérald-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes, 29 février 2024.

nouvelle version que nous appellerons V2. Il faut savoir que l'émission est codiffusée sur Europe 1 qui doit auparavant la retravailler pour l'adapter au rythme de la publicité sur son antenne. La version V2 a bien été transmise à Europe 1. C'est cette version qui aurait dû passer dans ce que j'appellerai les tuyaux de diffusion de la chaîne pour être diffusée en temps et en heure. Or il se trouve – et c'est là tout l'objet de l'enquête que nous menons depuis le début de la semaine – qu'en raison d'un problème technique, la V2 n'est pas entrée dans les tuyaux ; c'est la version initiale V1, celle que nous voulions bien évidemment bannir, qui l'a été. Le résultat, vous l'avez dit, est un choc très important pour l'ensemble des rédacteurs de la chaîne et pour le public – il y a eu énormément de réactions. C'est une erreur impardonnable d'autant plus qu'elle concerne une émission enregistrée. » ⁽¹⁾

Par ailleurs, il apparaît que la même émission a été diffusée une seconde fois, toujours avec le même montage présentant l'infographie, alors que le problème avait été détecté « *lors de la première diffusion. Nous avons passé la journée à nous demander qui, quoi, et pourquoi ? Cela a créé énormément de confusion. C'était aussi un dimanche, un jour qui est un peu plus fragile pour nous. Et "quand ça veut pas, ça veut pas" : c'est également la V1 qui a été diffusée la deuxième fois. Quand je vous dis qu'il s'est passé quelque chose de dramatique et de catastrophique dans cet exercice particulier... Nous ne nous voilons pas la face, nous sommes en train d'investiguer pour savoir s'il a eu une erreur ou un peu plus. » ⁽²⁾*

Le directeur général de l'Arcom a annoncé saisir le rapporteur indépendant des signalements reçus à la suite de cette diffusion.

Le rapporteur avait demandé que tous les éléments de l'enquête annoncée lui soient communiqués. En l'absence de réponse satisfaisante, il a procédé les 25 et 26 avril 2024 à un contrôle sur pièces et sur place au sein du groupe Canal+ dans les conditions prévues par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. À cette occasion, il a pu se faire présenter certains éléments montrant qu'il y avait bien eu un premier montage, puis un second coupant cette séquence à la suite d'observations de la direction en charge de la conformité. À vrai dire, il ne pouvait en douter dans la mesure où deux montages différents avaient effectivement été diffusés. Il reste en revanche circonspect sur les conditions techniques qui pourraient expliquer que ce premier montage ait, du fait des automatismes du système de gestion des documents vidéo propre au groupe Canal+, été diffusé en lieu et place du second montage, même si la diffusion sur Europe 1 démontre que les deux versions ont bien existé.

Le rapporteur note également que l'examen préalable de la conformité du programme aux prescriptions légales et conventionnelles, effectuée par un juriste du groupe Canal+, avait mis en alerte sur plusieurs points problématiques, dont

(1) *Audition de M. Serge Nedjar, directeur général de la chaîne CNews, directeur de la rédaction, 29 février 2024.*

(2) *Ibid.*

l'absence de personnes exprimant un point de vue favorable à l'IVG et l'infographie « qui pourrait nous être reproché au regard de notre obligation de traitement honnête de l'information. » Il est également stupéfait de voir que le service chargé de la conformité ait pu signaler à la direction de CNews que l'émission était non seulement problématique quant au fond, mais aussi inopportune quelques jours avant l'audition de la chaîne par la commission d'enquête au point de recommander que sa diffusion soit reportée « *en apportant quelques ajustements* ».

**Message envoyé par le juriste chargé d'examiner la conformité
de l'émission « En quête d'esprit » devant être diffusée le 25 février 2024
aux dirigeants de la chaîne et du groupe**

De : [...]

Date : vendredi, 23 février 2024 à 21:36

À : [...]

Objet : URGENT Conformité EQE

Bonsoir à tous,

J'ai retenu les points suivants à l'issue du visionnage de l'émission :

● **L'absence d'opposition de points de vue**, les trois intervenantes présentes en plateau sont toutes en accord sur le sujet :

– Lucie PACHERIE – Chargée de plaidoyer à la fondation Jérôme Lejeune

– Sylvie PETIT – Auteur du « Deuil défendue »

– Cecylia RANCON - Journaliste KTO

– Véronique JACQUIER – Journaliste France Catholique

● Lucie PACHERIE évoque à 19 minutes une législation française qui a pour objectif « d'éradiquer les fœtus trisomiques » et qui conduit à « l'éradication des personnes trisomiques ». **Ces propos sont susceptibles de créer la polémique et de faire l'objet de plusieurs signalements auprès de l'ARCOM.**

● Aymeric POURBAIX présente un classement des causes de mortalités dans le monde montrant l'avortement comme cause numéro une. Si la donnée est sourcée, le site « Wordometer » ne présente pas ces différentes données sous la forme d'un classement, ce qui pourrait nous être reproché au regard de notre obligation de traitement honnête de l'information.

LES CAUSES DE LA MORTALITÉ DANS LE MONDE

**1) L'AVORTEMENT : 73 MILLIONS PAR AN
DANS LE MONDE**

2) LE CANCER : 10 MILLIONS DE DÉCÈS

3) LE TABAC : 6,2 MILLIONS DE DÉCÈS

SOURCE: WORDOMETER

Pour rappel, le 27 avril 2023 l'ARCOM nous avait déjà adressé une demande d'observation concernant une première émission de « Enquête d'esprit » traitant de l'IVG au motif que des plaignants jugeaient l'émission « déséquilibrée et reflétant un parti-pris opposé à l'avortement, sans que différentes positions n'aient été exprimées sur ce sujet sensible ».

Nous avons dû nous défendre au regard de l'article 1^{er} de la délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 énonçant que « L'éditeur d'un service de communication audiovisuelle (...) veille au respect d'une présentation honnête des questions prêtant à controverse, en particulier en assurant l'expression des différents points de vue par les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne ».

*Après avoir examiné les deux épisodes de l'émission "En quête d'Esprit" consacrés à l'IVG, **ce nouvel épisode me semble plus délicat que le premier**, notamment en raison de la participation de Lucie PACHERIE sur le plateau. Son positionnement anti-IVG semble être plus prononcé que celui des intervenantes qui se sont exprimées en mars 2023.*

*Ainsi, compte tenu du sujet discuté sur le plateau et des points mentionnés précédemment, **il est probable que cette émission fasse l'objet d'un signalement auprès de l'ARCOM après sa diffusion.***

*Dans le contexte actuel, marqué par les prochaines auditions de la chaîne à l'Assemblée Nationale et la remise en question de notre respect du pluralisme des courants de pensée, **il me semblerait judicieux de reporter la diffusion de cet épisode de « Enquête d'esprit » à une autre semaine, en apportant quelques ajustements.***

Bien à vous,

[...]

Source : Document communiqué par le groupe Canal+ en réponse aux questions du rapporteur, 30 avril 2024.

Surtout, le rapporteur constate avec indignation que le groupe Canal+, tout en faisant mine de satisfaire sa requête lors d'un entretien au siège du groupe, n'a finalement communiqué que certaines des pièces demandées et notamment pas celles qui auraient pu attester que la chaîne avait effectivement diligenté une enquête interne. **En particulier, il n'a reçu aucune explication permettant de comprendre comment, après avoir réalisé lors de la première diffusion que le programme n'était pas conforme aux prescriptions légales, CNews a pourtant diffusé une seconde fois le montage fautif, sans qu'une intervention humaine cherche à éviter la réitération de cette diffusion présentée comme malencontreuse.**

En l'absence de ces pièces, il est fondé à penser que les explications qui lui ont été fournies lors de sa deuxième visite au siège de Canal+ le 26 avril 2024, visaient plutôt à donner le change qu'à apporter la preuve que les dirigeants de CNews n'avaient pas menti devant la commission d'enquête. **En tout état de cause, il est avéré que le groupe Canal+ a, dans le meilleur des cas, traité ce « dérapage » comme un problème technique à résoudre et non comme une enquête interne s'interrogeant sur les responsabilités éditoriales et techniques ayant abouti à cette diffusion.**

En effet, au-delà de ces péripéties, le rapporteur rappelle que quarante-huit minutes de cette émission ont été dédiées à des thèses anti-avortement – « *L'avortement concerne un être humain que l'on empêche de naître* » ; « *avorter, c'est contraire à la mission de la femme* » ; « *l'insatiabilité des promoteurs de l'avortement qui voient tout par le prisme de la femme comme si la femme pouvait être totalement supérieure à son propre corps, à sa propre nature* » et que les chiffres et l'infographie avaient bien été préparés par les rédacteurs de l'émission, même si, postérieurement à l'enregistrement, il avait été recommandé par la direction de la conformité de ne pas les montrer cette séquence à l'antenne. Tout cela démontre ainsi une grande cohérence entre le visuel qui a été diffusé et le propos général du programme.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur appelle l'Arcom à intervenir promptement et fermement en vue de réguler ces dérives de nature confessionnelle. Il estime qu'il faudrait ainsi faire du respect du principe de laïcité, incompatible avec de telles émissions, une condition de délivrance d'une autorisation d'émettre sur la TNT privée.

Proposition à titre personnel du rapporteur n° VIII : Prévoir dans la loi du 20 septembre 1986 l'obligation pour les éditeurs de chaînes sur la TNT de respecter le principe de laïcité, incompatible avec la diffusion d'émissions à caractère religieux ; prévoir de faire respecter par l'Arcom le principe d'une réfutation des théories pseudo-scientifiques.

c. Des outils de contrôle interne qui n'ont pas trouvé leur place

Le législateur, notamment au sein de la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche » a cherché à mettre en place des solutions pour garantir le pluralisme interne et l'indépendance des médias.

L'article 11 de la loi Bloche a prévu l'obligation, pour tout service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale, de se doter d'un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (Chipip). Ces comités sont chargés de contribuer au respect des principes consacrés par la loi Bloche et peuvent être saisis ou consultés à tout moment par les organes dirigeants du service audiovisuel, par le médiateur lorsqu'il existe ou par toute personne. Ils doivent informer l'Arcom de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes et établir un bilan annuel, rendu public.

Aux termes de la loi, les Chipip sont composés de personnalités indépendantes qui s'engagent, à l'issue de leurs fonctions et pour une durée de douze mois, « *à ne pas accepter un emploi ou un mandat électif, directement ou indirectement, pour la personne morale éditrice du service de radio ou de télévision en cause, chez l'un de ses actionnaires ou dans une des sociétés dans laquelle cet éditeur ou l'un de ses actionnaires détient une participation ou avec laquelle il entretient une relation commerciale.* »

Les modalités de fonctionnement des Chipip sont fixées par la convention conclue avec l'Arcom – pour les éditeurs privés – et par le cahier des charges – pour les sociétés nationales de programme.

Dans l'esprit du législateur, les Chipip devaient jouer un rôle complémentaire à celui de l'Arcom. L'autorité indépendante devait assurer la régulation externe, tandis qu'une régulation interne aux médias devait être assurée par les Chipip pour prévenir les atteintes aux principes consacrés par la loi Bloche et, le cas échéant, informer l'Arcom de telles atteintes.

Dans son rapport sur la proposition de loi, M. Patrick Bloche exprimait ainsi sa conviction « *qu'il appartient aux médias eux-mêmes, conformément à leur intérêt bien compris, de garantir à leurs lecteurs, auditeurs et téléspectateurs la qualité et l'indépendance de l'information et des programmes qu'ils délivrent. Sans cet effort, ils courent le risque de rompre l'indispensable lien de confiance sans lequel la crédibilité même de leurs activités, et par conséquent la pérennité de leur audience, risquent d'être irrémédiablement compromises.* »

Selon M. Bloche, ces comités devaient apporter une « *réponse au double besoin de disposer d'instances de réflexion et de dialogue permettant à la direction et à la rédaction de débattre des questions éthiques auxquelles elles sont confrontées et de prouver l'indépendance de l'information délivrée aux citoyens grâce à l'intervention d'un regard neutre et objectif.* » Dans son esprit, les Chipip devaient satisfaire à trois critères afin d'être utiles :

- comprendre des membres « *à l'abri de tout soupçon de collusion avec les éditeurs, leurs actionnaires et leurs annonceurs* », gage de crédibilité ;
- avoir la possibilité de « *se saisir de toute question faisant naître un doute sur l'honnêteté ou l'indépendance de l'information, d'où qu'elle émane* » ;
- être mis en place dans l'ensemble des grands médias diffusant des émissions d'information, selon des règles et des principes homogènes.

Or les auditions des comités mis en place par les différents groupes audiovisuels privés ont révélé une activité souvent épisodique – trois ou quatre réunions annuelles – des interventions qui ne sont pas suivies d'effets pratiques et une visibilité quasi-nulle : si les rapports d'activité du comité d'éthique du groupe Canal+ étaient bien en ligne, ils étaient impossibles à trouver – la publication de ces rapports devant être faite par l'éditeur, et non par le comité ⁽¹⁾.

Lors de son audition, M. Olivier Schrameck avait indiqué sur l'application de la loi Bloche que le CSA avait « *parfois rencontré des difficultés pour obtenir l'assurance que les comités d'éthique soient réellement composés de personnalités indépendantes, et qu'ils soient donc préservés de toute attache directe avec les*

(1) *Audition de M. Christian Kert, ancien député, ancien membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, membre du comité d'éthique du groupe Canal+, 18 janvier 2024.*

éditeurs. Les comités d'éthique étant privés de moyens et de compétences, peut-être faudrait-il désormais aller jusqu'à prévoir que l'autorité de régulation soit dotée d'un pouvoir d'opposition ou d'émission d'un avis conforme dans le choix des éditeurs. » ⁽¹⁾

L'absence de moyens de fonctionnement et d'intervention fait que les personnalités qui le composent, malgré leur bonne volonté, ne peuvent jouer un rôle de développement d'une déontologie interne.

Face à l'échec des Chipip, soulignant les limites des mécanismes de concertation actuels, le rapporteur propose de les supprimer et de cesser de multiplier les instances de concertation. Il suggère, en revanche, de renforcer les pouvoirs et moyens de l'Arcom – en lui conférant notamment des prérogatives d'enquête – pour lui permettre de garantir efficacement l'indépendance des rédactions. En parallèle, il pense impératif de renforcer le rôle des organes internes que sont les syndicats et les sociétés de journalistes pour mieux garantir l'honnêteté et l'indépendance de l'information, ainsi que celui de l'organe externe de déontologie que constitue le Conseil de déontologie journalistique et de médiation externe. Ces organisations jouent, en effet, un rôle essentiel en défendant les droits des journalistes et en veillant à ce que les principes éthiques du métier soient respectés. Renforcer l'influence et la capacité à agir de ces organes, indépendants des rédactions, apparaît comme une réponse plus adéquate et plus efficace aux yeux du rapporteur pour préserver la qualité et l'intégrité du journalisme.

Proposition n° 28 : Mettre fin à l'obligation de constituer un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes, au profit d'un renforcement des capacités d'agir en matière de déontologie des institutions représentatives du personnel, des syndicats, des sociétés de journalistes et du Conseil de déontologie journalistique et de médiation.

Dans l'optique de renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, l'article 1^{er} de la loi Bloche impose également la rédaction d'une charte déontologique à toute entreprise ou société éditrice de presse ou de communication audiovisuelle. Cette charte doit être rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes à l'issue de négociations. Si aucune charte n'était signée avant le 1^{er} juillet 2017, la loi renvoyait aux « *déclarations et usages professionnels relatifs à la profession de journaliste* » en cas de litige.

Cependant, les chartes ainsi négociées ne sont pas toujours au niveau attendu : comme le dénonce M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières : « *les chartes éthiques, dont l'Arcom contrôle uniquement l'existence, sans vérifier que certaines opèrent en réalité un contournement de l'éthique journalistique, ce qui est extrêmement préjudiciable pour le débat public et la qualité de l'information dont les citoyens bénéficient [...]* La charte de CNews nous semble ainsi opérer un tel contournement. Par exemple, cette charte indique

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

que quand un collaborateur de l'entreprise ne veut pas traiter un sujet parce qu'il estime qu'il existe un conflit d'intérêts avec son actionnaire, il est entendu que quelqu'un d'autre peut s'en saisir. Il est donc important d'avoir un regard sur la substance et de procéder à une expertise réelle en la matière. Des chartes types peuvent être mises en place et des organisations comme le CDJM disposent d'une véritable connaissance des questions déontologiques. Dès lors, il paraît difficilement entendable que l'Arcom opère seulement le contrôle de l'existence ou non d'une charte. »⁽¹⁾

Si, à défaut d'accord aboutissant à la rédaction d'une charte propre à l'entreprise, il reste possible de se référer aux chartes existantes, telles que la charte de Munich, il semble plus utile que les droits des journalistes se fondent sur les trois textes qu'applique le Conseil de déontologie journalistique et de médiation : « *la charte d'éthique des journalistes, qui a été rédigée par le SNJ ; un texte européen (la déclaration des droits et devoirs des journalistes, dite charte de déontologie de Munich) ; et enfin, un texte universel, la charte mondiale d'éthique des journalistes, adoptée en 2019 par la Fédération internationale des journalistes. »⁽²⁾*

Proposition n° 29 : Fonder les garanties reconnues aux journalistes sur des chartes éthiques nationales ou internationales plutôt que sur des chartes négociées au sein de chaque média.

2. La nécessité imposée par le juge administratif au régulateur de revoir ses méthodes pour assurer le pluralisme des courants de pensée et d'opinion et de l'indépendance des médias

En novembre 2021, l'association Reporters sans frontières (RSF) avait saisi l'Arcom d'une demande de mise en demeure de la chaîne CNews pour manquements à ses obligations légales d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information. Ayant reçu une réponse négative du régulateur le 5 avril 2022, RSF a déposé le 13 avril 2022 un recours auprès du Conseil d'État pour dénoncer l'inaction de l'Arcom.

Par une décision rendue le 13 février 2024⁽³⁾, le Conseil d'État a jugé que, pour apprécier le respect par une chaîne de télévision – quelle qu'elle soit – du pluralisme de l'information, l'Arcom devait prendre en compte la diversité des courants de pensée et d'opinions représentés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés, y compris les chroniqueurs, animateurs et invités, et pas uniquement le temps d'intervention des personnalités politiques.

Le juge administratif a également considéré que l'Arcom devait s'assurer de l'indépendance de l'information au sein de la chaîne en tenant compte de

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

(2) *Audition de Mme Kathleen Grosset, présidente du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM), 20 décembre 2023.*

(3) *Conseil d'État, décision n° 463162 Reporters sans frontières, 13 février 2024.*

l'ensemble de ses conditions de fonctionnement et des caractéristiques de sa programmation, et pas seulement à partir de la séquence d'un extrait d'un programme particulier.

Estimant que l'Arcom n'avait pas examiné tous ces aspects, **le Conseil d'État a jugé que le régulateur devait réexaminer dans les six mois suivant l'arrêt la demande de mise en demeure à l'encontre de CNews, formulée par l'association RSF, en tenant compte des précisions apportées par le juge administratif sur la portée des obligations prévues par la loi.**

a. Le juge administratif a rappelé que le pluralisme de l'information ne se limite pas au temps de parole des personnalités politiques

i. Une décision qui constitue un progrès de notre État de droit

Dans sa requête l'association RSF critiquait notamment la diversité insuffisante des points de vue exprimés sur l'antenne de la chaîne CNews, en particulier à l'occasion de « *de fréquents simulacres de débats sur des sujets controversés, au cours desquels les intervenants seraient d'accord entre eux sur l'essentiel, tandis que l'animateur principal s'exprimerait également de façon très engagée.* » ⁽¹⁾

Sur ce point, le régulateur avait estimé pour sa part qu'il ne devait prendre en compte, pour apprécier le respect du pluralisme de l'information, que l'équilibre des temps de parole accordés aux personnalités politiques, et en avait conclu que la plainte de l'association ne permettait pas de mettre en évidence un manquement de CNews à ses obligations en la matière.

Le Conseil d'État a toutefois jugé que, pour assurer l'application de la loi, l'Arcom ne devait pas se limiter au décompte des temps de parole des personnalités politiques. Suivant des modalités qu'il lui appartient de définir, l'autorité de régulation doit veiller à ce que les chaînes assurent, dans le respect de leur liberté éditoriale, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinions en tenant compte des interventions de l'ensemble des participants aux programmes diffusés, y compris les chroniqueurs, animateurs et invités.

Cette décision essentielle du juge administratif remettant en cause la position adoptée jusque-là par le régulateur devrait permettre à l'avenir d'éviter l'écueil (cf. *supra*) qui consistait pour certains éditeurs à inviter des personnalités aux idées politiques affirmées mais non affiliées à un parti politique permettant ainsi de contourner les règles en matière de pluralisme et de privilégier un courant de pensée et d'opinion aux dépens des autres.

Pour M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, cette décision du Conseil d'État représente « *une parfaite et nécessaire application de la loi du*

(1) Conseil d'État, M. Florian Roussel, *conclusions du rapporteur public dans l'affaire RSF n° 463162, 19 janvier 2014.*

14 novembre 2016, qui a modifié la loi initiale du 30 septembre 1986. Compte tenu de la porosité actuelle entre information et divertissement, qu'exprime bien l'anglicisme infotainment, cette loi modificative du 14 novembre 2016 dite "loi Bloche" avait précisément pour objet de renforcer les obligations d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme dans les programmes qui concourent à l'information [...] Ainsi la prise en compte exclusive de l'expression des partis politiques ne suffit-elle pas à s'assurer du pluralisme. »⁽¹⁾

À ses yeux « *la décision du Conseil d'État constitue donc un incontestable progrès de notre État de droit, ainsi qu'une aide pour le régulateur dans la réalisation de sa mission.* » La position du juge administratif vient ainsi conforter le droit à une information honnête, indépendante et pluraliste. Elle ne porte en rien atteinte à la liberté d'expression. Comme le rappelait M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), « *la question du pluralisme, enfin, a donné lieu, de la part de nos détracteurs, à une habile présentation tendant à faire croire que, en défendant le pluralisme et le respect des différents courants d'opinion, nous chercherions à limiter la liberté d'expression. Mais c'est précisément le contraire : défendre le pluralisme interne, c'est défendre la possibilité pour chacun de s'exprimer, y compris sur des sujets de société compliqués, afin que soit représentée à l'antenne une diversité d'opinions. Quand des groupes de presse entiers attaquent d'une même voix, ils peuvent travestir le sens des mots. Et RSF, sur cette question du pluralisme, l'a emporté devant la justice, en apportant la preuve que d'autres systèmes peuvent exister.* »⁽²⁾

Le rapporteur estime toutefois, très regrettable et assez significative, la manière dont cette décision a été présentée sur les chaînes du groupe Canal+ : ainsi M. Pascal Praud a affirmé devant la commission d'enquête que « *Tout le monde a bien compris que derrière la décision du Conseil d'État qui concernera tous les médias, celui qui est précisément ciblé, c'est CNews.* »⁽³⁾ Comme l'a relevé Thibaut Bruttin lors de sa deuxième audition : « *elle a été caricaturée de manière parfois intéressée, ou simplement fait l'objet d'une mauvaise information : on est allé jusqu'à dénoncer un gouvernement des juges [...] des propos très malheureux ont été tenus à l'antenne par certains présentateurs. Si, lors des auditions du groupe Canal+, des excuses n'ont pas été présentées à ce sujet, au moins y a-t-on reconnu une mauvaise compréhension ou une mauvaise interprétation de cette décision, qui a été à bien des égards dénaturée et a fait l'objet d'une campagne de désinformation qui a pu paraître scandaleuse. La liberté éditoriale prime et nous comprenons l'attachement des Français à la liberté d'expression ; mais on ne peut aller jusqu'à présenter la décision du Conseil d'État comme y étant attentatoire.* »⁽⁴⁾

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(2) *Ibid.*

(3) *Audition de M. Pascal Praud, journaliste et rédacteur en chef à CNews, 29 février 2024.*

(4) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

- ii. Les différentes méthodes qui pourraient être adoptées afin de mieux contrôler l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion sur les antennes

L'Arcom devant réexaminer dans les six mois suivant l'arrêt du Conseil d'État la demande de mise en demeure à l'encontre de CNews, formulée par l'association RSF, en tenant compte des précisions apportées par le juge administratif sur la portée des obligations prévues par la loi, le rapporteur estime que le régulateur pourrait utilement s'inspirer de plusieurs propositions méthodologiques avancées au cours des travaux de la commission d'enquête.

Ainsi Mme Claire Sécaïl, a suggéré concernant le pluralisme en période électorale – un temps certes limité mais essentiel de notre vie démocratique *« d'indexer le contrôle de l'équilibre des temps de parole et d'antenne sur les différents types de grilles de programmation et sur les niveaux d'audience. Il s'agirait, à partir de la période d'équité renforcée, de procéder à un découpage en tranches horaires tenant compte des structurations d'audience, afin de se placer dans des conditions de programmation comparables – un principe essentiel mais oublié. Ainsi, un seul créneau de six heures recouvre aujourd'hui toute la soirée, de dix-huit heures à minuit : il ne correspond pas aux pratiques du public et n'est pas homogène en termes d'audiences. Lorsqu'elle demande un équilibrage sur des créneaux aussi larges, l'Arcom offre un boulevard à ceux qui veulent contourner les règles. Un schéma de découpage horaire par famille de chaînes, que l'Arcom pourrait établir sur la base de données de Médiamétrie transmises en amont de la campagne, serait plus adapté. »*⁽¹⁾ Une telle méthode de contrôle plus précise ne nécessiterait pas, par ailleurs, d'évolution législative.

Une autre proposition concernant le pluralisme, également mise en avant par Mme Claire Sécaïl sur une idée de M. Pierre Lefébure consisterait *« en la création d'un baromètre du pluralisme des contenus à la télévision, sur le modèle du baromètre de la diversité. Cet instrument permettrait de mesurer le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, conformément à ce que prévoit la loi, au-delà des seules personnalités politiques. Des personnalités non politiques – des éditorialistes, notamment – tiennent en effet sur les plateaux des propos qui échappent au comptage alors qu'ils sont perçus comme une expression politique par le public. Ce baromètre pourrait s'appuyer sur des données déclaratives et subjectives fournies par les intervenants, qui se positionneraient eux-mêmes librement sur une échelle d'opinions, mais aussi sur des données plus analytiques obtenues sur la base d'échantillons témoins. Une telle mesure, que l'on pourrait envisager à titre expérimental, permettrait de sortir des fantasmes, de poser des constats et d'ouvrir un débat clair et serein sur l'enjeu du pluralisme. »*⁽²⁾

(1) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

(2) Ibid.

Pour M. Thibaut Bruttin, « *il ne s'agit nullement d'un fichage, mais, au contraire, d'une prise en compte des positions publiquement affichées pour étendre le champ de la comptabilisation des personnalités politiques [...] Il n'est pas question de chercher à savoir où va le vote d'une personne publique qui s'exprime à l'antenne, ni de sonder le secret de son cœur, mais de déterminer, par un faisceau d'indices précis, si cette personne a pris des positions politiques claires et récentes, et de pouvoir ainsi étendre à ses interventions le champ de la comptabilisation.* » ⁽¹⁾

M. Thibaut Bruttin a également mis en avant la nécessité « *de ne pas seulement regarder qui parle, mais aussi de quoi on parle et comment on en parle. Cela a longtemps existé aux États-Unis, sous le nom de fairness doctrine ou doctrine de l'équité : il s'agissait de déterminer, dans un débat sur des sujets de société complexes, si on y trouvait l'expression d'une diversité de points de vue et si, à défaut de représenter équitablement l'intégralité du débat public sur le sujet, il parvenait à faire preuve de nuance. C'est quelque chose qui s'observe dans d'autres pays, en Europe.* » ⁽²⁾

Contrairement à ce que les contempteurs de la décision du Conseil d'État ont défendu, le rapporteur rappelle qu'il ne s'agit pas de mettre en cause la liberté d'expression, mais de garantir le droit à une information pluraliste.

Proposition n° 30 : Mettre en œuvre la décision du Conseil d'État du 13 février 2024 en exigeant des éditeurs que l'ensemble des courants de pensée et d'opinion puissent être représentés à l'antenne sur chaque sujet du débat politique et de société, au moyen d'indicateurs contrôlés par l'Arcom.

b. Le juge administratif estime que l'indépendance de l'information s'apprécie au regard de l'ensemble des conditions de fonctionnement d'une chaîne et des caractéristiques de sa programmation

i. Une décision fondamentale ouvrant un chantier nouveau pour l'Arcom

Dans sa requête, Reporters sans frontières faisait également valoir que CNews ne respectait pas, en raison des interventions de son principal actionnaire, son obligation d'indépendance de l'information. L'Arcom lui avait répondu qu'elle ne pouvait se prononcer sur cette question que sur la base d'exemples précis, dans des séquences données, que l'association ne lui fournissait pas.

Le Conseil d'État a cependant estimé que **l'indépendance ne s'apprécie pas seulement au regard d'extraits d'une émission spécifique mais aussi à l'échelle de l'ensemble des conditions de fonctionnement de la chaîne et des caractéristiques de sa programmation.** Le juge administratif a par conséquent intimé à l'Arcom de se prononcer à nouveau en procédant à cet examen.

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(2) *Ibid.*

Pour M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, avec cette décision relative à l'indépendance, « *un chantier nouveau s'ouvre là pour l'Arcom. Elle se contentait jusqu'à présent d'un contrôle de l'indépendance fondé sur des séquences spécifiques ; mais regarder le fonctionnement d'une rédaction, c'est tout à fait autre chose. La censure, et je ne dis pas qu'elle existe à CNews, ce n'est pas seulement quand on coupe le micro d'un invité, c'est aussi les choix qui sont faits en amont – c'est d'ailleurs ce que nous constatons un peu partout dans le monde. Elle ne saurait donc se mesurer par la seule observation des séquences.* »⁽¹⁾ En ce sens, cette décision du juge administratif constitue un autre progrès pour la bonne tenue du débat public en France.

Le rapporteur tient à rappeler à cette occasion, la grève de 2016 au sein de i-Télé qui a fait suite à la reprise de la chaîne par Vincent Bolloré. Ce mouvement social, qui a été l'un des plus longs mouvements sociaux dans l'audiovisuel privé a mis en lumière les préoccupations des journalistes et du personnel de la chaîne d'information en continu quant au maintien de la qualité journalistique et de l'indépendance éditoriale vis-à-vis de l'actionnaire.

Suite à cette grève, selon des documents transmis au rapporteur par la direction de CNews, **169 journalistes ont quitté la chaîne i-Télé en 2016 dont 148 dans le cadre d'une procédure de licenciement ou d'une rupture conventionnelle contenant une clause de confidentialité ou de non-dénigrement et 21 sans cette dernière clause. En 2017, 289 départs supplémentaires ont été enregistrés dont 215 avec clause de confidentialité ou de non-dénigrement et 74 sans cette clause.** Le rapporteur exprime sa très vive désapprobation vis-à-vis de l'existence de telle clause de non-dénigrement, qui poussée jusqu'à l'absurde – tel est le cas dans la situation présente – conduit à porter atteinte de manière disproportionnée et particulièrement inquiétante à la liberté d'expression de journalistes. Comme l'a souligné Jean-Baptiste Rivoire, ancien rédacteur en chef adjoint de « Spécial Investigation » sur Canal+ et fondateur du site *Off investigation*, signataire d'une telle clause l'engageant « *à ne rien dire qui puisse porter atteinte à l'honneur de Vincent Bolloré, ses subordonnés, ses entreprises et leurs filiales – dont je ne connais pas la liste – et surtout sans limite de date – et c'est la raison pour laquelle nous faisons appel. Il est tout à fait concevable qu'une entreprise puisse demander à un ancien employé de ne pas la dénigrer ou de travailler pour la concurrence pendant un an, et ce genre de clause est tout à fait classique, mais en l'occurrence, dans mon cas, cette clause n'avait aucune limite de durée. Quand on voit l'importance que Vincent Bolloré a prise dans les médias français et les maisons d'édition, comment est-il envisageable de faire signer de telles clauses à des centaines de journalistes ? Cela revient à les bâillonner. C'est d'autant plus compliqué à gérer que l'existence même de ces clauses est confidentielle. Lorsque mes collègues partaient de Canal+, ils ne pouvaient même pas organiser de pot de départ car ils n'avaient pas le droit de leur annoncer qu'ils avaient conclu une transaction. Sinon, Vincent Bolloré les aurait poursuivis et leur aurait réclamé de restituer les fonds. Ils partaient donc en rasant les murs sans*

(1) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

pouvoir parler à personne. Et j'imagine que la situation n'était pas différente au JDD, à Paris Match ou à Europe 1. Vincent Bolloré a acheté le silence de centaines de personnes. C'est la réalité. »⁽¹⁾

La grève historique d'i-Télé et ses suites mettent parfaitement en lumière les craintes du rapporteur quant à l'indépendance réelle des rédactions face aux orientations éditoriales décidées par les nouveaux propriétaires de médias.

Cette triste situation a trouvé à nouveau à s'illustrer récemment dans l'affaire de la mise à pied de M. Aurélien Viers, directeur de la rédaction du journal *La Provence*, décidé le 22 mars 2024 par la direction, suite à la parution, la veille, d'une une jugée ambiguë et contraire à la ligne éditoriale. En réaction, les journalistes de *La Provence* se sont mis en grève illimitée le 22 mars, votant une motion de défiance à l'encontre de la direction, dénonçant une décision « disproportionnée » et une ingérence de l'actionnaire Rodolphe Saadé, propriétaire du journal et président-directeur général de la CMA CGM, **rendant d'autant plus nécessaire la mise en place de garanties de respect de l'indépendance des rédactions avant tout agrément de sa prise de contrôle d'Altice Média et donc de BFM TV et de RMC.**

- ii. Les différentes méthodes qui pourraient être adoptées afin de mieux garantir l'indépendance de l'information

Le rapporteur estime que des dispositifs garantissant effectivement l'indépendance de l'information devraient être précisés dans les conventions liant les éditeurs au régulateur et le respect des dispositifs mis en place devrait nécessairement entrer dans le champ d'appréciation de l'Arcom lors de l'évaluation de candidatures des chaînes.

Comme l'a rappelé Mme Julia Cagé devant la commission d'enquête les conventions sont « *insuffisantes du point de vue de la gouvernance. Elles contiennent en effet trop peu de règles garantissant l'indépendance des rédactions face aux vellétés interventionnistes des actionnaires. Dans le livre L'Information est un bien public, que j'ai écrit avec Benoît Huet, nous proposons que ces conventions soient conditionnées par le respect de certaines règles afin de garantir la parité de la gouvernance des médias, surtout sur la TNT, et de mieux protéger l'indépendance des rédactions, en donnant par exemple aux journalistes un droit de véto sur la nomination d'un directeur ou d'une directrice de la rédaction ou un droit d'agrément en cas de changement d'actionnaire majoritaire. De telles règles existent déjà dans la presse écrite, aux Échos ou au Monde par exemple, où le choix du directeur de la rédaction doit être approuvé par au moins 60 % des journalistes.* »⁽²⁾

(1) *Audition de M. Jean-Baptiste Rivoire, ancien rédacteur en chef adjoint de Spécial Investigation sur Canal+ et fondateur du site Off investigation, 7 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

Le rapport de la mission d'information de la commission des affaires culturelles sur l'évaluation de la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche » a présenté des solutions à plusieurs déficiences souvent constatées en matière d'indépendance et qu'il serait utile d'explorer ⁽¹⁾. Comme l'a relevé M. Thibaut Bruttin, « *les chartes déontologiques faisant souvent l'objet d'un contournement, il serait opportun que la convention passée avec la chaîne établisse que ces chartes doivent faire l'objet d'une élaboration collective et obéir aux standards déontologiques de la profession. Les députés ont également formulé dans ce rapport des propositions très intéressantes pour éviter que ne siègent dans les comités d'éthique de certains groupes des personnalités dont la qualification est douteuse, au regard de questions aussi complexes et sérieuses que celles de l'indépendance, de l'honnêteté ou du pluralisme de l'information.* » ⁽²⁾

Le rapporteur soutient, par ailleurs, l'idée de mise en place d'une charte éditoriale pour chaque chaîne de télévision et plus particulièrement d'information. Une telle approche permettrait ainsi d'explicitier un projet d'entreprise qui ne la situerait pas dans le champ politique mais qui donnerait une cohérence à ses choix et permettrait de les expliquer dans la durée. À ce propos M. Thibaut Bruttin a indiqué qu'il pouvait, en effet, être bon « *que les rédactions clarifient leur ligne éditoriale, à travers une charte éditoriale spécifique, claire et transparente [...] La liberté d'expression est essentielle, mais n'oublions pas que les Français exigent aussi de l'indépendance et de la transparence de la part des journalistes – lesquels côtoient parfois les hommes politiques en bas des sondages. Or il est possible de mener des actions concrètes en ce sens. Il faut que les rédactions, quelle que soit leur ligne éditoriale, aillent au bout de cet effort de transparence.* » ⁽³⁾

Proposition n° 31 : Prévoir que chaque média d'information soit doté d'une charte définissant sa ligne éditoriale.

Il a, par ailleurs, précisé qu'il existait aux États-Unis « *une vraie tradition d'indépendance éditoriale* » qui pourrait servir d'exemple : « *on attend des directeurs de rédaction qu'ils définissent, en lien avec leur chef d'équipe et leur rédaction, un projet éditorial clair. J'ai fait allusion tout à l'heure à d'autres dispositifs qui peuvent exister en France, comparables au droit d'agrément ou s'y apparentant. Le groupe WhyNot Media, qui est le pôle médias de CMA CGM, a par exemple un agrément sur le projet éditorial, ce qui est très intéressant, car cela donne un cap très clair à toute l'organisation. Ce projet a-t-il vocation à être rendu*

(1) Assemblée nationale, commission des affaires culturelles et de l'éducation, [rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias](#), M. Inaki Echaniz et Mme Isabelle Rauch co-rapporteurs, 6 mars 2024.

(2) [Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières \(RSF\)](#), 19 mars 2024.

(3) Ibid.

public ? Probablement. Tout cela nous semble s'inscrire dans une logique qui est saine ; je crois que cette transparence est attendue. » ⁽¹⁾

Proposition à titre personnel du rapporteur n° IX : Attribuer à la rédaction des chaînes un droit d'opposition sur les décisions ayant des conséquences directes sur le contenu éditorial de l'information.

Enfin, afin que l'Arcom puisse apprécier l'indépendance de l'information « *au regard de l'ensemble des conditions de fonctionnement d'une chaîne et des caractéristiques de sa programmation* », il apparaît nécessaire au rapporteur que le régulateur puisse effectuer des enquêtes sur pièces et sur place au sein même des rédactions et des directions des chaînes.

Proposition n° 32 : Doter l'Arcom d'un pouvoir d'enquête sur pièces et sur place pour constater le fonctionnement et l'indépendance des rédactions.

D. UNE LIBERTÉ DE COMMUNICATION QUI DOIT ÊTRE MIEUX CONCILIÉE AVEC LA PROTECTION DES PUBLICS

1. L'indispensable révision du cadre légal régissant les médias

a. Le cadre législatif actuel, issu de la loi de 1986, se révèle confus et inadapté à l'environnement médiatique contemporain

Comme l'ont souligné de très nombreuses personnes auditionnées au cours des travaux de la commission d'enquête, le cadre législatif issu de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication se révèle aujourd'hui difficilement intelligible voire incomplet ou obsolète à la suite des multiples modifications intervenues au fil des ans.

M. Olivier Schrameck a ainsi insisté pour « *souligner combien l'ensemble des dispositions législatives applicables aux médias est aujourd'hui confus et enchevêtré à force de modifications* » ⁽²⁾.

M. Thibaut Bruttin a pour sa part indiqué au sujet du conventionnement que « *cette loi présente un certain nombre d'insuffisances, qui sont évidentes en raison de l'accumulation des modifications substantielles du texte au fil des années. Ce mille-feuille peut être ainsi confus, vague et lacunaire. De fait, les seuils qui sont opposés au principe de concentration des médias ne recourent plus du tout la réalité effective de l'exercice des médias. Par exemple, les bassins de population n'ont plus de sens dans une époque intégralement digitalisée et multi médiatisée. Cette obsolescence des règles a été reconnue par de nombreux intervenants, dont*

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(2) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

la ministre de la Culture Roselyne Bachelot, lors d'une audition le 23 février 2022. »⁽¹⁾

En outre, la liste des critères législatifs présidant à l'attribution d'une autorisation d'émission a pu être qualifiée de « *catalogue à la Prévert* »⁽²⁾ par Mme Agnès Granchet soulignant ainsi les difficultés de compréhension et d'application que peuvent poser certaines conditions pourtant essentielles, sur le principe, au bon fonctionnement du débat public. Elle a ainsi pu indiquer ignorer « *si une succession de sanctions ou une absence d'effort en matière de diversité suffisent à condamner une candidature* »⁽³⁾ ce qui fait peser une responsabilité politique considérable sur le régulateur qu'il ne paraît pas capable d'endosser seul.

Les révisions successives apportées à la loi de 1986 depuis trente-huit ans – « *on s'est contenté d'en toiletter certaines parties* »⁽⁴⁾ pour Mme Julia Cagé – ont engendré une complexité croissante rendant le cadre législatif parfois incohérent ou inadapté aux enjeux du moment présent. Certaines lacunes ont été comblées « *en dépit du silence de la loi* » par « *l'action et la productivité de l'Arcom* » s'agissant notamment du système – qualifié de « *mille-feuille* » – très élaboré « *de décisions graduées relatives au respect du conventionnement, notamment lorsque les citoyens saisissent le régulateur de propos ou de situations à l'antenne qui leur ont semblé particulièrement préjudiciables ou inquiétants* »⁽⁵⁾ comme cela a été rappelé par M. Thibaut Bruttin devant la commission d'enquête.

Depuis l'écriture de la loi de 1986, le paysage médiatique a subi des transformations radicales, avec l'arrivée de la TNT puis l'avènement des réseaux sociaux ainsi que des plateformes de streaming, qui ont bouleversé les modes de production, de diffusion et de consommation de l'information et du divertissement sur les écrans. Comme indiqué par M. Nicolas Hubé « *en réalité, le seul élément qui n'a pas changé, c'est le cadre législatif* »⁽⁶⁾ régissant les médias. Le cadre juridique actuel apparaît ainsi en grande partie inadapté à l'environnement médiatique contemporain, soulevant d'importantes difficultés en matière de régulation, de protection des publics ainsi que de qualité des contenus.

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(2) *Audition de Mme Agnès Granchet, maître de conférences à l'Institut français de presse (IFP) de l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.*

(3) *Ibid.*

(4) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(5) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF), 19 mars 2024.*

(6) *Audition de M. Nicolas Hubé, professeur des universités au sein du Centre de recherche sur les médiations de l'université de Lorraine, directeur du Centre interdisciplinaire d'études et de la recherche sur l'Allemagne, 11 janvier 2024.*

b. La nécessité d'un débat démocratique permettant d'adapter le cadre législatif des médias aux enjeux d'un paysage audiovisuel en profonde mutation

Par conséquent, il apparaît nécessaire de réviser et de clarifier le cadre législatif afin de garantir sa cohérence, sa pertinence et son efficacité dans un environnement audiovisuel en profonde mutation.

De nombreuses personnes auditionnées ont souligné devant la commission d'enquête, la nécessité de réviser la loi la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication pour répondre aux besoins d'un environnement médiatique en constante mutation, caractérisé par l'émergence de nouvelles technologies, de nouveaux acteurs mais aussi de nouveaux modes de fabrication, de diffusion et de consommation des contenus audiovisuels.

Ainsi M. Thibaut Bruttin a indiqué qu'une « *refonte de la loi de 1986 ne peut qu'être salutaire* » critiquant certaines dispositions du cadre législatif en vigueur et pointant plus particulièrement « *ces concepts vagues, non définis, qui peuvent se chevaucher et se recouper* » et qui « *doivent être précisés* »⁽¹⁾ afin de renforcer la régulation entourant notamment l'attribution des autorisations d'émettre.

Pour Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, il semble « *important que la représentation nationale ait un débat sur la nécessité d'une réglementation des médias.* » Il faut pour elle décorrélérer cette question de l'attribution des fréquences hertziennes – « *qui n'auront été qu'un moment dans l'histoire des médias* » – puisque la réglementation de l'expression publique des médias tient au fait en France, comme dans la plupart des démocraties libérales, que les médias animent et produisent le débat public, lequel est nécessaire au fonctionnement de la démocratie, à la cohésion de la société et aux processus électoraux. Elle précise, en outre, qu'à moins « *d'en avoir une conception américaine, le débat doit nécessairement, au sein d'une société démocratique, être organisé : les individus ont en effet un rôle à y jouer en tant que citoyens. C'est la raison pour laquelle des règles du jeu sont posées : le fondement de la réglementation des médias, c'est leur utilité démocratique.* » Il apparaît donc essentiel que le Parlement se saisisse pleinement de cette question.

Pour Mme Nathalie Sonnac, « *il existe une urgence nationale à écrire une nouvelle loi pour les médias, qui se doit de rétablir le contrat de confiance avec nos concitoyens.* »⁽²⁾ Mme Julia Cagé a pour sa part précisé devant la commission d'enquête : « *je pense qu'on doit changer la loi de 1986. Même si on n'aura sans doute pas le temps de la réécrire entièrement d'ici à 2025* » soulignant « *que la discussion doit être élargie au-delà de la télévision numérique terrestre car*

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

(2) *Audition de Mme Nathalie Sonnac, professeure à l'université Paris-Panthéon-Assas, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), 20 décembre 2023.*

l'évolution des comportements de consommation demande de réguler l'ensemble des services audiovisuels privés, indépendamment de leur support. »⁽¹⁾ Ces critères repensés, touchant notamment la question de la gouvernance des chaînes, les garanties protégeant l'indépendance des rédactions, ainsi que les règles permettant de mesurer plus finement le pluralisme interne et non uniquement de manière arithmétique, devraient s'appliquer indépendamment des modalités de diffusion, « *en tout cas dès lors que la chaîne touche un certain nombre de citoyens* » précisant bien parler « *de citoyens et non de téléspectateurs car ils ne sont pas forcément touchés directement, à travers le canal de la télévision, mais aussi indirectement, sur internet – on sait très bien désormais mesurer les audiences numériques.* » Pour elle, « *les efforts à réaliser sur le plan législatif doivent donc s'appliquer, en plus de la TNT, aussi à une diffusion over the top (OTT) qui passerait par une box internet ou par une offre triple play.* » Abondant dans le sens d'une régulation étendue au-delà de la seule TNT, M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, a déclaré pour sa part « *le pluralisme ne doit pas seulement concerner la TNT, mais tous les acteurs qui interviennent. Or, plusieurs centaines de chaînes ne bénéficient pas de fréquences assignées et l'influence des réseaux sociaux est aujourd'hui considérable. L'accès aux chaînes de télévision devient extrêmement réduit par rapport à l'univers global des médias en France, y compris des médias étrangers qui diffusent en France, pour les utilisateurs exclusifs de la TNT.* »⁽²⁾

Pour appuyer son propos, Mme Julia Cagé, a notamment cité l'exemple de Canal+ et celui du chantage opéré par le groupe pour refuser de nouvelles obligations : « *Maxime Saada et d'autres dirigeants ont plusieurs fois déclaré que si le groupe n'obtenait pas sa baisse de TVA, si on lui imposait telle obligation, s'il devait souffrir d'un changement de la chronologie des médias, il quitterait la TNT. Lors du dernier renouvellement d'ailleurs, il a choisi une autorisation de trois ans alors qu'elle aurait pu être plus longue, pour bien montrer que la situation était temporaire. D'autres chaînes pourraient tenir un même discours si le régulateur décidait de modifier les règles relatives au pluralisme, à la concentration ou à la gouvernance, en particulier s'agissant de l'indépendance des rédactions.* » Il est essentiel pour le rapporteur de ne pas céder à ce type de chantage que Mme Julia Cagé a qualifié de « *profondément malsain puisqu'il affaiblit l'Arcom, y compris pour ce qui est de la sincérité des discussions qui auront lieu au moment du renouvellement des autorisations.* » Ainsi, il faut pour l'avenir « *une régulation qui s'applique à l'ensemble des éditeurs diffusant des contenus audiovisuels au-delà d'un certain seuil d'audience, à définir collectivement. C'est la meilleure manière de ne pas céder au chantage et d'éviter que les discussions sur la réattribution des fréquences audiovisuelles ne soient faussées.* »⁽³⁾

(1) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

(3) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

Cette démarche ne doit pas être menée par le dépôt d'un projet de loi mais par l'engagement d'un débat avec l'ensemble des acteurs, des chercheurs et des responsables politiques et associatifs sur le sens et les méthodes d'une régulation audiovisuelle commune.

Proposition n° 33 : Refondre la loi du 30 septembre 1986 dans un code de la communication numérique ayant vocation à élargir les règles applicables à l'ensemble des médias en ligne.

2. Un contrôle insatisfaisant du régulateur pouvant susciter la défiance et in fine nuire à la bonne tenue du débat public

a. Une autorité davantage occupée par le traitement des signalements que par l'organisation d'un suivi des programmes diffusés

Au cours des travaux de la commission d'enquête, il est apparu que l'Arcom était bien plus fortement mobilisée par le traitement des signalements – « environ 50 000 signalements » en 2023 – plutôt que par l'organisation d'un suivi systématique des programmes diffusés.

Le rapporteur estime que le formulaire de saisie des signalements à l'Arcom, présent sur le site Internet du régulateur, est didactique mais n'est cependant pas parfait, dans le sens où il demande beaucoup d'informations de la part du téléspectateur, qui peut être rebuté par le niveau de précision des détails à fournir – il est ainsi demandé de saisir la chaîne, la date et l'heure de l'émission, le nom de l'émission, l'heure précise de la séquence problématique, le motif de la saisine... En application de l'article 2-2-5 des conventions des chaînes, « *l'éditeur fait connaître ses programmes au plus tard dix-huit jours avant le premier jour de diffusion des programmes de la semaine concernée* » ; il serait utile que le formulaire de dépôt des signalements reprenne les grilles des programmes communiquées par les chaînes, afin que les téléspectateurs puissent saisir leur signalement de manière plus aisée.

La méthode défendue par le président de l'Arcom est en effet d'attendre les signalements de séquences controversées de la part du grand public ou de responsables politiques et les traiter, plutôt que de regarder de manière continue les programmes afin d'en juger le contenu de manière globale : « *Je n'ai pas dans mon bureau 31 écrans correspondant aux 31 chaînes de la TNT et, même si je regarde beaucoup les programmes de télévision, mon métier n'est pas de les regarder matin, midi et soir pour juger ce qu'il en est. Nous n'intervenons jamais a priori : les programmes ne nous sont pas soumis en amont et l'Arcom n'a pas à les autoriser. Il peut toutefois nous arriver de nous autosaisir mais, en règle générale, a fortiori à l'ère des réseaux sociaux, c'est à partir des alertes reçues que l'Autorité fonctionne.* » ⁽¹⁾

(1) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 14 décembre 2023.*

Lors de son audition, M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, avait indiqué « *s'agissant ensuite de la question du contrôle, je me permets tout d'abord de souligner l'insuffisance des moyens humains de l'autorité de régulation telle que je l'ai connue. [...] Ainsi, et nonobstant son dévouement, le CSA était davantage occupé par les dénonciations, qui peuvent toujours comporter une part d'arbitraire, que par des auto-signallements.* »⁽¹⁾

La situation du CSA d'hier et celle de l'Arcom d'aujourd'hui n'est pas tout à fait la même, notamment du point de vue des moyens comme l'a rappelé M. Roch-Olivier Maistre lors de son audition devant la commission d'enquête : « *pour mieux remplir ses nouvelles missions, l'Arcom a changé de dimension et adapté son organisation.* »⁽²⁾ Cependant, les services de l'Arcom ont tenu à rappeler dans une de leurs réponses écrites transmises au rapporteur que « *sa mission n'est pas de "surveiller" les programmes, mais de contrôler a posteriori les obligations légales et conventionnelles des chaînes.* »⁽³⁾

Mme Claire Sécaïl a d'ailleurs émis une critique lors de son audition sur la manière dont l'autorité elle-même conçoit ses missions et leur mise en pratique : « *il est permis, et pas seulement d'un point de vue citoyen, de s'interroger sur le rôle de l'autorité de régulation et la façon dont elle conçoit ses missions et pratiques de contrôle du respect des obligations conventionnelles. L'Arcom promeut aujourd'hui un modèle d'autorégulation du secteur audiovisuel censé inciter les acteurs à se responsabiliser – une vieille idée, qui court dans le milieu des professionnels des médias depuis les années 1970 – plutôt qu'un système fondé sur des missions de contrôle clairement définies et inflexibles. L'autorégulation est peut-être un idéal du point de vue philosophique, mais elle est inadaptée lorsque des acteurs comme le réseau social X ou les chaînes C8 et CNews font preuve d'insincérité face au cadre réglementaire.* »⁽⁴⁾

Bien que le traitement des signalements soit crucial pour garantir le respect *a posteriori* des obligations légales et conventionnelles des chaînes ainsi que pour l'association du public, cette situation n'apparaît pas entièrement satisfaisante aux yeux du rapporteur. Il apparaît indispensable que l'autorité régulatrice dispose, en parallèle, d'une véritable capacité à « monitorer » activement les programmes diffusés – si besoin en recourant plus fortement aux avancées technologiques permis par l'intelligence artificielle – afin de garantir le respect des obligations des éditeurs. Il est impératif pour l'Arcom de faire savoir clairement aux éditeurs ainsi qu'au public que les programmes sont suivis de manière proactive dans le but d'assurer un respect effectif des différentes obligations pesant sur les chaînes. Un tel positionnement paraît essentiel pour affermir la confiance et la crédibilité de

(1) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(2) *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 21 mars 2024.*

(3) *Réponses écrites de l'Arcom aux questions du rapporteur, 25 mars 2024.*

(4) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

l'Arcom en tant qu'autorité régulatrice des contenus audiovisuels. Une telle surveillance proactive pourrait encourager une plus forte culture de responsabilité de la part des éditeurs – notamment auprès de ceux qui cherchent à contourner ou dévoyer les règles – et renforcer la confiance des téléspectateurs dans le système de régulation en démontrant son engagement envers la protection des publics.

b. Une multiplication sans conséquence des interventions du régulateur auprès de certains éditeurs atteste de la faiblesse du régime actuel et de la nécessité de le repenser en profondeur

La multiplication sans réelle conséquence des interventions de l'Arcom auprès de certains éditeurs – depuis 2017, ont été recensées 24 interventions de l'Arcom⁽¹⁾ (sans compter les interventions pour non-respect des règles relatives à la publicité) vis-à-vis des émissions animées ou produites par M. Cyril Hanouna sur C8 soit plus que toute autre émission ou chaîne – témoigne aux yeux du rapporteur de la fragilité du cadre actuel et souligne la nécessité urgente de le réviser en profondeur.

Ces interventions répétées qui ne parviennent pas à aboutir à des actions correctives significatives, mettent en lumière les limites du système de régulation en place. Il est impératif pour le rapporteur de repenser le cadre d'action de l'Arcom afin de le rendre plus efficace et plus dissuasif, garantissant ainsi un respect plus rigoureux des différentes obligations légales et conventionnelles imposées aux éditeurs.

i. Un panel d'interventions peu lisibles et le plus souvent inefficaces

Selon le site de l'Arcom⁽²⁾, « ***prévenir avant de sanctionner, telle est la mission de l'Arcom.*** Dans cet esprit, toute sanction éventuelle est systématiquement précédée d'une mise en demeure (sauf concernant l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986). Cette dernière a valeur d'avertissement. Elle est envoyée lorsque l'Arcom constate un manquement lié à des obligations législatives, réglementaires ou à des engagements conventionnels.

« *La plupart des mises en demeure sont elles-mêmes précédées d'une lettre de mise en garde ou d'une lettre de rappel ferme à la réglementation. Son objectif est d'intervenir de manière graduée, afin d'éviter la sanction immédiate.*

« *Si la personne ayant fait l'objet d'une mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, un rapporteur nommé par le vice-président du Conseil d'État est informé par le Directeur général. Le rapporteur décide si les faits portés à sa connaissance justifient l'ouverture d'une procédure de sanction. Dans l'affirmative, au terme de son instruction, il propose à l'Arcom le cas échéant l'adoption de l'une des sanctions prévues par la loi ou sa convention. Il appartient*

(1) Courriers, mises en garde, mises en demeure, sanctions notamment pécuniaires dont une de 3,5 millions d'euros.

(2) Arcom, « [Comment l'Arcom réagit à vos alertes ?](#) ».

ensuite à l'Arcom de décider s'il y a lieu de prononcer une sanction. Celle-ci tiendra compte de la gravité du manquement. »

- ii. Une vision limitée et formelle de son rôle dans le contrôle du fonctionnement des chaînes

S'agissant du contrôle du conventionnement par l'Arcom, M. Thibaut Bruttin a indiqué « à notre sens, l'Arcom obéit trop simplement à une vision restrictive de son rôle. Ainsi, elle procède à une vérification formelle, mais non substantielle, des engagements conventionnels. Par exemple, l'Arcom vérifie qu'il existe une grille des programmes et qu'elle n'a pas changé, mais elle ne vérifie véritablement pas si, à l'antenne, les contenus sont bien correspondants. À ce titre, l'exemple de la chaîne CNews est particulièrement inspirant. Par exemple, l'émission "Midi News" a conservé le même titre depuis le début du conventionnement de la chaîne, mais la nature même de l'émission a été modifiée. Il y a là, selon nous, l'exemple typique d'un dysfonctionnement. »⁽¹⁾ Revenant sur ce même point lors de sa deuxième audition devant la commission d'enquête, M. Thibaut Bruttin a déclaré pour montrer la faiblesse des contrôles effectués par le régulateur : « L'Arcom s'est contentée de vérifier que ces chartes et ces comités [relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes] existaient ; elle aurait pu aller plus loin en contrôlant leur effectivité et leur conformité. »⁽²⁾

Selon Mme Claire Sécaïl, « plusieurs pratiques étonnantes de l'autorité de régulation laissent penser qu'elle mène un contrôle minimal. Elle s'en tient par exemple à des sanctions pécuniaires, alors qu'elle dispose d'une variété de leviers, jugés sans doute trop restrictifs. [...] Un autre exemple de ces pratiques est la caducité quinquennale des mises en demeure, défendue dans une étude d'impact et qui est désormais inscrite dans la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Bref, on efface les ardoises. Cette caducité contredit le principe de la mutabilité, qui permet à l'Arcom d'apprécier la notion d'intérêt général au regard d'un contexte qui peut varier dans le temps. Qui plus est, elle est parfaitement arbitraire : pourquoi cinq ans et non quatre ou six ? »⁽³⁾

Le rapporteur soutient cette proposition, qui apparaît adaptée face à la nécessité de contrôler le respect des obligations légales et conventionnelles de l'éditeur tout au long de la durée de son autorisation d'émettre.

Proposition n° 34 : Supprimer le principe de la caducité des mises en demeure adressées aux éditeurs des chaînes de la TNT au bout de cinq ans.

(1) *Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.*

(2) *Ibid.*

(3) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

En outre, Mme Claire Sécaïl souligne une autre pratique contestable de l'Arcom qui « mobilise de manière récurrente depuis 2020 la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme issue de l'affaire Handyside du 7 décembre 1976, qui fait d'un possible manquement aux obligations conventionnelles un enjeu de liberté d'expression. Se fondant sur cette jurisprudence, lorsqu'un téléspectateur signale un contenu qui l'a choqué, l'Arcom fait valoir que son indignation subjective ne saurait limiter la liberté d'expression de l'éditeur. Il y a pourtant un risque, confirmé par des juristes, à faire de la liberté d'expression un élément rhétorique pour justifier la non-intervention du régulateur, mais cet argument présente pour le régulateur le double avantage de pouvoir mieux gérer la pression croissante des publics et d'éviter, ou de retarder, les sanctions. »⁽¹⁾ En outre, comme le rappelait M. Eric Maigret devant la commission d'enquête, « l'an dernier [2022], une chaîne de télévision moldave, qui avait perdu sa licence, s'est pourvue devant la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de la liberté d'expression. La Cour a validé la révocation, parce que la chaîne n'avait pas respecté l'obligation de pluralisme interne. »⁽²⁾

Relevant un propos tenu par M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom devant la commission d'enquête selon laquelle « l'Arcom n'a pas vocation à déterminer la ligne éditoriale d'un média », Mme Claire Sécaïl souligne que « cet argument, qui sonne comme une défense face aux accusations pourtant infondées de censure, ne répond pas à la bonne question : l'enjeu n'a jamais été de faire face à une menace à la liberté d'expression, mais d'évaluer si une ligne éditoriale conduit à des manquements aux obligations conventionnelles. Or l'analyse des contenus que nous menons permet de constater que les biais idéologiques favorisent ces manquements. Par exemple, on traite une affaire pénale de façon inappropriée afin de pouvoir incriminer l'État de droit et faire du populisme pénal ; on oriente les contenus, jusqu'à imposer un script aux chroniqueurs, afin de mettre en avant des thématiques ou des personnes servant l'intérêt privé de l'actionnaire ; on dévoie les règles du pluralisme pour favoriser un candidat à la présidentielle, comme j'ai montré que C8 l'a fait ; et, au quotidien, on mène un travail de sape de l'administration des faits, pourtant nécessaire à la bonne information du public. »⁽³⁾

iii. Un pouvoir de sanction finalement mis en œuvre très timidement

S'agissant de son pouvoir de sanction, Mme Agnès Granchet, a fait valoir devant la commission d'enquête que qualifier l'Arcom de « gendarme de l'audiovisuel » était inadapté, face à une action répressive assez timorée et très peu

(1) Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.

(2) Audition de M. Éric Maigret, professeur de sociologie des médias à l'université Sorbonne Nouvelle, 14 décembre 2023 et Emmanuel Derieux, « Retrait de la licence d'exploitation d'une chaîne de télévision pour manquement à l'exigence de pluralisme interne CEDH, 5 avril 2022, NIT S.R.L. c. République de Moldova, n° 28470/12 », La revue européenne des médias et du numérique, 2022.

(3) Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.

lisible par le grand public : « *ce gendarme fait un usage assez modéré de son pouvoir de sanction. Alors que la loi prévoit une mise en demeure préalable à toute sanction, le CSA puis l'Arcom ont ajouté la lettre simple, la lettre ferme et la mise en garde. Cette gradation offre une souplesse dans la mise en œuvre du pouvoir de sanction, mais elle est source de confusion pour le public. Il arrive que des sanctions pécuniaires – d'un montant parfois élevé – soient prononcées. L'Arcom peut également demander l'insertion de communiqués au sein des programmes, une pratique fondée sur le principe de la mise au pilori ou name and shame, sans doute moins onéreuse mais plus efficace. Les autres sanctions possibles sont assez peu utilisées. C'est le cas notamment de la suspension du programme pour une durée maximale d'un mois, qui serait pourtant envisageable dans certains cas – sachant que le Conseil constitutionnel avait validé cette sanction, au regard de la séparation des pouvoirs comme de la liberté de communication.* » ⁽¹⁾

Mme Camille Broyelle s'est pour sa part montrée plus nuancée en indiquant « *je ne suis pas sûre que l'Arcom exerce son pouvoir de sanction de manière timorée. Il est vrai, en revanche, qu'il est amorti par cette exigence constitutionnelle de mise en demeure, laquelle doit être interrogée. En effet, elle n'est pas inscrite dans la Constitution mais elle a été posée par le Conseil constitutionnel afin de mieux expliciter les obligations pesant sur l'éditeur. Or, les mises en demeure ne disent rien de plus que ce qui est très précisément écrit dans les conventions. Elles sont supposées expliciter l'obligation pesant sur l'éditeur, en partant du principe que la loi était trop générale et que les comportements interdits n'étaient pas listés. Or, les délibérations et les conventions décrivent fort bien ces comportements. **La mise en demeure n'a aucune plus-value, si ce n'est de retarder la sanction.** De plus, l'Arcom ne peut ensuite sanctionner que ce qui a été explicitement visé dans la mise en demeure.* » ⁽²⁾

À la question de savoir si la stratégie de réponse graduée du régulateur était efficace pour inciter une chaîne à respecter ses obligations, l'ancien président du CSA, M. Olivier Schrameck a déclaré sans ambages : « *j'estime qu'elle est inefficace. Il s'agit tout d'abord d'une procédure extrêmement complexe, qui résulte en grande partie de son cadre constitutionnel et législatif [...] la période de mise en demeure, par ailleurs désormais limitée à cinq années, ne peut donner lieu à une sanction, en cas de récidive, que si le manquement est exactement de même nature que celui qui a été censuré par la mise en demeure. Il existe par conséquent, pour les juristes habiles qui conseillent les éditeurs, un éventail de possibilités pour y échapper [...] la lourdeur et la durée des procédures expliquent ainsi leur nombre réduit en comparaison du nombre de manquements observés.* » ⁽³⁾

(1) *Audition de Mme Agnès Granchet, maître de conférences à l'Institut français de presse (IFP) de l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.*

(2) *Audition de Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.*

(3) *Audition de M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 7 mars 2024.*

Proposition n° 35 : Mettre fin à la pratique de l'Arcom d'envoyer une lettre de rappel à la réglementation ou une lettre de mise en garde, au profit d'une mise en demeure puis d'une sanction en cas de non-respect par l'éditeur de ses obligations légales ou d'une obligation prévue par un même chapitre de sa convention.

Certains acteurs du paysage médiatique semblent avoir une conception étonnante des interventions de l'Arcom à leur égard démontrant ainsi d'une certaine manière l'inefficacité du régime actuel. Ainsi, M. Thibaut Bruttin, a pu déclarer à la fin du cycle d'auditions de la commission d'enquête : *« l'étrange conception que les présentateurs et les dirigeants du groupe Canal+ se font de la sanction est d'abord clairement apparue. La gradation progressive des mises en demeure de l'Arcom peut donner le sentiment qu'il n'y a pas de sanction ; mais il est évident qu'on ne peut pas parler d'absence de sanction quand on est mis en demeure des dizaines de fois pour des comportements à l'antenne. Il faut donc repenser la façon dont ces mises en demeure sont prononcées et l'effet qu'elles peuvent avoir. Certains acteurs anticipent même les sanctions en envisageant, dès l'amont, un partage du montant des amendes à payer avec les producteurs de contenu, ce qui rend le système partiellement inefficace. »* ⁽¹⁾

En effet, M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, a complètement assumé devant la commission d'enquête que le modèle de divertissement qu'il diffusait sur C8 exposait la chaîne à des sanctions répétées : *« Cyril Hanouna est en direct : il prend un risque et nous aussi. C'est ce qui explique son succès, et nous assumons pleinement ce risque. »* ⁽²⁾

Afin de rendre les sanctions plus efficaces et éviter que certains acteurs ne persistent à ne pas respecter leurs obligations légales ou conventionnelles, le rapporteur propose de permettre à l'Arcom de prononcer contre un éditeur des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires en cas de manquements répétés contre 5 % actuellement. Un montant plus important pourrait ainsi rendre les sanctions plus dissuasives, même pour une chaîne appartenant à un groupe industriel disposant d'importantes ressources financières.

Proposition n° 36 : Permettre à l'Arcom de prononcer des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires en cas de manquements répétés d'un éditeur à ses obligations légales ou conventionnelles.

Combiné avec l'obligation d'atteindre les objectifs économiques prévus par le plan d'affaires déposé avec sa candidature, ces dispositions pourraient suffire à interdire tout renouvellement d'autorisation d'émettre à un éditeur qui aurait fait l'objet de multiples sanctions grevant son bilan financier.

(1) Audition de M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général de Reporters sans frontières (RSF), 20 décembre 2023.

(2) Audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, 29 février 2024.

iv. Des pratiques qui pourraient entraîner des mouvements de défiance de la part du public et des autres éditeurs respectueux des règles du jeu

Les pratiques actuelles de l'Arcom ne répondent pas pleinement aux attentes que l'on est en droit d'attendre d'une autorité de régulation puisqu'elles échouent à provoquer des changements de comportement de la part de certaines chaînes telles que C8 et CNews. Autre élément préoccupant, elles pourraient, susciter des mouvements de défiance de la part du public ainsi que des autres éditeurs respectueux des règles établies. En ne prenant pas des mesures efficaces et dissuasives à l'égard des contrevenants, l'Arcom risque de compromettre sa crédibilité aux yeux des téléspectateurs et pourrait également créer un sentiment d'iniquité parmi les éditeurs se conformant actuellement aux règles.

Pour Mme Claire Sécaïl, « *si les manquements sérieux et répétés des éditeurs ne sont pas sanctionnés, il existe un risque important de voir s'installer de façon durable une défiance du public vis-à-vis du régulateur. Je parle ici du public non comme la somme des subjectivités particulières des téléspectateurs, qui font parfois des signalements peu fondés à l'Arcom, mais comme entité symbolique à partir de laquelle sont définis les principes cardinaux d'honnêteté et d'indépendance de l'information, qui sont au cœur des conventions. C'est bien pour défendre et protéger cet intérêt général du public que l'Arcom doit exercer ses missions de contrôle sans faillir.* » En outre, elle a ajouté craindre « *un possible effet pervers sur les professionnels : quel message l'Arcom envoie-t-elle ainsi aux bons élèves de la TNT, qui, tout en s'efforçant d'appliquer les règles, constatent que les mauvais élèves peuvent continuer de dévoyer des principes élémentaires en se contentant d'intégrer leurs amendes dans leur ratio coût-bénéfice ? Ne risquent-ils pas eux aussi d'adopter de mauvaises pratiques ?* » ⁽¹⁾

v. L'office du juge administratif en matière de sanctions pourrait être réduit

Comme pour toutes les autorités indépendantes, l'article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que « *Les éditeurs et les distributeurs de services de communication audiovisuelle peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel* » qui ont le caractère de sanctions, c'est-à-dire qui sont prises en application des articles 17-1 (différends relatifs à la distribution d'un service de radio, de télévision ou de médias audiovisuels à la demande), 42-1 (régime de sanctions prises après mise en demeure), 42-3 (retrait de l'autorisation ou agrément de la modification du contrôle de la société) et 42-4 (insertion dans les programmes d'un communiqué en cas de manquement).

Les autres décisions prises par le CSA peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par les personnes qui y ont intérêt.

(1) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

Lorsqu'il est saisi comme juge de plein contentieux, le Conseil d'État peut réformer la décision attaquée. Le juge administratif peut, à cet égard, être conduit à modifier la sanction adoptée par une autorité de régulation.

Une partie non négligeable du contentieux relève du juge de l'excès de pouvoir, où celui-ci peut seulement annuler la décision contestée ou rejeter le recours, mais non modifier la décision en cause. En revanche, lorsqu'une décision est assortie de conditions, le Conseil d'État a admis que, dans certains cas, il pourrait n'annuler que certaines des conditions de la décision s'il résulte de l'instruction que le réexamen auquel l'autorité devra à nouveau procéder, sur ce seul point, n'est pas susceptible de remettre en cause le principe de la décision ⁽¹⁾. Le juge administratif peut également moduler dans le temps les effets des décisions juridictionnelles qu'il prononce : il peut déroger au principe de l'effet rétroactif de l'annulation et prévoir, dans sa décision, que tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs, ou même que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ⁽²⁾.

Ainsi, saisi au plein contentieux du refus opposé par le CSA au passage de Paris Première sur la TNT gratuite, le rapporteur public a pu estimer que le CSA avait commis une « *erreur de droit* » en ayant « *mal apprécié le risque de disparition de la chaîne* » ⁽³⁾, alors même que la question de la viabilité d'une chaîne membre d'un groupe est une appréciation assez subjective. Le Conseil d'État ne l'a pas suivi, en estimant « *qu'en tenant ainsi compte d'un effet négatif de la délivrance de l'agrément sur l'attractivité de services payants qui sont diffusés non par voie hertzienne terrestre mais par câble, par satellite ou par les réseaux de télécommunication, le CSA n'a pas commis d'erreur de droit* » ⁽⁴⁾

Il semble cependant nécessaire au rapporteur que, **dans le silence de la loi et dans le respect des principes de droit applicables aux procédures de sanction, le juge administratif ne substitue pas son appréciation à celle du régulateur.**

Cela pourrait ainsi permettre au régulateur de développer une vraie politique d'appréciation des manquements et de prononcé des sanctions, sans que la perspective que son analyse soit remise en cause par le juge administratif ne vienne limiter son pouvoir d'appréciation.

Proposition n° 37 : Limiter l'office du Conseil d'État chargé de se prononcer sur les recours contre les décisions du CSA à celui de l'excès de pouvoir en cas d'erreur manifeste d'appréciation.

(1) Conseil d'État, décision n° 363978 Société Métropole Télévision, 23 décembre 2013.

(2) Conseil d'État, décision n° 363702 Société Métropole Télévision (M6), 23 décembre 2013, et décision n° 363719 Société Télévision française 1 (TF1), 23 décembre 2013.

(3) Marina Alcaraz, « *Le rapporteur du Conseil d'État donne une nouvelle chance à Paris Première* », Les Échos, 1^{er} juillet 2016.

(4) Conseil d'État, décision n° 396476 Sociétés Métropole Télévision et Paris Première, 13 juillet 2016.

vi. Le recours à d'autres sanctions déjà existantes, comme le retrait de l'autorisation d'émettre, pourrait par ailleurs s'avérer plus efficace

L'Arcom a à sa disposition d'autres sanctions, moins fréquemment voire jamais utilisées par le régulateur. Celles-ci pourraient pourtant s'avérer plus dissuasives que les amendes pécuniaires, qui ont un impact limité sur les grands groupes auxquels appartiennent les chaînes et qui sont dotés de ressources financières considérables.

Ainsi M. François Jost a rappelé devant la commission d'enquête qu'il existait quatre modes de sanctions prévues à l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, dont « *la suspension de l'édition, de la diffusion, de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois ou plus.* » Il s'est étonné que celle-ci ne soit jamais utilisée, se demandant « *au bout de combien de dizaines de dérapages applique-t-on la sanction dont je parle ?* » ⁽¹⁾

Pour Mme Agnès Granchet « *les médias ne saisissent pas la différence entre les mises en garde et les mises en demeure, même s'ils savent que les secondes sont plus graves. Je ne défends pas l'écran noir, mais l'impact de sanctions pécuniaires, même lourdes, est faible sur un grand groupe qui ne connaît pas de problèmes financiers – une ligne de crédits destinée à financer les condamnations judiciaires figure dans le budget du groupe qui édite Paris Match. La réduction de la durée d'autorisation pourrait représenter une piste. Un cadre juridique dans lequel les sanctions ne sont jamais appliquées n'est pas satisfaisant ; cela ne signifie pas que l'Arcom doit déployer une politique totalement répressive, mais certaines sanctions déjà prévues par la loi seraient peut-être plus efficaces que des amendes.* » ⁽²⁾

S'agissant des amendes financières, Mme Claire Sécaïl a tenu à préciser devant la commission d'enquête que « *si l'on s'intéresse au pluralisme, il faut replacer la question de la rentabilité de la chaîne dans le contexte des motivations de son actionnaire principal. C'est documenté : certains sont prêts à perdre de l'argent, car leur investissement médiatique vise moins un résultat financier qu'une influence plus générale, susceptible d'augmenter leur marge d'exploitation dans d'autres activités économiques ou tout simplement de soutenir un programme politique. Dans ce cadre, on peut toujours discuter des plafonds des amendes, mais dès lors qu'il n'est pas question de les porter à 100 % du chiffre d'affaires, il faut envisager le retrait définitif ou temporaire de l'autorisation de diffusion, ou son non-renouvellement.* » ⁽³⁾ Mme Julia Cagé a abondé dans le même sens en indiquant « *S'agissant des sanctions, on peut discuter du montant, voire le hausser jusqu'à*

(1) *Audition de M. François Jost, professeur émérite en sciences de l'information et de la communication à l'université Sorbonne-Nouvelle, sémiologue, 14 décembre 2023.*

(2) *Audition de Mme Agnès Granchet, maître de conférences à l'Institut français de presse (IFP) de l'université Paris-Panthéon-Assas, 14 décembre 2023.*

(3) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

10 % du chiffre d'affaires, mais cela revient encore une fois à considérer que les motivations des éditeurs sont purement économiques. D'après moi, il faut sortir de cette logique : seuls la suspension, temporaire ou permanente, et le non-renouvellement de l'autorisation sont capables d'agir sur tout le spectre des motivations, qui sont parfois directement politiques. »⁽¹⁾

En définitive pour Mme Claire Sécaïl, « le débat est ouvert pour savoir si le problème vient des dispositions prévues par la loi ou des pratiques du président actuel de l'Arcom. S'agissant du respect du pluralisme interne, il me semble que les sanctions prévues par la loi sont clairement insuffisantes, mais peut-être des pratiques de sanctions plus efficaces suffiraient-elles, sans changer la législation, pour modifier les comportements des éditeurs. »⁽²⁾

Proposition n° 38 : Prévoir que la réitération du non-respect des obligations légales ou conventionnelles par un éditeur doit entraîner le retrait de l'autorisation d'émettre qui a été délivrée.

*

* *

(1) *Audition de Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d'économie de l'Institut d'études politiques de Paris, 18 janvier 2024.*

(2) *Audition de Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité, 18 janvier 2024.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 7 mai 2024, la commission a procédé, à huis clos, à l'examen du projet de rapport.

M. le président Quentin Bataillon. Chers collègues, nous achevons aujourd'hui les travaux de la commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre. Pour rappel, cette réunion se déroule à huis clos.

En application des termes de la résolution constitutive, la commission d'enquête s'était donné trois principaux objectifs : faire toute la lumière sur les procédures d'attribution des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre ; examiner le respect des engagements pris par ces services de télévision ; se pencher sur les moyens de contrôle du respect de ces engagements employés par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Nous avons consacré plus de quatre-vingts heures à la tenue de quarante-cinq auditions, qui nous ont permis d'entendre un total de 165 personnes.

Nous procédons aujourd'hui à la discussion du projet de rapport que vous avez pu consulter sur place, sous surveillance, depuis le jeudi 2 mai. Outre le rapport, sur lequel nous voterons sur le fond, trois autres questions pourraient, le cas échéant, être mises au voix, dans le cas où le rapport ne serait pas adopté : le maintien en ligne des vidéos et des comptes rendus des auditions publiques réalisées ; la publication du compte rendu de l'audition des dirigeants de CMA CGM, tenue à huis clos ; enfin, la publication du compte rendu de la réunion d'examen d'aujourd'hui.

Je vais tout d'abord céder la parole au rapporteur pour la présentation de son rapport. Après lui, les orateurs des groupes disposeront de quatre minutes pour exprimer leur position. Ensuite, les députés qui le souhaitent disposeront de deux minutes chacun.

M. Aurélien Saintoul, rapporteur. J'adresse des remerciements vifs et chaleureux au secrétariat, aux administrateurs et aux agents qui ont permis la bonne tenue de la commission d'enquête. Je dis avec sincérité et plaisir que de les voir œuvrer avec le dynamisme et l'excellence dont ils sont capables est une source de satisfaction, et même de joie. Je remercie également ceux de nos collègues qui ont pris le temps d'y participer dans un esprit responsable, sérieux et constructif, et de consulter le projet de rapport pour une durée parfois non négligeable, m'a-t-on dit.

En dépit des désaccords qui ont pu se manifester à la fin de nos travaux, il me paraît nécessaire et utile de signaler que nous avons travaillé sur la base d'une

méthode de travail négociée, qui a bien fonctionné l'essentiel de la commission d'enquête. Une commission repose sur le travail coopératif d'un rapporteur et d'un président. L'un et l'autre, nous avons manifesté, en tout cas dans les premiers mois, notre coopération et notre volonté de trouver une règle de travail. En tout état de cause, le rapport est donc le fruit de cette négociation. Le choix des auditionnés reflétait aussi cette volonté de travailler en bonne intelligence et de ne pas nous heurter à chaque instant, ce qui a mené à des compromis de part et d'autre. Je tiens à ce que chacun sache que le président et moi-même avons fait des compromis dans l'organisation de cette commission d'enquête. C'est dans cet esprit que j'ai cherché à travailler et à rédiger ce rapport.

Les quarante-sept propositions du rapport couvrent l'ensemble des sujets abordés par la commission d'enquête : elles touchent à la déontologie, à l'économie des médias et au respect des obligations figurant dans les conventions passées entre les éditeurs et l'Arcom, à la fois avant, pendant et après l'attribution des autorisations. Elles sont, pour la plupart, le reflet de propos tenus explicitement devant la commission d'enquête. Je n'ai pas souhaité multiplier les propositions personnelles ; toutefois, certaines d'entre elles le sont, et je suis prêt à les assumer devant vous.

Le président m'a fait savoir par courriel, hier soir à vingt heures, que les groupes de la majorité et le groupe Les Républicains demandaient la suppression de dix-neuf de ces propositions. Je ne saurais accéder à une telle demande. Outre qu'il me semble cavalier d'exiger la suppression de 40 % des propositions, ma conviction est que l'examen du rapport porte sur la cohérence intellectuelle de celui-ci et qu'un lecteur attentif saura faire la part des choses entre les faits établis par la commission d'enquête et l'opinion du rapporteur. C'est sur cette base que je souhaite ouvrir la discussion. Nul n'imagine que l'adoption d'un rapport engage l'ensemble de la commission et que chacun de ses membres y souscrive en totalité, sans quoi aucun rapport ne serait jamais publié dans les cas où le rapporteur n'appartient pas à un groupe de la majorité.

Il y a deux heures, le président m'a fait savoir que, finalement, seules neuf propositions posaient problème au point de mettre en péril la publication du rapport. Je souhaite passer en revue ces propositions pour expliquer leur cohérence.

À première vue, la proposition « *Interdire la diffusion de programmes jeunesse les matins avant l'école, ou à défaut, obliger les chaînes à afficher un message sanitaire de prévention durant l'intégralité des programmes concernés* » a de quoi surprendre. En réalité, elle a été formulée en audition par le Défenseur des enfants, qui a souligné combien l'exposition des enfants à la télévision avant l'école posait problème. Il ne s'agit pas d'interdire les programmes jeunesse. Au contraire, je suis favorable à la création dans ce domaine qui me semble le parent pauvre de la production télévisuelle et pour lequel des perspectives intéressantes ont été évoquées en audition par les responsables des chaînes du service public, dont les groupes privés feraient bien de se saisir. Néanmoins, il convient au moins d'obliger les chaînes à signaler les effets néfastes de l'exposition précoce des enfants à la

télévision. Beaucoup d'entre vous partagent plus ou moins cette appréciation dans la mesure où le Président de la République lui-même a commandé un travail sur l'exposition aux écrans ; si j'étais taquin, je dirais que le Premier ministre, si soucieux de la réussite scolaire, souscrirait, lui aussi, à cette recommandation.

Je peux entendre que certains considèrent la proposition « *Assurer une source de financement dynamique, spécifique, universelle et progressive comme la contribution à l'audiovisuel public et préserver les identités des sociétés le composant en renonçant au projet de rapprochement au sein d'une même holding* » comme hors sujet, dans la mesure où l'audiovisuel public n'entrait pas dans le champ de la commission d'enquête. Toutefois, notre collègue Constance Le Grip, membre de la majorité, a interrogé tous les ministres en audition à ce propos, et le président n'a pas cru devoir lui signaler que sa question était hors sujet. Je partage entièrement l'appréciation des ministres et je ne vois pas de raison de censurer leur parole en retirant cette proposition.

La proposition « *Dans les programmes des chaînes d'information, renoncer à la fonction d'éditorialiste, intrinsèquement liée à la presse écrite d'opinion, au profit d'experts disposant de compétences et titres pour analyser les faits* » a déjà fait couler beaucoup d'encre. Notez que je n'ai pas employé le mot « interdire ». Je ne crois pas qu'il faille interdire la fonction d'éditorialiste ; je préconise que les chaînes y renoncent d'elles-mêmes afin de ne pas s'exposer à une sanction pour manquement aux règles de pluralisme, sujet sur lequel nous avons eu une longue discussion. La fonction d'éditorialiste est entièrement liée à l'existence d'une presse écrite, qui est une presse d'opinion, et c'est légal ; en revanche, nous devons prendre acte du fait que la presse télévisuelle n'est pas une presse d'opinion et qu'une fonction intrinsèquement liée à celle-ci n'y a pas sa place.

La proposition « *Acter la fin de la TNT payante et prévoir la possibilité pour l'Arcom de ne pas réattribuer les cinq fréquences correspondantes* » a été mal comprise, de ce que j'ai pu lire sur France Info. Il ne s'agit pas d'interdire les chaînes payantes, mais de prendre acte de leur échec économique. Dans la mesure où la viabilité économique des chaînes est l'un des critères d'attribution des autorisations, il faut reconnaître que le modèle payant a fait long feu et que les chaînes devraient plutôt se porter candidates sur la base de projets gratuits.

La proposition « *Soumettre la délivrance de l'autorisation d'émettre sur la TNT à une redevance annuelle pour occupation du domaine public assise sur le chiffre d'affaires des éditeurs concernés* », qui vise à réaffirmer un principe classique du droit public, a été défendue par Marcel Rogemont et Olivier Schrameck. J'ai cru comprendre que certains d'entre vous y étaient favorables, puisque des questions ont été posées en ce sens en audition. Qui plus est, dans le cadre de ma mission, j'ai consulté des documents des services du Premier ministre déposés aux Archives nationales, dans lesquels j'ai trouvé une note adressée au Premier ministre François Fillon et examinée en réunion interministérielle en 2011. Il arguait en faveur de ce principe, défendu également, à l'époque, par François Baroin. C'est une exclusivité que je vous livre là et je crois que personne ne m'en

voudra de mettre cette archive à votre disposition. En tout état de cause, cette redevance ne présente pas un caractère révolutionnaire. Les modalités n'en sont pas arrêtées et je suis ouvert à la discussion concernant le montant et le mode de calcul.

La proposition « *Insérer dans les conventions des chaînes proposant des émissions d'information des garanties en matière d'indépendance des rédactions vis-à-vis des intérêts et des interventions de l'actionnaire, notamment en prévoyant l'agrément du directeur de la rédaction proposé par l'éditeur* » émane de Reporters sans frontières (RSF), mais aussi de Julia Cagé et de Claire Sécaïl. Elle fait écho aux propositions de notre collègue Sophie Taillé-Polian, que je reprends volontiers à mon compte.

La proposition visant à élargir la composition du collège de l'Arcom en prévoyant d'y faire figurer deux députés de l'opposition reprend un mode de fonctionnement qui a fait ses preuves à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et qui renforcerait la crédibilité et l'autorité des décisions de l'Arcom en garantissant la transparence de celles-ci. En outre, elle assurerait un va-et-vient entre l'autorité indépendante et les représentants du peuple. Même si cette proposition peut susciter des réserves, je ne vois pas en quoi elle remet en cause les principes démocratiques ; néanmoins, je suis prêt à réfléchir à l'appartenance à l'opposition des deux députés concernés.

Il aurait peut-être fallu dédoubler la proposition « *Prévoir dans la loi du 20 septembre 1986 l'obligation pour les éditeurs de chaînes sur la TNT de respecter le principe de laïcité, incompatible avec la diffusion d'émissions à caractère religieux et prévoir de faire respecter par l'Arcom le principe d'une réfutation des théories pseudo-scientifiques* », dont la formulation pourrait laisser croire que, par tropisme irréligieux, je considère les discours religieux comme relevant de théories pseudo-scientifiques. Toutefois, je ne suis pas un vieil anticlérical du début du XX^e siècle et je fais une distinction intellectuelle entre les religions et les discours pseudo-scientifiques. L'obligation de respect de la laïcité, y compris pour les groupes privés, découle de la notion d'occupation du domaine public. Le deuxième versant de la proposition porte sur certaines émissions qui promeuvent massivement des théories pseudo-scientifiques : à une époque où se pose la question de l'honnêteté de l'information, de la manipulation des esprits et de la lutte contre les dérives sectaires, il convient de mener une action déterminée en ce sens à la télévision.

La proposition d'« *attribuer à la rédaction des chaînes un droit d'opposition sur les décisions ayant des conséquences directes sur le contenu éditorial de l'information* » fait, elle aussi, écho aux propositions de Sophie Taillé-Polian, lesquelles s'appuient sur les recommandations de Claire Sécaïl, de Julia Cagé et d'autres intellectuels. L'un des enjeux de la démocratie contemporaine est de donner la possibilité à ceux qui font l'information de contrôler la chaîne de bout en bout.

M. le président Quentin Bataillon. Je confirme que, du début à la fin de la commission d'enquête, nous avons travaillé en bonne intelligence et en toute cordialité. J'ai tout fait pour trouver des solutions, tant du point de vue du format des auditions que des personnes auditionnées, pour que nos travaux soient les plus complets et les plus utiles possible.

Le Règlement de l'Assemblée nationale indique que nous adoptons bien le fond du rapport et que cette adoption lui confère une première base légale. Les groupes peuvent, dans un délai de quelques jours, soumettre une contribution en annexe du rapport dans laquelle figurent des éléments plus connotés politiquement ou qui n'auraient pas fait consensus au sein de la commission. Je rappelle que le rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'audiovisuel public, présidée par Jean-Jacques Gaultier, ici présent, n'avait pas recueilli les voix de tous les membres de la mission d'information : ceux qui avaient voté contre signifiaient ainsi leur opposition aux propositions du rapport. Ils ont, par la suite, soumis une contribution écrite. Dans le cas présent, il me semble qu'il aurait mieux valu renvoyer les propositions contestées du rapporteur à l'une de ces contributions, car aucun autre élément du rapport ne justifie une opposition à sa publication de la part des quatre groupes cités. Il n'a jamais été question pour nous de cacher quoi que ce soit, et tout son contenu peut être cité publiquement. Mais la démocratie, c'est aussi le compromis.

La proposition d'interdiction de la diffusion de programmes jeunesse les matins avant l'école me paraît abrupte et peu opérationnelle. Même si ce fait ne doit pas peser dans notre décision, je tiens à souligner que la France abrite le secteur de la création de dessins animés le plus attractif au monde et que plusieurs syndicats professionnels, dont la Société civile des auteurs multimédia (Scam), se sont fortement émus de cette proposition après qu'elle a fuité dans la presse. Ceux d'entre nous qui ont vécu le débat sur le moratoire sur la disparition de France 4 savent quel impact la fermeture de cette chaîne aurait eu sur le secteur. Par ailleurs, si l'on supprime les dessins animés à la télévision, qui dit que les parents ne mettront pas leurs enfants devant une tablette ? Faut-il que France Télévisions bloque également l'accès à sa plateforme de rattrapage ou *replay* des dessins animés à cette heure-là ?

Pour ce qui est de la proposition « *Assurer une source de financement dynamique, spécifique, universelle et progressive comme la contribution à l'audiovisuel public et préserver les identités des sociétés le composant en renonçant au projet de rapprochement au sein d'une même holding* », il est inutile de préempter les débats sur la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle – dont les deux rapporteurs sont ici présents – qui s'ouvriront la semaine prochaine en commission des affaires culturelles et de l'éducation, ni celui sur le financement de l'audiovisuel public qui aura également lieu dans les prochaines semaines en commission des lois. Cette réforme est défendue par la majorité et Les Républicains ; et en raison de son caractère hors sujet, il nous semble délicat d'inscrire cette proposition dans le rapport.

La proposition « *Acter la fin de la TNT payante et prévoir la possibilité pour l'Arcom de ne pas réattribuer les cinq fréquences correspondantes* » ne nous paraît pas justifiée. Comment expliquer à Paris Première et aux chaînes payantes du groupe Canal+ que nous avons décidé de supprimer la TNT payante pour des raisons économiques ? J'entends que certains ici aient un problème, pour des raisons qui peut-être pour certaines se justifient, avec deux chaînes du groupe Canal+ qui ont été lourdement sanctionnées – C8 et CNews, pour parler clairement –, mais ce ne sont pas ces chaînes qui seront touchées. Celles que nous supprimerions apportent plus de 200 millions d'euros par an au cinéma français ; sans elles, nous n'aurions pas eu *Anatomie d'une chute* de Justine Triet et toutes ses récompenses. Ce serait mettre fin à la dynamique du cinéma français pour plusieurs années. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et France Télévisions auraient du mal à suivre.

La proposition concernant l'instauration d'une redevance annuelle pour occupation du domaine public, a suscité plus de débats au sein de la majorité et du groupe LR. Je suis personnellement ouvert à l'idée de rendre payant l'accès au domaine public. Je ne vous cache pas que la réflexion arrive un peu tard, à une époque où les *box* TNT sont appelées à évoluer vers un service d'intérêt général et où il sera difficile de rémunérer un positionnement sur l'écran connecté ou sur la télécommande. C'est néanmoins une réflexion utile qui aurait été justifiée à la création de la TNT, et il est regrettable qu'elle n'ait pas eu lieu.

La proposition concernant les garanties en matière d'indépendance des rédactions fait écho aux débats que nous avons eus autour d'un texte qui a été rejeté en commission des affaires culturelles. La majorité considère qu'il faut aller vers un système démocratique dans chaque média, sans imposer un modèle. Ce sujet, de même que celui de la concentration des médias, sera abordé dans le futur texte issu des états généraux de l'information. Nous espérons parvenir à un compromis.

Une proposition propose d'intégrer deux députés de l'opposition au collège de l'Arcom. D'une part, neuf membres, c'est déjà trop ; d'autre part, je suis personnellement opposé à la présence des députés dans les conseils d'administration des autorités indépendantes, car on ne peut pas être à la fois juge et partie. Il sera difficile de garantir l'indépendance d'une autorité de régulation comme l'Arcom si des personnalités politiques siègent au sein du collège, notamment pour ce qui est de la publication des temps de parole et du respect des règles du pluralisme. L'Arcom s'astreint déjà à plus de transparence en publiant ces données chaque trimestre. On peut se poser la question des règles, mais la présence de personnalités politiques ne garantira ni l'indépendance de l'Arcom, ni la confiance que lui portent les citoyens.

Le respect du principe de laïcité, qui fait l'objet d'une proposition, ne se posait pas il y a encore quelques années. Plutôt que d'interdire, il me paraît plus juste de rappeler les règles et d'obliger les chaînes de la TNT qui souhaiteraient diffuser ce type de contenu à assurer une égalité entre l'ensemble des religions ; c'est le choix qui a été fait par France Télévisions.

En ce qui concerne le droit d'opposition des rédactions, il en va de même que pour l'organisation interne des médias : c'est un facteur de blocage. Ce serait très difficile à gérer.

La proposition la plus inacceptable pour nous est enfin celle d'appeler les chaînes à repousser les éditorialistes. Ce serait à mon sens une très grave entrave à la liberté de la presse. À la suite de quelques fuites, on peut d'ailleurs déjà voir les réactions des journalistes : elles sont très dures. Va-t-on demander à des journalistes, détenteurs d'une carte de presse, de ne pas aller sur des plateaux de télévision pour faire un éditorial ? Si le format de l'édito n'était plus possible, on mettrait dehors les Bruno Jeudy, les Jean-Michel Apathie... Cette proposition justifierait à elle seule le rejet du rapport.

Voilà pour mon sentiment personnel sur le fond.

Nous entendons maintenant les orateurs des groupes.

Mme Céline Calvez (RE). J'ai suivi la plupart des auditions et consulté le projet de rapport. Vous y rappelez l'importance de la TNT, spécificité de l'audiovisuel français que vous considérez comme structurante pour la société française. Vous critiquez beaucoup les procédures d'attribution, et vous jugez sans doute l'Arcom plus faible qu'elle n'est : la commission d'enquête a montré, je crois, son rôle et ses pouvoirs, trop peu connus de nos concitoyens. Nos travaux apportent ainsi un éclairage intéressant.

Nombre de vos propositions sont intéressantes, sur le renforcement de la représentation des femmes et de la diversité, sur l'accessibilité des programmes aux personnes malvoyantes et malentendantes, sur la création d'une catégorie « *infotainment* » et – même si nous sommes partagés sur le sujet – sur la valeur économique de l'occupation du domaine public.

Mais certaines sont inacceptables. C'est le cas de celles qui concernent le financement et la gouvernance de l'audiovisuel public, sujets auxquels nous consacrerons prochainement de nombreuses heures de débat, mais qui n'entraient pas dans le champ de la commission d'enquête. De même, demander aux éditorialistes de désertier les plateaux porterait atteinte à la liberté de la presse, mais irait surtout à l'encontre de l'ambition à laquelle nous invite la décision du Conseil d'État, qui demande plus de pluralisme. Le pluralisme, ce n'est pas d'exclure des gens, mais de faire en sorte que l'exposition des idées et des opinions soit aussi bien répartie que possible. Je ne veux pas que les éditorialistes soient exclus ou fichés, je veux que les idées qu'ils véhiculent soient analysées pour apprécier le pluralisme.

S'agissant du fonctionnement de l'Arcom, il me semble que demander à y intégrer des députés de l'opposition, c'est méconnaître le défi que représente déjà la collégialité de la quasi-totalité des décisions de l'Arcom, d'autant que nous avons déjà agrandi ce collège à l'occasion de la mise en place de cette autorité en 2022.

Nous devons nous poser la question de notre vote : s'agit-il d'adopter un rapport qui ouvre le débat, ou bien une série de prises de position que vous agiterez demain comme celles soutenues fermement par l'Assemblée ? Nous pouvons voter pour la publication des comptes rendus, des vidéos, de vos préconisations et de celles de chacun des groupes : nous ouvrirons ainsi le débat sans l'ankyloser, car le risque est qu'il soit plus houleux qu'utile.

M. Philippe Ballard (RN). La principale critique que l'on peut adresser ce rapport, c'est qu'il passe complètement à côté de l'essentiel : l'avenir de l'audiovisuel français.

Paradoxalement, vous identifiez très bien le problème : les géants du numérique, dits Gafam, accaparent de plus en plus le marché publicitaire et disposent de moyens considérables pour la création ; cela rend invisibles, au fil des années, les chaînes françaises. Mais vous vous opposez à tout ce qui pourrait représenter le début du commencement d'une concentration dans le secteur. Que proposez-vous ? Rien. Notre souveraineté audiovisuelle est menacée, et vous regardez ailleurs – pire, vous voulez empêcher la création de groupes nationaux capables de rivaliser avec ces Gafam.

À la lecture du rapport, on constate aussi que vous méconnaissiez le fonctionnement d'une rédaction. Vous proposez ainsi d'« *attribuer à la rédaction des chaînes un droit d'opposition sur les décisions ayant des conséquences directes sur le contenu éditorial de l'information* ». Quel est le mode d'emploi ? Après chaque conférence de rédaction dans une chaîne d'info, par exemple, à quatre heures trente du matin, à neuf heures, à quinze heures, à dix-neuf heures, on convoque une assemblée générale et on organise un référendum ?

Vous demandez aussi que « *chaque média d'information soit doté d'une charte définissant sa ligne éditoriale* ». N'est-ce pas en contradiction avec ce que vous souhaitez ? Que se passerait-il si la charte énonçait que la chaîne est anti-Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes) ?

Vous voulez aussi que « *l'ensemble des courants de pensée et d'opinion puissent être représentés à l'antenne* ». Très bien, tout le monde est pour : mais que se passe-t-il quand des groupes politiques – je pense aux élus écologistes – refusent d'aller sur CNews ?

Je passe sur la proposition concernant l'agrément du directeur de la rédaction par les journalistes : c'est une vieille lubie qui n'a aucun sens, et dont nous avons déjà débattu il y a quelques mois. Avec vous, Mai 68 à la Sorbonne, c'est un peu à tous les étages.

Mais le Rassemblement national n'est pas sectaire : il y a quelques points sur lesquels nous pouvons nous retrouver. Je pense à la proposition qui vise à réserver la diffusion en clair des événements sportifs et culturels d'importance majeure aux chaînes de la TNT ; à la proposition sur une meilleure accessibilité pour les malentendants et les malvoyants ; à la proposition qui vise à s'attaquer à la

spéculation lors de la revente d'une fréquence ; à la proposition qui vise à mieux identifier les personnes intervenant sur les plateaux, afin que chacun sache s'il s'agit d'un expert, d'un éditorialiste, d'un ancien élu devenu chroniqueur.

Mais ce rapport n'est finalement que la traduction de la politique menée par La France insoumise, souvent sectaire et idéologique ; alors que nous aurions pu mener un travail collectif et consensuel, nous avons souvent assisté à des procès politiques, constaté une volonté d'affaiblir certains acteurs par pur dogmatisme. L'extrême gauche souhaite soumettre la France aux Gafam, au lieu de se battre pour la souveraineté audiovisuelle française. Face à la menace que feraient planer ces propositions, qui mettent en danger l'un des fondements de notre démocratie, la liberté d'expression, le groupe Rassemblement national s'opposera à la l'adoption du rapport.

Mme Sarah Legrain (LFI-NUPES). J'aimerais revenir non pas sur le contenu des propositions, même si beaucoup de remarques intéressantes ont été faites à leur sujet, mais sur la question de la valeur du vote que nous allons émettre.

Vous avez rappelé, monsieur le président, que les groupes pouvaient joindre leur contribution au rapport.

Cette commission d'enquête résulte du droit de tirage d'un groupe d'opposition. Voulez-vous créer un précédent en rejetant le texte d'un rapporteur qui est par construction issu d'un groupe d'opposition ? Ne serait-ce pas là un changement de fonctionnement de notre assemblée, puisque les commissions d'enquête de l'opposition pourraient ne plus donner lieu à des rapports et que les citoyens pourraient ne plus en être informés ?

Cherchons au nom de quels arguments une commission d'enquête pourrait être jugée défailante. Peut-on dire qu'elle n'a pas assez travaillé ? Non : vous avez rappelé les 45 auditions de 165 personnes pendant 80 heures. La commission d'enquête a-t-elle omis d'entendre des personnes qui auraient évidemment dû l'être ? Y a-t-il eu des manipulations pour éviter certaines auditions ? Je ne le crois pas. Est-ce qu'inversement, des personnes qui ont été auditionnées n'auraient pas dû l'être ? Je ne le crois pas non plus. Celles qui ont été entendues l'ont été parce qu'il y avait une demande, et pas seulement du rapporteur : des auditions ont été organisées à la demande de certains groupes qui étaient en désaccord avec la façon dont les travaux étaient menés. Chaque groupe a-t-il pu s'exprimer et obtenir les réponses qu'il souhaitait ? Il me semble, monsieur le président, que vous avez veillé à ce que ce soit le cas. Ce travail-là a été fait, même si nous avons pu avoir des échanges sur la façon dont cette présidence était menée, ou sur la façon dont vous vous êtes exprimé dans les médias, et donc sur la question de l'impartialité.

Nous avons tous envie de discuter du fond, comme le rapporteur nous le propose d'ailleurs. Mais j'alerte chacun sur le sens du vote, dès lors que ces conditions sont remplies, quelles que soient les propositions du rapporteur que chacun aura tout loisir de discuter. Un débat est déjà lancé : le fait que ces

propositions soient déjà connues de la presse est un problème en soi, mais aussi le signe que chacun a envie de se saisir de ce rapport et d'en discuter, démocratiquement. Notre commission a suscité l'intérêt de nos concitoyens ; il y a eu des pics d'audience sur La Chaîne parlementaire. Beaucoup de gens se creusent la tête et se demandent comment l'Arcom va pouvoir appliquer la décision du Conseil d'État. Certains ont défendu des chaînes qui se sentent menacées, d'autres ont signé des pétitions. En empêchant la publication du rapport, attendu, y compris pour pouvoir le dézinguer et dézinguer le rapporteur – c'est la règle du jeu –, quel message enverraient les groupes majoritaires de l'Assemblée nationale ?

Il est question du droit à l'information, et vous prendriez le risque que les citoyens comprennent que vous ne souhaitez pas les informer de travaux menés sur ce sujet : c'est une mise en abyme un peu effrayante.

Nous pourrions poursuivre les débats qui ont commencé pendant les auditions, et ce sera le cas quand des propositions de loi seront déposées. Nous ne vous demandons pas aujourd'hui de voter pour une proposition de loi de La France insoumise. Vous pourrez, dans dix jours, faire savoir votre opposition frontale aux propositions du rapporteur. Mais il serait terrible, pour la démocratie, que, pour presque la première fois sous la V^e République ou presque, l'Assemblée nationale refuse le rapport d'une commission d'enquête menée par un groupe d'opposition, et résultant de son droit de tirage.

M. Jean-Jacques Gaultier (LR). Sans surprise, le groupe Les Républicains votera contre ce projet de rapport. Nous sommes opposés à la moitié des propositions ou presque. Certaines sont hors sujet, d'autres seraient néfastes pour les filières de l'audiovisuel et du cinéma et donc pour l'exception culturelle française.

Nous estimons qu'il faut trois grands pôles sur la TNT : un pôle public fort ; un pôle privé gratuit fort ; un pôle privé payant fort. C'est cette complémentarité qui fera la force de notre audiovisuel.

Nous désapprouvons les propositions sur la réforme de l'audiovisuel public et la création d'une holding – nous aurons l'occasion d'en débattre très prochainement – comme celles qui porteraient atteinte à la filière de l'animation, grand succès industriel français notamment à l'exportation, ou à la TNT payante, donc à la filière cinématographique et à la création. Nous refusons évidemment l'exclusion des éditorialistes : ce serait un comble ! Chacun doit pouvoir choisir ses invités, ses thématiques, sa ligne éditoriale, ses contenus – dans le respect, bien sûr, des conventions signées avec l'Arcom.

Nous ne sommes enfin pas d'accord sur la forme qu'ont pu prendre certains débats.

Ce vote contre n'est pas une censure. Je souhaite que l'intégralité des débats et leurs comptes rendus soient publics, y compris le compte rendu de l'audition des dirigeants de CGA CGM, qui s'est déroulée à huis clos, et celui de cette réunion.

Mais nous ne souhaitons ni approuver ni cautionner les propositions qui nous sont présentées ici.

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). Je félicite le rapporteur et le président pour le travail accompli : les auditions ont été nombreuses, des sujets importants ont été abordés. Le président a su rester impartial, même quand ce n'était pas simple, et ramener les débats vers le cœur du sujet. J'ai parfois regretté la rudesse du rapporteur, ainsi que le *buzz* qui a été fait autour de certaines auditions : cela a polarisé le débat, ce que je regrette.

Le rapport contient des propositions intéressantes, c'est indéniable, mais je suis défavorable à celles qui mèneraient à une sur-régulation de la TNT face à un internet dérégulé et aux géants du numériques dits Gafam qui emportent l'essentiel de la manne publicitaire. Faut-il vraiment interdire les dessins animés le matin ? Je suis perplexe. La TNT payante, cela a été dit, apporte 200 millions d'euros par an au cinéma : pourquoi détruire le cinéma au profit de la vidéo à la demande et ainsi renforcer les Américains ? Je ne crois pas, monsieur le rapporteur, que ce soit habituellement votre but politique. Quant aux émissions religieuses, je les regarde parfois, moi qui ne suis pas croyant : cela permet de découvrir les cultes, donc de s'apprécier et de ne pas se faire la guerre.

J'ai été étonné que vous préconisiez la nomination de députés spécifiquement de l'opposition au sein du collège de l'Arcom. Sur le fond, je me félicite de l'indépendance de l'Arcom et cette proposition ne me paraît pas judicieuse.

Je ne reviens pas sur la proposition qui concerne les éditorialistes : il est ici question de liberté de la presse. Les journalistes vivraient très mal une telle mesure.

Je n'ai jamais hésité à être offensif face à M. Bolloré, à M. Hanouna ou à M. Schrameck – c'est moi qui ai fait dire à ce dernier qu'il avait subi des pressions de François Hollande. Mais je suis aussi objectif et mesuré. Pour toutes ces raisons, et malgré le travail réalisé, le groupe Démocrate votera contre le rapport.

M. Jérôme Guedj (SOC). J'ai passé plus de deux heures à lire le rapport. Il contient des propositions intéressantes ; j'en approuve plusieurs, j'en considère certaines comme stimulantes ; avec d'autres, je suis en total désaccord.

Au-delà du fond, vous m'autoriserez un peu de solennité : le rôle d'une commission d'enquête est d'irriguer le débat public, à partir des auditions – publiques – et du travail d'un rapporteur à qui la commission délègue le soin de produire un document qui donne des orientations. Ce sont celles du rapporteur : un rapport de commission d'enquête n'est pas coconstruit ; il n'est pas corédigé. Sinon, nous serions tous, stylo à la main, en train de discuter chaque phrase, chaque mot, chaque virgule.

Nous sommes face à une nouveauté : une forme d'ultimatum, ou de chantage. Vous dites, monsieur le président, que neuf propositions vous posent

problème. Si elles sont retirées, êtes-vous prêts à adopter le rapport ? Pouvez-vous préciser si vous parlez des neuf propositions encadrées, ou bien également des quelques pages qui exposent le raisonnement et citent les personnes entendues pour appuyer la proposition ?

Cette logique d'ultimatum constitue un précédent fâcheux. Toute commission d'enquête y sera soumise : le rapporteur n'écrira plus ce qu'il veut.

Il y a déjà eu un rapport de commission d'enquête dont la publication a été interdite : c'était le rapport de la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, dont Nicolas Perruchot était le rapporteur, en 2011. Hasard de ma vie professionnelle, j'avais été auditionné par cette commission en tant que membre de l'Inspection générale des affaires sociales ; j'ai le souvenir que les syndicats eux-mêmes – dont le rapport était pourtant censé pointer les faiblesses – avaient regretté qu'un document qui participait du débat public soit soustrait à l'attention publique de manière aussi brutale.

Le signal serait désastreux. Nos concitoyens se sont intéressés à cette commission d'enquête : tant mieux, nous aimons tous la politique et le débat public. Le rapporteur formule des propositions, dont on s'accordera à dire que ce sont les siennes : ce n'est pas une injonction au Gouvernement, ce n'est pas une obligation de faire ; ce sont des éléments versés au débat. Si nous faisons la démonstration que nous avons peur du débat et des conclusions qui peuvent être tirées par tel ou tel, alors il n'y aura plus de commission d'enquête.

Et, quoi qu'il en soit, l'effet Streisand aura lieu : le rapport fuitera, sera publié.

Je souhaite qu'il y ait des propositions de loi qui reprennent des propositions. Chacun précisera alors que les propositions du rapporteur n'engagent pas l'ensemble de l'Assemblée. Je voterai pour certaines de ces propositions de loi, contre d'autres.

Le groupe Socialistes place donc le débat sur le terrain des principes. La décision que nous allons prendre est essentielle pour le fonctionnement parlementaire de la V^e République, *a fortiori* en ce temps de majorité relative : un pan entier de notre mission, le contrôle de l'action gouvernementale, risque d'être dévitalisé par le précédent que nous pourrions créer.

Si le seul problème de la majorité, ce sont ces neuf propositions, alors je suggère au rapporteur de les retirer pour les insérer dans la contribution du groupe La France insoumise – ou d'autres groupes qui voudraient y souscrire – afin que nous puissions avoir la totalité du débat. Et ce serait, malgré tout, un fonctionnement très dégradé.

M. le président Quentin Bataillon. C'est bien la proposition que j'ai faite : intégrer ces neuf propositions non pas au rapport lui-même, mais à la contribution

du groupe La France insoumise. Nous voterions alors le rapport. C'est le compromis que nous avons proposé.

Soyons précis : aucune information factuelle issue de la commission d'enquête ne sera cachée à nos concitoyens. Les vidéos des auditions filmées resteront sur le site de l'Assemblée nationale. Une seule s'est déroulée à huis clos, et son compte rendu sera publié. L'ensemble des documents demandés par le rapporteur ne sont pas, eux, accessibles : ils ne sont de toute façon pas annexés au rapport. Mais le rapporteur peut les citer, comme il peut en parler aujourd'hui.

Nous nous sommes posés ces questions : nous ne sommes pas plus bêtes que d'autres, et nous n'avons pas moins envie de démocratie que d'autres. Mais le droit de tirage ne permet pas aux groupes de faire n'importe quoi : une fois votée, toute commission d'enquête est une commission d'enquête de l'Assemblée nationale et le rapporteur est bien celui de l'ensemble de la commission d'enquête et donc de l'ensemble de la représentation nationale. Oui, monsieur Guedj, la commission a délégué – c'est le mot juste – au rapporteur le soin de produire ce travail. Cela doit appeler à chercher un compromis pour rassembler une majorité. Il y a bien un vote, c'est la règle.

Nous avons fait deux propositions successives. Nous avons d'abord mentionné dix-neuf lignes rouges dont nous voulions parler, ce qui n'a pas été possible. Nous nous sommes ensuite concentrés sur les neuf propositions les plus inacceptables, en proposant de voter le rapport à condition qu'elles figurent seulement dans la contribution du groupe La France insoumise.

La commission d'enquête sert en effet à irriguer le débat public, mais tout ce qui va dans ce sens demeurera publié. Les quarante-sept propositions seront toutes publiques, puisqu'elles figureront au compte rendu. Ce n'est pas un sujet de communication. Mais nous ne pouvons pas valider le rapport tel qu'il est.

J'ajoute qu'il y a aussi de nombreuses pages du rapport avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord. Mais nous considérons qu'il s'agit des analyses du rapporteur.

M. Jérémie Patrier-Leitus (HOR). Je remercie le président et le rapporteur pour le travail réalisé. Les Français ont suivi nos auditions : les mutations des usages et de notre paysage audiovisuel les intéressent. Merci d'avoir proposé cette commission d'enquête utile.

Je veux dire à mon tour que, si nous nous opposons au rapport, ce n'est pas par volonté de censure : vous n'avez pas besoin d'un rapport pour formuler des propositions dans le débat public, d'autant que l'ensemble des auditions resteront publiques, ce dont je me réjouis.

Mais, s'il y a un vote, c'est bien que chacun est amené à s'exprimer sur la pertinence, sur le fond, de ce rapport.

Pour le groupe Horizons, certaines propositions représentent des lignes rouges. Notre collègue Jérôme Guedj nous invite à nous mettre d'accord. Très bien. Je veux bien, monsieur le rapporteur, que vous nous disiez si vous acceptez de revenir sur certaines propositions, notamment celle qui concerne les éditorialistes. Dans votre rapport, vous avez peut-être confondu des gens mal identifiés et s'exprimant au nom d'une prétendue fonction, avec les éditorialistes, généralement des journalistes appartenant à une rédaction et détenteurs d'une carte de presse. Je suis totalement d'accord avec l'idée de clarifier la position des uns et des autres, il faut que les différents intervenants disent d'où ils parlent. En revanche, je pense que votre proposition est dangereuse et va même à rebours du combat que mènent les députés de votre groupe à longueur de journée.

Sans faire la liste de toutes ces lignes rouges, je citerai les propositions concernant la jeunesse. Cela me dérange que l'on fasse comme si les chaînes de la TNT évoluaient dans un monde isolé, alors qu'elles sont en concurrence avec internet et les plateformes des Gafam, comme l'a souligné mon collègue du MoDem. Loin d'être des acteurs puissants et omnipotents, ces chaînes sont fragilisées – la majorité des jeunes ne regardent d'ailleurs plus la télévision – et un supplément de régulation reviendrait à les affaiblir. Passons sur la fin de la TNT payante. Comme mes collègues du groupe Les Républicains, je plaide pour la diversité et la complémentarité qui font la force de notre TNT : un pôle public fort ; un pôle privé payant ; un pôle privé gratuit.

Nous sommes au début d'une histoire, celle de la mutation profonde de notre paysage audiovisuel. Chaque groupe politique pourra formuler ses propositions dans le cadre de l'examen de la proposition de loi sur l'audiovisuel public. Nos débats du jour montrent que nous avons encore du travail.

Mme Sophie Taillé-Polian (Écolo-NUPES). Nos échanges portent sur notre façon de travailler dans cette assemblée. Il est important de se parler franchement, aussi vais-je dire les choses telles que telles que je les ressens. J'ai l'impression que cette décision de ne pas adopter le rapport a été prise de longue date. Une journaliste me l'a affirmé, indiquant qu'elle avait obtenu cette information lors d'un échange hors micro avec l'un des membres de la commission. Cette décision aurait donc été prise en amont.

Mme Estelle Folest (Dem). Elle date d'hier !

Mme Sophie Taillé-Polian (Écolo-NUPES). Peut-être n'avez-vous eu l'information qu'hier. Quant à moi, j'avais été hallucinée par les propos de cette journaliste, et je me pose beaucoup de questions, y compris sur votre idée, monsieur le président, qui consiste à enlever seulement les neuf propositions en conservant tout le corps du texte. Quand on fait référence à un rapport parlementaire, on cite les propositions mais aussi souvent de larges extraits du texte entre guillemets. Si vous étiez vraiment gênés, vous ne feriez pas cette proposition. Tout cela me semble incompréhensible et incohérent.

Dans le cadre de ces commissions d'enquête, la majorité a une responsabilité particulière. Les oppositions se positionnent sur le fond des rapports car, qu'elles votent pour ou contre le texte, cela ne change rien. Vous avez rappelé nos prises de position lors de la remise du rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'audiovisuel public, présidée par Jean-Jacques Gaultier, dont vous étiez le rapporteur. Nous avons réagi sur le fond, sachant que le rapport serait publié. Si son vote conditionne la publication du rapport, on ne se positionne pas de la même manière que s'il n'exprime qu'un avis sur le fond.

Le vote de la majorité a donc une signification particulière. Nous savons très bien que vous ne validez pas les propositions de La France insoumise, ce n'est pas une nouveauté. Ce n'est pas une raison pour empêcher que les uns et les autres puissent lire le rapport, d'autant qu'il y a toujours des fuites. Et que les propositions soient ou non caviardées, nous pourrions toujours citer le rapport. C'est encore une incohérence. Pour ma part, je suis en désaccord avec certaines propositions, notamment celle qui consiste à soumettre l'autorisation d'émettre au paiement d'une redevance annuelle : je suis pour le maintien de la gratuité, contrepartie d'exigences fortes, notamment en termes de pluralisme interne et de contenu des programmes. En ce qui concerne les éditorialistes, la difficulté vient du fait que nous ne savons pas bien les définir. À cet égard, le rapport souligne les zones floues et le fait que certaines chaînes ne comptent quasiment plus que des éditorialistes. Comment faire en sorte que les intervenants soient bien identifiés, que l'on sache d'où ils parlent, en toute transparence ?

Voilà tous les sujets dont nous aurions dû débattre aujourd'hui. Or nous sommes en train de passer à côté de ce que nous avons réussi à faire émerger pendant la commission d'enquête : les sanctions n'ont pas eu d'effet sur les éditeurs. Ils n'ont pas mis en place des dispositifs particuliers ou modifié les procédures, estimant que les sanctions n'en étaient pas réellement ou que les conditions du direct ne permettaient pas de prévenir tout dérapage. Voilà ce que j'en retiens. Voilà ce dont nous devrions débattre : les règles à changer pour sortir de cette situation. Or nous discutons de tout autre chose, et les journalistes nous envoient des SMS pour savoir si le rapport va être publié et si les programmes pour la jeunesse seront interdits le matin.

M. le président Quentin Bataillon Non, la décision sur le rapport n'a pas été prise de longue date : au sein de la majorité, nous en avons discuté par visioconférence jeudi dernier pour la première fois, même si nous avons déjà parlé du fond des propositions à plusieurs reprises. En tout cas, je ne pense pas qu'il y ait eu une décision préalable. Je ne suis pas un expert en stratégie politique – vous étiez d'ailleurs parlementaire avant moi –, mais il me semble que si nous voulions voter contre le rapport, nous ne vous donnerions pas les moyens de nous conduire à l'approuver : déclasser neuf propositions en les plaçant parmi les contributions sans ôter du corps du rapport les échanges auxquelles elles ont donné lieu. Ce ne serait pas très intelligent de notre part de vous faire une telle proposition si nous étions décidés à ne pas adopter ce rapport. Notre position indique, au contraire, que nous

sommes prêts à l'adopter, une fois écartées les neuf propositions que nous considérons comme des lignes rouges non négociables.

M. Stéphane Peu (GDR-NUPES). À mon tour, je voudrais saluer le travail de cette commission d'enquête, notamment celui du rapporteur, mais je ne vais pas me prononcer sur le fond. Notre groupe n'ayant pas pu participer aux travaux avec beaucoup d'assiduité, nous en sommes plutôt à découvrir le rapport. Après l'avoir lu, je pourrais dire que j'en approuve l'essentiel, mais ce n'est pas le sujet.

Comme Sarah Legrain et Jérôme Guedj, je m'étonne que l'on puisse débattre d'une éventuelle interdiction de publication du rapport. En matière de commission d'enquête, les oppositions bénéficient d'un droit de tirage depuis 1988, constitutionnalisé en 2008. Tout le monde admet que cette commission d'enquête a fait son travail. Et son rapporteur, issu de l'un des groupes d'opposition, verrait son rapport interdit de publication ! Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, il y a en effet deux votes concernant ce rapport : l'un sur son contenu où peuvent s'exprimer des désaccords, l'autre sur sa publication. Or vous proposez que l'un entraîne l'autre, que votre refus du rapport conduise à sa non-publication.

C'est très grave car attentatoire aux droits de l'opposition à l'Assemblée nationale, notamment à travers l'existence de ces commissions d'enquête – droit sanctuarisé, constitutionnalisé, qui ne peut pas être remis en cause au détour de l'espèce de chantage proposé ici. Heureusement que les oppositions font, au terme de commissions d'enquête, des rapports qui n'ont pas l'assentiment de la majorité ! Sinon, il n'y aurait plus de droits de l'opposition. Je suis donc très surpris de votre position et de la teneur des débats. Pour moi, le rapporteur d'une commission d'enquête dispose du droit intangible d'en tirer des conclusions qui lui semblent bonnes dès lors que le travail a été correctement fait – en l'occurrence, c'est le cas. Quant aux parlementaires, ils ont le droit de dire à quel point ils sont en accord ou en désaccord avec le contenu du rapport.

Quoi qu'il en soit, vingt ans après le lancement de la TNT, la nécessité d'un débat public apparaît clairement – cette commission a d'ailleurs été très suivie. Le rapport tel qu'il est, avec les accords et les désaccords que suscitent les propositions, doit irriguer le débat public. Je ne vois pas au nom de quoi l'on pourrait interdire de le verser au débat public, avec ses conclusions et les propositions du rapporteur, qu'elles nous plaisent ou non.

M. le président Quentin Bataillon. S'agissant des quatre votes, il n'y en a qu'un sur le fond du rapport, les autres portant sur la publication des vidéos, comptes rendus et autres en cas de rejet.

Mme Sarah Legrain (LFI-NUPES). Le premier vote ne porte pas que sur le fond du rapport puisqu'il conditionne la publication.

M. le président Quentin Bataillon. Il n'y a pas deux votes, c'est le même qui porte au fond sur l'adoption et sur la publication du rapport.

Mme Sarah Legrain (LFI-NUPES). C'est ce que vous entendez par fond et publication.

M. le président Quentin Bataillon. Ce n'est pas un député ou un groupe qui fait le Règlement de l'Assemblée nationale, les administrateurs nous le rappellent. La validation du fond du rapport vaut publication.

M. Jérôme Guedj (SOC). À quel article du Règlement faites-vous ici référence ?

M. le président Quentin Bataillon. L'article 144-2. Les choses sont très claires. Nous avons la chance d'avoir des administrateurs qui connaissent leur travail et la réglementation.

M. Stéphane Peu (GDR-NUPES). Sans remettre en cause le travail des administrateurs, pour avoir participé à beaucoup de réunions comme celle-ci et pour avoir été moi-même rapporteur de plusieurs missions, je pense que l'on se prononce sur la publication du rapport et non sur les propositions.

M. le président Quentin Bataillon. Il ne faut pas confondre les missions d'information où le vote de la commission ayant créé la mission ne porte que sur la publication du rapport, et les commissions d'enquête où le vote porte sur le fond. Il me semble qu'accepter trente-huit propositions sur quarante-sept est le genre de compromis que vous appelez sans cesse de vos vœux en cas de majorité relative. Si toute négociation avec un groupe hors majorité est taxée de chantage, les choses vont devenir compliquées.

M. Jérôme Guedj (SOC). À quelle disposition de l'article 144-2 faites-vous référence ?

M. le président Quentin Bataillon. Arrêtez, chers collègues ! Nous n'allons pas réinterpréter le règlement à la suite des administrateurs.

M. Jérôme Guedj (SOC). Lisons-le. En quoi cet article dit-il que nous votons sur le fond du rapport ?

M. le président Quentin Bataillon. Le deuxième alinéa de l'article 144-2 indique : « *Le rapport adopté par une commission d'enquête est remis au Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au Journal officiel.* »

M. Jérôme Guedj (SOC). Cela ne dit pas que nous votons sur le fond du rapport !

M. le président Quentin Bataillon. L'analyse des administrateurs de l'Assemblée nationale, qui connaissent le règlement, est très claire.

M. Inaki Echaniz (SOC). Nous avons jusqu'à présent un débat très apaisé, vous ne pouvez pas répondre sur ce ton, monsieur le président.

M. le président Quentin Bataillon. Ma manière de présider n'a rien d'autoritaire et, d'ailleurs, on ne prend pas la parole de cette manière, on la demande. Je voudrais que nous retrouvions le calme pour ces débats très importants.

M. Jérôme Guedj (SOC). L'article 144-2 du Règlement ne permet pas de tirer cette conclusion !

M. le président Quentin Bataillon. Les administrateurs, qui connaissent mieux le sujet que moi, ont été très clairs : on vote sur le fond, c'est ce qui fait la différence avec une mission d'information.

M. Stéphane Peu (GDR-NUPES). C'est sur la publication !

M. le président Quentin Bataillon. Pour retrouver la sérénité de nos débats, nous en revenons à des orateurs qui ont demandé la parole.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NUPES). Pour ma part, j'ai déjà participé à des commissions d'enquête – et pas à des missions d'information – au terme desquelles nous ne votons pas sur le fond du rapport mais sur sa publication. En cas de désaccord entre le président et le rapporteur, il était indiqué quelles propositions étaient approuvées par les deux, par l'un ou par l'autre seulement. Ces mentions ne figuraient pas dans les propositions des groupes, mais elles étaient intégrées dans le rapport. Nous pourrions peut-être procéder de cette manière.

Quoi qu'il en soit, je ne peux pas accepter d'entendre dire que la publication de l'intégralité des auditions vaudrait publication du rapport. Cela voudrait dire que toute audition filmée pourrait se substituer à un travail de rapport, en particulier de rapport d'enquête. C'est faux. Ce rapport est un travail de compilation, d'analyse, d'explication et parfois d'explicitation. Il repose sur des recherches documentaires, sur la lecture d'autres rapports, sur des analyses de chiffres, etc. On ne peut pas se satisfaire de la publication des auditions et décréter que les travaux sont publics. Ce serait nier le nécessaire travail d'analyse, effectué notamment par les administrateurs.

M. Karl Olive (RE). D'abord, je voudrais remercier le président, le rapporteur et les administrateurs pour le travail effectué. Pour ma part, je me suis senti en porte-à-faux durant cette commission d'enquête parce que les retours du terrain n'étaient pas bons : les gens critiquaient la forme plus que le fond de nos travaux. Aujourd'hui, je vois que mon nom, comme celui de mes collègues, apparaît à la deuxième page du rapport. C'est un peu comme si j'en cautionnais le contenu. Or, en tant qu'ancien journaliste, je me pince quand je lis la proposition sur les éditorialistes. Ainsi que l'a rappelé notre collègue Philippe Ballard, les rédactions obéissent à des règles de fonctionnement, les titulaires de carte de presse doivent respecter une charte d'éthique. De même, la proposition qui prévoit d'accorder un droit de veto aux rédactions sur les décisions ayant des conséquences sur le contenu éditorial de l'information, méconnaît totalement leur fonctionnement. Cela me met très mal à l'aise.

Enfin, pourquoi voter si nous devons obligatoirement approuver le rapport ? Ce n'est pas le débat d'orientation budgétaire d'une collectivité locale où il s'agit de prendre acte, nous avons le droit d'être contre. Pour ma part, je trouve que c'est une bonne idée de décaler ces neuf propositions non cautionnées par la majorité pour les placer dans les contributions des groupes. C'est un bon compromis qui ne renie pas le travail de fond effectué – dont je ne cautionne pas la forme.

Mme Sarah Legrain (LFI-NUPES). Si le rapport n'est pas publié, que deviennent les pièces demandées par le rapporteur ? Vous parlez des vidéos et des comptes rendus, mais le rapporteur a aussi demandé des pièces utiles. Leur disparition accroîtrait le problème de transparence vis-à-vis de nos concitoyens.

Sur le fond, je ne comprends pas cette histoire de ligne rouge. Est-ce à dire que vous valideriez tout le reste si nous lâchions sur ces points ? Non. Vous allez même faire des contributions pour le dire, dans le cadre du débat démocratique. Qu'allez-vous alors expliquer à nos concitoyens ? Vous allez leur dire que vous avez accepté d'adopter le rapport parce que certaines lignes rouges n'ont pas été franchies, mais que vous n'approuvez tout de même pas le fond du texte, et que vous allez d'ailleurs publier une contribution pour monter à quel point vous n'êtes pas d'accord.

Notre discussion peut porter sur le fond ; dans le compte rendu seront développés des arguments de fond. Quant au vote, il est lié à notre pouvoir de contrôle : il permet de sanctionner les éventuelles défaillances de la commission, notamment du président et du rapporteur, la mauvaise tenue des auditions, le caractère insuffisant ou hors sujet des travaux. Imaginons, par exemple, que la commission ait auditionné des agriculteurs, et que le rapporteur nous présente un texte sans rapport avec le sujet initial. Une commission d'enquête se déroule dans un cadre précis, défini par le droit constitutionnel de tirage accordé aux oppositions. L'Assemblée nationale doit voter pour contrôler que les travaux effectués respectent l'objet initial.

Ce n'est pas une pure formalité. Est-ce que le travail a été fait ? Certains ont commenté le ton, mais cela risque d'être compliqué d'aller sur ce terrain-là. Est-ce que tout ou partie des travaux est hors sujet ? La question a été soulevée pour ce qui concerne l'audiovisuel public. Je comprends le raisonnement, mais il est difficile de déclarer cet aspect hors sujet, après avoir considéré qu'il était pertinent de l'aborder lors de l'audition de ministres. Quant à cette histoire de ligne rouge, qui établit une sorte de gradation dans vos désaccords, elle affaiblit votre logique. Si vous ne votez pas sur le fond, si nous gardons notre liberté d'expression pour critiquer le rapport, il n'y a pas de ligne rouge possible à part le hors sujet, l'absence ou la mauvaise qualité du travail. C'est là-dessus que le vote doit porter.

M. le président Quentin Bataillon. S'agissant des documents, ceux qui sont cités dans le rapport seront rendus publics, mais ceux qui ont été demandés ne seront pas annexés – ils seront envoyés aux archives. Même si le rapport est adopté d'ailleurs, les 27 000 documents et autres conventions demandés à tel groupe ou

institution ne seront pas publics. S'ils sont cités, ils seront de fait mentionnés dans les comptes rendus. En revanche, les documents de ce type ne sont jamais accessibles au public en tant que tels, ils sont envoyés aux archives, que le rapport soit ou non adopté.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NUPES). Monsieur le président, vous avez assuré que les comptes rendus des auditions, avec les réponses des uns et des autres, seraient publiés. Le rapport est le fruit de ces auditions, mais aussi de tous ces documents qui ne seront plus accessibles. Si le rapport n'était pas publié, il n'y aurait plus aucune analyse de ces documents.

M. le président Quentin Bataillon. Ils seront tous versés aux archives.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NUPES). Je ne suis pas idiote et j'ai bien compris qu'ils ne seront pas accessibles. Néanmoins, il en existe une analyse dans ce rapport. On ne peut donc pas prétendre en toute honnêteté que la non-publication du rapport ne serait pas grave puisque tous ses éléments constitutifs seraient accessibles par le biais des auditions : il ne serait pas fait mention de ces 27 000 documents.

M. le président Quentin Bataillon. Voilà pourquoi nous vous proposons d'enlever ces neuf propositions pour que nous validions le rapport et qu'il soit publié.

M. Inaki Echaniz (SOC). Notre collègue Karl Olive était journaliste et moi j'étais précédemment conseiller principal d'éducation (CPE). En cas de conflit entre deux parties, je m'efforçais toujours de trouver la solution d'équilibre permettant aux protagonistes de se serrer la main avant de sortir de mon bureau et de continuer leur vie dans l'établissement dans le climat le plus serein possible.

En toute modestie, je vais essayer de faire la même chose ici, en me référant à l'expérience que j'ai eue lorsque j'ai conduit avec Isabelle Rauch la mission d'information sur l'évaluation de la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche ». Il s'agissait certes d'une mission d'information et non d'une commission d'enquête, mais Isabelle Rauch et moi-même avions des idées communes mais aussi des idées divergentes, voire très divergentes, notamment sur le droit d'agrément accordé aux rédactions. Après en avoir longuement discuté avec les administrateurs, avec les uns et les autres, nous avons décidé de faire apparaître ces vrais désaccords en reprenant, chacun en son nom propre, les propositions en question. Dans le rapport, on peut donc lire des formulations telles que « *Mme Isabelle Rauch propose que...* », « *M. Inaki Echaniz propose que...* ». Certaines propositions n'engageaient donc que leur auteur. Cette solution a permis de faire adopter le rapport, y compris par les députés de la majorité qui s'opposaient à certaines de mes propositions.

Au lieu de retirer certaines propositions, nous pourrions simplement faire apparaître qu'elles n'engagent que le rapporteur et non l'ensemble des

commissaires. Cette solution d'équilibre satisferait tout le monde et rendrait les choses parfaitement claires pour les lecteurs du rapport.

M. le président Quentin Bataillon. Dans une commission d'enquête, il ne peut pas y avoir deux avis différents car il n'y a qu'un rapporteur, mais je vous ai fait une proposition similaire.

M. Inaki Echaniz (SOC). Non, parce que je ne propose pas de retirer certaines propositions, mais d'indiquer qu'elles n'engagent que le rapporteur à titre personnel.

M. le président Quentin Bataillon. Il faut s'assurer que le Règlement de l'Assemblée nationale autorise une telle solution.

M. Inaki Echaniz (SOC). Mais oui, tout est possible !

M. le président Quentin Bataillon. Selon les administrateurs, rien n'empêche de procéder de cette manière. Si mes collègues m'en donnent mandat – ce qui semble le cas –, je vous offre donc deux options : déplacer les neuf propositions dans les contributions, ou alors les conserver et les mentionner dans un paragraphe spécifique, en précisant qu'elles sont faites à titre personnel par le rapporteur.

M. Sébastien Chenu (RN). Toutes les pièces communiquées au rapporteur sont-elles consultables ou publiables ? Le cas échéant, dans quelles conditions ? Toutes les pièces demandées par la commission ont-elles été reçues ?

M. le président Quentin Bataillon. Ne sont consultables que celles qui sont publiées avec le rapport, donc citées dans le rapport. Le reste, qui relève du régime du secret, est envoyé aux archives et ne sera pas consultable avant vingt-cinq ans.

M. Sébastien Chenu (RN). Nous recevons des pièces que nous ne pouvons pas consulter.

M. le président Quentin Bataillon. Seul le rapporteur peut les consulter.

M. Sébastien Chenu (RN). Et les pièces demandées par la commission ont-elles été toutes reçues ?

M. le président Quentin Bataillon. En tant que président, je n'y ai pas accès, sauf demande spécifique. Le rapporteur pourra vous répondre de manière plus précise que moi.

M. Aurélien Saintoul, rapporteur. Toutes les pièces demandées n'ont pas été systématiquement communiquées.

Je me suis ainsi rendu une première fois dans les locaux du siège de Canal+ précisément pour obtenir certaines d'entre elles, qui ne m'avaient pas été fournies.

J'ai dû y retourner le lendemain pour en obtenir davantage, mais cela n'était toujours pas suffisant. J'avais fixé au 29 avril la limite pour me communiquer les pièces. Toutes n'ont pas été transmises. Les dernières à l'être ont été envoyées le 30 avril à sept heures du matin – ce qui m'incite à penser que Canal+ faisait preuve d'une certaine mauvaise volonté pour répondre – et elles ne correspondent pas exactement à mes demandes. Ce sont ces pièces qui ont posé le plus de problèmes.

Pour le reste, j'ai essentiellement sollicité l'Arcom. Je me suis également adressé aux Archives nationales pour accéder à des documents d'archives du Premier ministre.

J'appelle votre attention sur un point qui m'a alerté : l'absence de conservation des agendas de Michel Boyon, tenus au long de sa présidence du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Des témoins ont en effet fait part de leurs suspicions sur les modalités d'attribution des autorisations en 2012 – ce fut notamment le cas lors des auditions de Marcel Rogemont et d'Olivier Schrameck. J'ai cherché à obtenir des documents d'agendas qui auraient permis de corroborer ces soupçons, mais les archives n'existent pas ou en tout cas n'ont pas été laissées – ce que je trouve d'autant plus curieux. Je ne prendrai pas l'initiative de saisir le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale puisque Marcel Rogemont et Olivier Schrameck n'ont pas considéré devoir le faire à l'époque.

Voilà quels ont été les points les plus sensibles s'agissant des pièces demandées.

Le rapport ne se limite pas à un compte rendu des auditions. J'ai cherché à faire parler le plus possible les personnes auditionnées mais, comme l'a aimablement relevé Ségolène Amiot, j'ai aussi essayé de mettre les choses en perspective et de porter une appréciation – partagée ou non au sein de cette commission.

Vous avez d'ailleurs lu dans le rapport que je mentionne une des pièces obtenues *in extremis* de la part de Canal+, laquelle est à mon avis extrêmement édifiante parce qu'elle témoigne d'une propension particulièrement grande à transgresser les règles de la part de CNews. Après avoir longtemps travaillé sur ce sujet, il me semble que cet élément notable permet de douter de la véracité ou de la sincérité des propos qui ont été tenus par la direction de cette chaîne devant notre commission.

Renoncer à publier le rapport ne serait donc pas anodin, car cela empêcherait de mettre en lumière ce fait qui me paraît extrêmement important.

Sans vouloir être byzantin, je rappelle la rédaction exacte du règlement s'agissant de la publication des rapports des commissions d'enquête. Le deuxième alinéa de l'article 144 précise que « *Le rapport adopté par une commission d'enquête est remis au Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au Journal officiel. Sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité*

secret dans les conditions prévues à l'article 51, le rapport est imprimé et distribué. »

Rien n'indique qu'un vote pour la publication du rapport traduit un accord avec son contenu. On peut considérer que la notion d'adoption est équivoque, puisqu'elle n'a pas la même signification selon que l'on estime qu'il s'agit de partager les conclusions du rapport ou seulement d'autoriser sa publication.

Je me rappelle qu'il y a presque un an, la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères était réunie pour examiner le projet de rapport de Mme Constance Le Grip. Je me souviens très bien avoir alors dit que je n'étais pas entièrement satisfait par sa conception des ingérences étrangères mais qu'en tout état de cause je ne voulais pas empêcher la publication du rapport. Et, une fois n'est pas coutume, le vote de mon groupe aurait pu être décisif. En effet, la discussion s'était un peu éternisée et une partie des membres de la majorité était partie. En outre, notre collègue Richard Ramos était opposé à la publication du rapport en l'état. Mais, plutôt que de voter contre, je m'étais abstenu considérant que le rapport reposait sur une forme d'honnêteté et de cohérence intellectuelles.

Comme vous pouvez le constater, nous ne varions pas s'agissant de l'interprétation que nous faisons du Règlement. Nous avons alors considéré que même si notre groupe ne partageait pas les analyses de la rapporteure, elle apportait une contribution utile au débat public.

Il est en effet toujours possible de défendre ses idées, monsieur Patrier-Leitus. Mais ce n'est pas la même chose si la presse peut s'appuyer sur un document de 180 pages qui comprend des faits et des arguments. Je peux certes essayer d'en résumer le contenu lors d'une conférence de presse, mais il arrive parfois lors des débats publics que certains veuillent aller au fond des choses.

Je reviens sur la proposition de M. Echaniz. Il serait possible d'envisager une troisième solution, d'ailleurs très proche. Il est d'usage que le président d'une commission d'enquête rédige un avant-propos. Lors de la commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle en 2018, le président Olivier Marleix avait rédigé un avant-propos exceptionnellement long dans lequel il disait à quel point il était en complet désaccord avec le rapport de Guillaume Kasbarian, notamment en ce qui concerne Alstom.

Monsieur le président, vous pourriez parfaitement faire figurer dans un avant-propos la liste des propositions dont vous estimez qu'elles posent un grave problème. Il est aussi possible de les faire apparaître séparément au sein du rapport – je ne vais pas me braquer sur ce point. Mais je pense qu'il serait plus légitime que le président attire l'attention du lecteur en soulignant qu'il n'approuve pas telle ou telle proposition. Le débat public mérite ce type de transparence.

J'en viens au contenu de certaines propositions.

Je comprends la logique de certains s'agissant de la TNT payante, mais j'observe surtout que ce modèle n'est pas rentable. En l'occurrence, c'est cela que j'ai essayé d'acter dans ma proposition. Il appartiendra en tout état de cause à l'Arcom de prendre une décision à ce sujet.

Toutes les recommandations qui portent sur le fonctionnement de l'Arcom et sur les orientations qu'elle pourrait choisir sont bien entendu faites dans le respect de l'indépendance de cette autorité.

Quant à l'interdiction de diffuser des programmes destinés à la jeunesse le matin avant l'école, encore une fois j'ai repris une recommandation du Défenseur des enfants. Je ne crois pas qu'elle remette en question l'avenir de la filière des images animées. Si celle-ci se porte bien, ce n'est heureusement pas seulement grâce à des émissions diffusées à six heures. Si tel était le cas, vous vous seriez déjà émus du fait que TF1 ait décidé de modifier sa grille de programmes en supprimant les dessins animés dans la tranche qui s'étend de sept heures à neuf heures trente.

M. le président Quentin Bataillon. Cette modification n'a pas d'effet sur le volume des commandes passées aux sociétés de cette filière.

La majorité présidentielle propose de retenir la suggestion de M. Echaniz. Le rapport comprendrait une première liste de trente-huit propositions du rapporteur, tandis que dans une seconde liste, neuf autres seraient identifiées comme des propositions à titre personnel du rapporteur.

Cela nous permettrait d'arriver à un compromis. Bien entendu, un avant-propos et les traditionnelles contributions pourront figurer dans le document final.

M. Inaki Echaniz (SOC). Je propose que le Règlement soit modifié pour intégrer cette nouveauté et qu'il y soit fait référence à la proposition que j'ai formulée aujourd'hui.

M. Jérôme Guedj (SOC). Gare au prochain qui se moquera de l'esprit de synthèse des socialistes !

Mme Sophie Taillé-Polian (Écolo-NUPES). Je suis contrainte de partir mais je suis favorable à cette proposition.

M. le président Quentin Bataillon. Nous pourrions tous ensuite expliquer que le rapport comprend les analyses du rapporteur et que les propositions sont différenciées. Nous pouvons faire appel à l'intelligence des lecteurs et des observateurs.

Pour que les choses soient claires, je précise avant le vote que les propositions, récapitulées dans le projet de rapport à partir de la page 189, comprendront une première liste de trente-huit propositions du rapporteur, puis une seconde liste de neuf de ses propositions à titre personnel.

Cette dernière sera constituée par les propositions qui portent actuellement les numéros 8, 13, 15, 19, 21, 27, 29, 35 et 40 :

– « *Interdire la diffusion de programmes jeunesse les matins avant l'école, ou à défaut, obliger les chaînes à afficher un message sanitaire de prévention durant l'intégralité des programmes concernés* » ;

– « *Assurer une source de financement dynamique, spécifique, universelle et progressive comme la contribution à l'audiovisuel public et préserver les identités des sociétés le composant en renonçant au projet de rapprochement au sein d'une même holding* » ;

– « *Dans les programmes des chaînes d'information, renoncer à la fonction d'éditorialiste, intrinsèquement liée à la presse écrite d'opinion, au profit d'experts disposant de compétences et titres pour analyser les faits* » ;

– « *Acter la fin de la TNT payante et prévoir la possibilité pour l'Arcom de ne pas réattribuer les cinq fréquences correspondantes* » ;

– « *Soumettre la délivrance de l'autorisation d'émettre sur la TNT à une redevance annuelle pour occupation du domaine public assise sur le chiffre d'affaires des éditeurs concernés* »

– « *Insérer dans les conventions des chaînes proposant des émissions d'information des garanties en matière d'indépendance des rédactions vis-à-vis des intérêts et des interventions de l'actionnaire, notamment en prévoyant l'agrément du directeur de la rédaction proposé par l'éditeur* » ;

– « *Élargir la composition du collège de l'Arcom en prévoyant d'y faire figurer deux députés de l'opposition* » ;

– « *Prévoir dans la loi du 20 septembre 1986 l'obligation pour les éditeurs de chaînes sur la TNT de respecter le principe de laïcité, incompatible avec la diffusion d'émissions à caractère religieux ; prévoir de faire respecter par l'Arcom le principe d'une réfutation des théories pseudo-scientifiques* » ;

– « *Attribuer à la rédaction des chaînes un droit d'opposition sur les décisions ayant des conséquences directes sur le contenu éditorial de l'information.* »

La commission adopte le rapport.

M. le président Quentin Bataillon. Conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et au Règlement de l'Assemblée nationale, le rapport sera publié dans un délai de cinq jours, sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret. Il ne doit pas être diffusé avant cette date, et c'est la raison pour laquelle le rapporteur et moi-même avons prévu des conférences de presse seulement à partir du mardi 14 mai.

Je remercie le rapporteur et l'ensemble des membres de la commission pour ces travaux et pour la solution inédite à laquelle nous avons abouti, qui repose sur l'intelligence collective.

*

* *

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

PROPOSITIONS DES DÉPUTÉS MEMBRES DE LA MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE

1) Attribution

- a) Concurrence : mettre en place une procédure plus ouverte aux nouveaux candidats
- b) Valeur commerciale des fréquences TNT : demander à l'Arcom et à l'Inspection générale des finances une évaluation de la valeur commerciale des canaux hertziens détenus par la puissance publique et mis à disposition gratuitement aux éditeurs

2) Contenu

- a) Chaînes d'information :
 - i) Bloc thématique : regrouper les chaînes d'information sur les canaux TNT 14 à 17 inclus (FranceInfo, BFM TV, CNews, LCI)
 - ii) Reportages : insérer un niveau minimum de reportages de terrain dans les grilles de programmes définies entre les éditeurs et l'Arcom afin d'équilibrer la part de débats et la part d'information brute
 - iii) Intervenants : clarifier les fonctions et le statut des différentes personnes présentes sur le plateau
 - iv) Europe : sans remise en cause de la liberté éditoriale, inscrire dans les conventions des chaînes d'information une part de temps d'antenne devant être consacrée à l'information sur les travaux menés par les institutions de l'Union européenne
- b) Infotainment : Demander un rapport à l'Arcom sur les éléments pouvant servir à établir une meilleure distinction entre l'information et le divertissement, conformément à la loi Bloche
- c) Représentation de la société : inscrire dans les conventions des objectifs chiffrés pour une meilleure représentation des femmes, des personnes en situation de handicap et de la diversité à l'écran
- d) Laïcité : imposer dans les conventions le pluralisme de l'expression des courants religieux sur le modèle des stipulations de la convention de France télévisions

3) Contrôle

- a) Saisine : droit à l'Arcom de s'auto-saisir
- b) Renforcer les Chipip plutôt que les supprimer : rendre obligatoire et publics les comptes rendus de réunions, augmenter le nombre de membres et soumettre les nominations à l'Arcom, imposer un rapport d'activité annuel à l'Arcom et des réunions trimestrielles entre les comités des différents éditeurs
- c) Nouvelle grille de sanctions : outre les mises en garde et sanctions pécuniaires, l'Arcom pourrait faire usage de :
 - i) L'interdiction temporaire de diffusion en direct pour un programme
 - ii) L'interdiction temporaire d'un programme
 - iii) La diffusion d'un message informant de la sanction
 - iv) La diffusion de spots d'éducation aux médias et à l'information (SIG)
 - v) L'obligations chiffrées de production supplémentaires (et leur diffusion)
- d) Procédure d'attribution anticipée : à partir d'un certain nombre de sanctions, une convention peut être dénoncée par l'Arcom, ce qui déclenche une procédure d'attribution anticipée
- e) Sanctions financières : toujours via le CNC qui perçoit actuellement les amendes, financer l'éducation aux médias et à l'information

Les membres de la commission d'enquête :

M. Quentin Bataillon – Président

Mme Fabienne Colboc – Vice-présidente

M. Laurent Esquenet-Goxes – Vice-président

M. Karl Olive - Vice-président

Mme Constance Le Grip – Secrétaire

M. Jérémie Patrier-Leitus – Vice-président

M. Mounir Belhamiti

Mme Céline Calvez

Mme Estelle Folest

M. Philippe Frei

Mme Sophie Mette

M. Emmanuel Pellerin

Mme Béatrice Piron

CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL

Les députés du Rassemblement national déplorent le comportement du rapporteur qui a transformé les travaux en un vaste procès politique. Par ses invectives, ses attaques personnelles, il a nui sans aucune mesure au bon déroulement des auditions.

Alors que le Président et son groupe politique menaçaient de ne pas voter la publication du rapport à la vue de plus d'une quinzaine de propositions mettant en danger la liberté de la presse, une nouvelle fois, ils se sont alliés à la NUPES. Vos députés du Rassemblement national, s'opposant farouchement à ce rapport, tant par son contenu purement idéologique que par ses propositions nuisant à l'intérêt général, se sont abstenus pour mettre en lumière, une nouvelle fois, la complicité de la majorité présidentielle.

Avec la mutation du mode de consommation de la télévision, cette commission d'enquête aurait dû faire l'objet d'un travail collectif et consensuel sur un principe vital pour notre démocratie : promouvoir les libertés – liberté d'expression, liberté éditoriale, liberté d'opinion – tout en étant encadrées par un socle juridique clair et souple, pour être capable de rivaliser avec d'autres grands groupes audiovisuels. La TNT a constitué une étape importante pour la liberté de communication, pour l'ouverture de l'information sur tous les territoires français. Elle permet également une diversité de création, une offre complète avec des chaînes pour la majeure partie gratuites et accessibles dans quasiment l'intégralité des foyers français. Son essence est aujourd'hui remise en cause par les propositions de M. Aurélien Saintoul. Celles-ci, en déconnexion totale avec les nuances apportées dans les auditions, démontrent, au mieux son incapacité à comprendre le fonctionnement de la télévision, de ses chaînes, de ses rédactions, de l'attente du public ; au pire, le projet politique de la France insoumise : celui de la censure de toute opinion contraire à la leur, celui de l'imposition d'une pensée unique, celui de l'éradication du secteur privé.

Souhaiter interdire dans les programmes des chaînes d'information la fonction d'éditorialiste porte atteinte à la liberté de pensée. Quelles seront les prochaines étapes ? Interdire le personnel politique d'intervenir ? Bannir les débats contradictoires ? Il est tout simplement impossible d'ouvrir cette boîte de Pandore. Il en va de la protection de notre démocratie.

En souhaitant la fin de la TNT payante, la France insoumise porte un projet contraire aux intérêts de la France. En déstabilisant tout un secteur dont l'unique but est de le détruire, il jette sciemment les Français dans les mains des plateformes étrangères (Netflix, Amazon Prime, Disney +, etc..).

Si l'interdiction de la diffusion des dessins animés avant l'école peut s'apparenter à une mesure de protection pour les enfants, il est complètement illusoire de penser qu'elle remplira son objectif. Ils en visionneront sur d'autres plateformes comme YouTube. Il est préférable, voire primordial, d'informer les parents sur les graves conséquences que les écrans peuvent avoir sur les capacités cognitives de leurs enfants (retard de développement par l'éloignement des enjeux émotionnels et de communication).

Vos députés du Rassemblement national se désolent que ce rapport ne fasse pas état des défis posés auxquels la télévision devra répondre.

Pour qu'elle puisse faire face aux enjeux de demain, le Rassemblement national propose la **privatisation d'une partie de l'audiovisuel public** (France Télévisions, Radio France) sauf quelques exceptions telles que les chaînes d'Outre-Mer, France Médias Monde, INA, Arte. Cette réforme, favorisant l'indépendance des rédactions de toute ingérence étatique, permettra également de répondre au véritable enjeu qu'est **l'avenir de l'audiovisuel français**, en permettant à des groupes français de rivaliser avec de grands acteurs étrangers pour se battre pour la **souveraineté audiovisuelle française**.

*

* *

CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE LA FRANCE INSOUMISE – NUPES

Le groupe de la France insoumise – NUPES à l'origine de la commission d'enquête souhaite apporter quelques observations complémentaires et en souligner les principaux acquis.

Au terme de plusieurs mois de travaux, la commission d'enquête aura permis en premier lieu de rétablir un fait central largement occulté depuis des années : les fréquences de la TNT sont des biens publics ; leur utilisation implique des obligations spécifiques dont le non-respect doit avoir des conséquences et notamment la possibilité de se voir retirer l'autorisation de diffuser.

De fait, depuis trois décennies, la libéralisation de la télévision et un mouvement de concentration dangereux ont installé de grands groupes industriels dans une situation d'oligopole face à laquelle la puissance publique s'est montrée d'une confondante timidité.

La commission d'enquête a ainsi documenté de quelle façon l'Arcom a bien souvent agi davantage en instance de conciliation qu'en régulateur et comment le ministère de la Culture conçoit prioritairement sa tâche : protéger la rentabilité des activités des grands groupes dont la ministre a même fait un éloge « émouvant » en audition. La « menace » réelle que représentent les plateformes pour les chaînes constitue il est vrai une diversion commode. Elle permet de déguiser une politique, pensée prioritairement pour consolider les revenus publicitaires, en une bataille pour la défense d'activités de souveraineté...

Cette situation a conduit ces dernières années à l'aggravation des tares de ce système où l'argent est roi. À cet égard, l'audition de Xavier Niel aura été une leçon de choses. Le grand capitaliste, non sans arrière-pensées sans doute, a pu asséner ce que d'autres s'abstenaient poliment de voir et de dire : les principales chaînes de la TNT sont « gouvernementales » et la rentabilité en télévision, comme ailleurs, repose sur la standardisation et la réduction des coûts à outrance. Le téléspectateur avait pu le constater quand les mêmes programmes à bas coût se sont mis à envahir les écrans, réduisant à peu de choses la promesse de diversité attachée à la création de la TNT et finissant d'anéantir le slogan de « mieux-disant culturel » qui avait servi de prétexte à la libéralisation.

Le domaine de l'information n'a évidemment pas été épargné et la commission d'enquête a également permis de documenter sans contestation possible comment CNews et C8 ont pu prospérer ces dernières années en poussant la logique du système à son maximum. Usant des réseaux sociaux et de la circularité de l'information (autre nom de la baisse

des moyens des rédactions et du conformisme), Vincent Bolloré et ses équipes de direction ont engagé leurs chaînes dans une stratégie de fait accompli, de transgression et de contournement des règles qui n'ont rencontré que peu de résistance, à la faveur des lenteurs du régulateur mais aussi de la complaisance des pouvoirs publics. Les purges systématiques des rédactions dont Vincent Bolloré a pris le contrôle ont fait le reste.

Grâce à la commission d'enquête, il est désormais établi que plusieurs centaines de journalistes ont été contraints de signer des clauses de silence leur interdisant d'évoquer publiquement leur expérience, y compris les éventuelles illégalités dont ils auraient été témoins. Une telle entrave à la liberté d'expression est sans précédent et ne semble guère préoccuper ses défenseurs autoproclamés – dont un grand nombre opèrent d'ailleurs sur les chaînes de Vincent Bolloré.

Il faut dire que quantité d'argent est répandue pour faire taire les consciences et au besoin propager des fictions sur l'indépendance des rédactions.

En face, la faiblesse des contrepouvoirs est manifeste. Comment croire pourtant que des dirigeants choisis et rémunérés à prix d'or par un actionnaire soient les mieux à même de protéger l'indépendance d'une rédaction à l'égard de celui-là même qui les a recrutés ? La coïncidence des intérêts de l'actionnaire et des dirigeants est un mécanisme de contrôle moins rustique que la censure mais pas moins efficace.

*

* *

CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS

Les personnes auditionnées par notre commission d'enquête ont, dans leur grande majorité, fourni des contributions étayées, pointues et intéressantes. L'écho médiatique qui a entouré nos travaux a bien montré à quel point l'avenir de l'audiovisuel de notre pays est au cœur du quotidien de nombre de nos concitoyennes et concitoyens.

Malheureusement, les questionnements et débats ont parfois pu revêtir un caractère frustrant, du fait de certaines prises de parole et questions adressées aux personnes auditionnées, qui se sont parfois écartées du fond de notre travail de commission d'enquête.

En effet, les attaques personnelles et instrumentalisation, de gauche comme de droite, ont trop souvent trouvé leur place là où il aurait été intéressant de s'écarter du brouhaha médiatique pour questionner certains détails complexes du sujet, tels que la mesure de la pluralité politique sur les chaînes de la TNT, les mesures existantes pour faciliter le travail de l'Arcom, la gradation des sanctions à la main de l'Arcom ou encore l'application concrète de la loi de 1986 dans le contexte actuel.

Néanmoins, la densité et la diversité de nos travaux ont permis de mettre la lumière sur des débats importants, de soulever certains points nouveaux et de porter à la connaissance des députés des informations qui gagnent à être connues, de l'ensemble de nos collègues comme du grand public.

En ce sens, le rapport final dont nous, membres de la commission, avons pu prendre connaissance, est à l'image de nos travaux préparatoires. Beaucoup de propositions faites par le rapporteur nous semblent utiles et nécessaires, et stimulantes pour le débat public, tandis que d'autres nous paraissent parfois disproportionnées et éloignées du cœur de la mission de notre commission d'enquête.

Cependant, il est clair que ce rapport, fruit d'un travail parlementaire de plusieurs mois, doit être publié, à rebours de ce que proposaient plusieurs députés, mécontents de certaines propositions faites par le rapporteur dont il faut respecter le travail souverain.

Nous avons conduit un travail de six mois, mené 44 auditions distinctes, et il convient de souligner avec force que voter pour la simple publication du rapport qui en est issu ne signifie pas être d'accord avec l'ensemble des 47 propositions qui y ont été listées, conformément à ce que prévoit le Règlement de l'Assemblée nationale dont l'article 144-2 n'évoque à aucun moment une adoption sur le fond.

La culture démocratique commune, que chaque membre de notre Assemblée représente au quotidien, doit pouvoir accepter des propositions de natures différentes, même si elles contreviennent aux convictions de certains.

Dans ce contexte, il est regrettable que plusieurs groupes représentés au sein de la commission d'enquête aient conditionné leur vote pour autoriser la publication du rapport à ce que 9 propositions qu'ils contestent soient présentées comme n'engageant que le rapporteur. C'est un précédent fâcheux quant au fonctionnement de nos commissions d'enquête parlementaires.

Jérôme Guedj et Iñaki Echaniz

*

* *

CONTRIBUTION DE MME SOPHIE TAILLÉ-POLIAN, DÉPUTÉE DU VAL-DE-MARNE, AU NOM DU GROUPE ÉCOLOGISTE – NUPES

Le groupe écologiste de l'Assemblée nationale et la députée Sophie Taillé-Polian qui siège dans la commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre saluent le travail d'auditions qui a permis de faire un premier bilan de la libéralisation de la télévision et de la radio et de révéler le caractère manifestement imparfait de la procédure d'attribution des fréquences et de respect des conventions qui lient les éditeurs à l'autorité de régulation.

Alors que semble se dégager le constat d'une inquiétante dégradation du débat public sous la pression du large écho donné aux fausses informations et de l'entreprise de conquête idéologique réactionnaire, assumée et revendiquée, par la concentration de médias d'information dans le groupe Bolloré (C8, CNews et Europe1), les travaux de la commission ont permis d'établir une tendance à l'homogénéisation des formats d'information sur la TNT. Celle-ci conduit au développement d'un journalisme de commentaires au détriment du temps consacré à l'information comme énoncé de faits ; un affaiblissement du caractère pluraliste de la représentation des idées et des opinions ainsi qu'une perte de savoir-faire dans le travail de vérification de l'information. Les effectifs des médias et les contenus consacrés au travail d'enquête, de recherche d'information, d'image et de témoignages se compriment au profit d'émissions de débats, moins coûteuses à produire et pauvres en information.

Le groupe Écologiste estime que la procédure de sélection des éditeurs qui émettent sur la TNT et les fréquences radio généralistes devrait être revue afin de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs au profit d'un mieux disant culturel. En outre, il déplore tout particulièrement l'extrême désinvolture des responsables des chaînes C8 et CNews qui cumulent à elles deux plus de 50 interventions de l'Arcom pour des manquements relatifs à la déontologie de l'information mais se refusent à questionner leur méthode de production qui dégradent le débat public. Leur audition ainsi que celle de l'actionnaire de contrôle du groupe Canal+, Vincent Bolloré, ont montré que les interventions et sanctions de l'Arcom intervenues à la suite des manquements répétés à leurs obligations déontologiques conventionnelles n'ont pas entraîné d'évolutions notables dans leurs pratiques professionnelles. Aucun dispositif ne semble avoir été mis en place afin de prévenir les dérapages, au contraire, il apparaît dans le cas de C8 que les dérapages attentatoires à la dignité humaine ou discriminatoires font partie intégrante du modèle économique de la chaîne et en alimentent les audiences.

Mis bout à bout, la diminution des effectifs dédiés à l'information et la multiplication des atteintes à la représentation pluraliste des idées et des opinions au bénéfice de l'extrême-droite sur la chaîne CNews démontrent l'incompatibilité entre le basculement d'une des 4 chaînes d'information de la TNT vers l'opinion, et la notion de service d'intérêt général propre aux chaînes de TNT.

En conséquence, le groupe écologiste appelle à l'établissement d'une nouvelle échelle de sanctions, réellement dissuasives, allant jusqu'au retrait de l'autorisation d'émettre sur les fréquences publiques, qui sont des denrées rares et donc précieuses. Il revendique également qu'un seuil minimal de 35 % du budget du chiffre d'affaires des médias audiovisuels de grande écoute dédié à l'information politique et généraliste soit consacré aux charges de personnel, et qu'elles disposent dans leur effectif d'au moins 50 % de journalistes.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE ET LIENS VERS LES COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Les comptes rendus des auditions sont consultables à l'adresse suivante :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-autorisations-services-television/documents?typeDocument=crc>

Les auditions sont présentées dans l'ordre chronologique des réunions de la commission d'enquête avec le lien vers le compte rendu correspondant.

14 décembre 2023

– M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), accompagné de M. Guillaume Blanchot, directeur général, et de Mme Justine Boniface, directrice de cabinet

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324002_compte-rendu

– Table ronde réunissant :

- Mme Camille Broyelle, professeure de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas
- M. Antoine Louvaris, professeur de droit public à l'université Paris-Dauphine-PSL
- Mme Agnès Granchet, maître de conférences à l'Institut français de presse (IFP) de l'université Paris-Panthéon-Assas

– Table ronde réunissant :

- M. Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- M. François Jost, professeur émérite en sciences de l'information et de la communication à l'université Sorbonne-Nouvelle, sémiologue
- M. Éric Maigret, professeur de sociologie des médias à l'université Sorbonne Nouvelle
- Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris-VIII-Vincennes-Saint-Denis

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324003_compte-rendu

20 décembre 2023

– Table ronde réunissant :

- Mme Nathalie Sonnac, professeure à l'université Paris-Panthéon-Assas, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- M. Grégoire Weigel, avocat, ancien chef du département Pluralisme et campagnes électorales au CSA

– Table ronde réunissant :

- Mme Kathleen Grosset, présidente du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)
- Mme Agnès Briançon-Marjollet, première secrétaire générale, et M. Antoine Chuzeville, secrétaire général du Syndicat national des journalistes (SNJ)
- M. Thibaut Bruttin, adjoint au directeur général, et M. Antoine Bernard, directeur du plaidoyer et de l’assistance de Reporters sans frontières (RSF)

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324004_compte-rendu

11 janvier 2024

– M. Marcel Rogemont, ancien député, ancien rapporteur de la commission d’enquête sur les conditions d’octroi d’une autorisation d’émettre à la chaîne Numéro 23 et de textes relatifs à l’audiovisuel, président de la Fédération nationale des offices publics de l’habitat

– Table ronde réunissant :

- M. Eric Darras, directeur de l’institut d’études politiques de Toulouse, professeur agrégé des universités en science politique
- Mme Céline Ségur, professeure des universités en sciences de l’information et de la communication, responsable de la mention et du master en journalisme et médias numériques au sein du département information-communication de l’université de Lorraine, membre du Centre de recherche sur les médiations (Crem)
- M. Nicolas Hubé, professeur des universités au sein du Centre de recherche sur les médiations de l’université de Lorraine, directeur du Centre interdisciplinaire d’études et de la recherche sur l’Allemagne
- M. Jérôme Berthaut, maître de conférences, directeur-adjoint de l’unité de formation et de recherche (UFR) Lettres et philosophie, responsable du master en journalisme au sein du département des sciences de l’information et de la communication de l’université de Bourgogne
- Mme Guylaine Guéraud-Pinet, maître de conférences en sciences de l’information et de la communication au sein du Groupe de recherche sur les enjeux de la communication de l’université Grenoble Alpes

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324005_compte-rendu

18 janvier 2024

– Table ronde réunissant :

- Mme Julia Cagé, professeure associée en économie au sein du département d’économie de l’Institut d’études politiques de Paris
- Mme Claire Sécail, chargée de recherche du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), université Paris Cité

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324006_compte-rendu

- M. Yannick Carriou, président-directeur général de Médiamétrie
- Membres du comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes du groupe M6-RTL :
 - M. Louis de Broissia, ancien parlementaire, président du comité
 - Mme Nicole Tricart, ancienne inspectrice générale de la police nationale
 - M. Patrice Duhamel, journaliste, ancien directeur des programmes de France Inter, ancien directeur général de France Télévisions
- Membres du comité d'éthique du groupe Canal+ :
 - Mme Sabine Bourgey, vice-présidente de la compagnie nationale des experts
 - Mme Jacqueline Franjou, présidente du Festival de Ramatuelle et ancienne présidente-directrice générale du *Women's Forum for the Economy and the Society*
 - M. Richard Michel, consultant, ancien président de La Chaîne Parlementaire – Assemblée nationale
 - M. Christian Kert, ancien député, ancien président de la commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23, ancien membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324007_compte-rendu

25 janvier 2024

- Membres du comité d'éthique et déontologie de l'information du groupe TF1 :
 - Mme Marie-Laure Augry, journaliste, ancienne médiatrice des rédactions de France 3
 - Mme Edith Dubreuil, magistrate, conseillère honoraire à la cour d'appel de Paris
 - M. Philippe Lucet, avocat
 - M. Michel Vaquin, ingénieur honoraire des Ponts et chaussées
- M. Michel Boyon, conseiller d'État honoraire, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel
- Table ronde réunissant des producteurs de programmes télévisuels :
 - M. Thomas Anargyros, président de Mediawan Studio France et membre du comité exécutif du Groupe Mediawan
 - M. Fabrice Bailly, président de TF1 Production, accompagné de M. Jules Plat, responsable des affaires publiques du groupe TF1
 - Mme Élodie Bernard, co-gérante de Bangumi
 - M. Guillaume Charles, président de Studio 89 productions et C Productions (groupe M6)
 - Mme Alexia Laroche-Joubert, présidente de Banijay France

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324008_compte-rendu

1^{er} février 2024

– Dirigeants de NRJ Group :

- M. Jean-Paul Baudecroux, président-directeur général du groupe
- Mme Maryam Salehi, directrice déléguée à la direction générale du groupe
- Mme Céline Chanat, directrice générale adjointe en charge des contenus et de la programmation du pôle TV
- M. Philippe Boindrieux, directeur délégué finances du groupe
- M. Hervé Pavard, gérant de NRJ 12

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324009_compte-rendu

– M. Patrick Bloche, adjoint à la maire de Paris, ancien député et rapporteur de propositions de loi relatives à l’audiovisuel

– Table ronde sur la protection du jeune public :

- M. Éric Delemar, Défenseur des enfants, adjoint à la Défenseure des droits, en charge de la défense et de la promotion des droits de l’enfant
- Mme Alexandra Mielle, chef du département « protection et prévention des publics » de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)
- M. Serge Tisseron, psychiatre et président de l’association « 3-6-9-12, apprivoiser les écrans et grandir »
- Mme Anne Lefebvre, psychologue clinicienne et présidente de l’Association pour l’éducation à la réduction du temps écrans (Alerte)
- M. Philippe Bony, président de Gulli, directeur général des chaînes thématiques du groupe M6 et Mme Armelle Donné, directrice de la conformité des programmes du groupe M6
- M. Vincent Navarro, directeur général adjoint en charge de Canal+ et des antennes du groupe Canal+
- M. Pierre Siracusa, directeur de la jeunesse, de l’animation et de l’éducation au sein de France Télévisions
- M. Yann Labasque, directeur des programmes jeunesse du groupe TF1 et M. Thomas Courcelle, directeur de la conformité des programmes du groupe TF1

– Dirigeants du groupe Altice Media :

- M. Arthur Dreyfuss, président-directeur général de Altice France
- M. Marc-Olivier Fogiel, directeur général de BFM TV
- M. Stéphane Sallé de Chou, directeur général de RMC Story et RMC Découverte
- M. Philippe Corbé, directeur de la rédaction de BFM TV

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324010_compte-rendu

8 février 2024

– Table ronde réunissant des travailleurs de l’audiovisuel :

- M. Renaud Bernard, représentant de la Fédération des arts, du spectacle, de l’audiovisuel et de la presse (FASAP FO)
- M. Jean-Loup Chirol, secrétaire permanent du Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de la télévision (SNTPCT)
- Mme Sarah Fartaoui, représentante du Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l’audiovisuel (SNRT CGT)
- M. Damien Labbé, président de l’Union nationale de défense des intermittents de l’audiovisuel (UNDIA)
- M. Alexis Mortelette, secrétaire général du Syndicat national des médias et de l’écrit (SNME CFDT)

– Dirigeants du Groupe M6 :

- M. Nicolas de Tavernost, président du directoire
- Mme Karine Blouët, secrétaire générale, en charge des affaires publiques
- M. Thomas Valentin, conseiller du président du directoire pour les contenus

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324011_compte-rendu

– Table ronde sur la production et la diffusion d’œuvres audiovisuelles et cinématographiques :

- M. Antoine Boilley membre du collège de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)
- M. Vincent Gisbert, délégué général du Syndicat des producteurs et créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)
- M. Pierre Jolivet, vice-président de la Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP)
- Mme Régine Larcher, présidente de l’Association française des producteurs de films (AFPF)
- M. Stéphane Le Bars, délégué général de l’Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) et d’AnimFrance
- Mme Emmanuelle Mauger, déléguée générale adjointe de la Société des producteurs indépendants (SPI)
- M. Jean-Yves Mirski, délégué général de la Fédération des industries du cinéma, de l’audiovisuel et du multimédia (FICAM)
- M. Marc Missonnier, président de l’Union des producteurs de cinéma (UPC)
- M. Marc du Pontavice, coprésident de l’Association de l’industrie audiovisuelle indépendante (2AI)
- M. Patrick Raude, secrétaire général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)
- M. Alain Sussfeld, membre de l’Association des producteurs indépendants (API)

– Dirigeants du groupe TF1 :

- M. Rodolphe Belmer, président-directeur général du groupe
- M. Ara Aprikian, directeur général adjoint contenus du groupe
- M. Thierry Thuillier, directeur général adjoint information du groupe
- M. Fabien Namias, directeur général adjoint de LCI
- M. Bastien Morassi, directeur de la rédaction de LCI

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324012_compte-rendu

15 février 2024

– Table ronde sur les communications commerciales (publicités, parrainages, placements de produits, téléachat) :

- M. Albin Soarès-Couto, directeur des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)
- Mme Nathalie Guichard, professeure en sciences de gestion et du management à l’université Paris-Saclay
- M. Yves Citton, professeur de littérature et média à l’université Paris-VIII-Vincennes-Saint-Denis, co-directeur de la revue *Multitudes*
- M. François Pellissier, président de TF1 Publicité, président du Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)
- Mme Cécile Chambaudrie, présidente de NRJ Global
- M. Fabrice Mollier, président de Canal+ Brand Solutions
- M. David Larramendy, directeur général de M6 Publicité
- M. Raphaël Porte, directeur général de Altice Media Ads & Connect
- Mme Marianne Siproudhis, directrice générale de France Télévisions Publicité
- M. Stéphane Martin, directeur général de l’Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)
- M. Jean-Luc Chetrit, directeur général de l’Union des marques (UDM)
- M. Thomas Bourgenot, porte-parole et chargé de plaidoyer au sein de l’association Résistance à l’agression publicitaire (RAP)

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324013_compte-rendu

29 février 2024

– Dirigeants du groupe Canal+ :

- M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+
- M. Gérald-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes
- Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+

– Dirigeants et rédacteurs en chef de CNews :

- M. Jean-Christophe Thiery, président du conseil de surveillance du groupe Canal+ et gérant de CNews
- M. Gérard-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes
- Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+
- M. Serge Nedjar, directeur général de la chaîne CNews, directeur de la rédaction
- M. Thomas Bauder, directeur de l'information
- Mme Laurence Ferrari, journaliste et rédactrice en chef
- Mme Sonia Mabrouk, journaliste et rédactrice en chef
- M. Pascal Praud, journaliste et rédacteur en chef

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324014_compte-rendu

– Dirigeants des chaînes TNT gratuites du groupe Canal+ (C8 et CStar) :

- M. Gérard-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes
- Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+
- M. Christophe Sabot, directeur général de CStar
- M. Franck Appietto, directeur général de C8
- Mme Jaleh Bradea, référente diversité pour le groupe Canal+ auprès de l'Arcom et rédactrice en chef et animatrice de l'émission « Envie d'agir » sur C8

– Dirigeants des chaînes TNT payantes du groupe Canal+ (Canal+, Canal+ Sport, Canal+ Cinéma(s) et Planète+) :

- M. Gérard-Brice Viret, directeur général de Canal+ France, en charge des antennes et des programmes
- Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+
- M. Jean-Marc Juramie, directeur général adjoint de Canal+ France en charge des programmes, directeur général de Canal+ Thématiques
- Mme Christine Cauquelin, directrice des unités de programmes et des chaînes documentaires, jeunesse et animation
- M. Thomas Sénécal, directeur des sports

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324015_compte-rendu

7 mars 2024

– Dirigeants des groupes de l'audiovisuel public :

- Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale et M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions
- Mme Marie-Christine Saragosse, présidente et M. Roland Husson, directeur général en charge du pôle ressources de France Médias Monde (FMM)
- M. Frédéric Béreyziat, directeur général en charge des ressources d'Arte France

– M. Olivier Schrameck, ancien président du Conseil supérieur de l’audiovisuel

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324016_compte-rendu

– Table ronde sur la cohésion sociale et la représentation de la diversité de la société française :

- Mme Laurence Pécaut-Rivolier, membre du collège de l’Arcom, présidente du groupe de travail « Protection des publics et diversité de la société française »
- Mme Sylvie Pierre-Brossolette, présidente du Haut Conseil à l’Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), ancienne membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel
- Mme Amandine Seguin, journaliste et secrétaire générale adjointe de l’association « Prenons la Une »
- Mme Violette Viannay, présidente de l’association des personnes de petite taille (APPT)

– M. Jean-Baptiste Rivoire, ancien rédacteur en chef adjoint de Spécial Investigation sur Canal+ et fondateur du site *Off investigation*

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324017_compte-rendu

13 mars 2024

– M. Vincent Bolloré, conseiller du président du directoire de Vivendi, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du conseil de surveillance du groupe Canal+

– Table ronde sur l’accessibilité des programmes aux personnes malentendantes et malvoyantes :

- Mme Pauline Combredet-Blassel, directrice générale adjointe de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)
- M. Jérémie Boroy, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)
- M. Thomas Soret, président de l’Union des associations nationales pour l’inclusion des malentendants et des sourds (Unanimes)
- M. Bernard Defebvre, président de la Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes (CFPSAA)
- Mme Chantal Clouard, docteur en psychologie, orthophoniste

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324018_compte-rendu

14 mars 2024

– Direction générale des médias et des industries culturelles :

- Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles
- Mme Laure Leclerc, sous-directrice de l’audiovisuel
- M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias
- M. Arnaud Skzryerbak, chef de service adjoint

– Dirigeants de la commission d’enquête sénatoriale sur la concentration des médias en France :

- M. Laurent Lafon, sénateur du Val-de-Marne, président de la commission de la culture, de l’éducation, de la communication et du sport du Sénat, ancien président de la commission d’enquête
- M. David Assouline, ancien sénateur, ancien rapporteur de la commission d’enquête

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324019_compte-rendu

– M. Cyril Hanouna, producteur et animateur de programmes télévisés, président de H2O Productions, accompagné de M. Lionel Eisenstein dit Lionel Stan, directeur général

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324020_compte-rendu

19 mars 2024

– M. Thibaut Bruttin, adjoint du secrétaire général et M. Antoine Bernard, directeur du plaidoyer et de l’assistance de Reporters sans frontières (RSF)

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324021_compte-rendu

21 mars 2024

– M. Roch-Olivier Maistre, président de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), accompagné de M. Guillaume Blanchot, directeur général, et de Mme Justine Boniface, directrice de cabinet

– M. Xavier Niel, président, et M. Maxime Lombardini, vice-président de NJJ Médias

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324022_compte-rendu

– Mme Rachida Dati, ministre de la Culture

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324023_compte-rendu

27 mars 2024

– Responsables de l’émission *Quotidien* :

- M. Ara Aprikian, directeur général adjoint des contenus du groupe TF1
- M. Thomas Courcelle, directeur de la conformité des programmes du groupe TF1
- M. Yann Barthès, gérant de Bangumi, producteur et animateur de *Quotidien*
- M. Laurent Bon, gérant de Bangumi, producteur de *Quotidien*
- M. Julien Bellver, journaliste et chroniqueur pour *Quotidien*

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/116cetnt2324024_compte-rendu

– Dirigeants de CMA CGM et de sa filiale Whynot Média :

- M. Rodolphe Saadé, président-directeur général du groupe CMA CGM
- M. Jean-Christophe Tortora, directeur général de Whynot Media, président de *La Tribune*
- M. Laurent Guimier, directeur général délégué à l’information de Whynot Media
- Mme Camille Andrieu, directrice de cabinet du président-directeur général

28 mars 2024

– Dirigeants des chaînes parlementaires :

- M. Christopher Baldelli, président-directeur général de Public Sénat
- M. Bertrand Delais, président-directeur général de La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN)

– Anciens ministres de la Culture et de la communication :

- M. Jacques Toubon, ancien député, ancien ministre de la Culture et de la Francophonie, ancien garde des Sceaux, ancien membre de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), ancien Défenseur des droits
- M. Renaud Donnedieu de Vabres, ancien député, ancien ministre délégué aux Affaires européennes, ancien ministre de la Culture et de la communication
- Mme Fleur Pellerin, ancienne ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique, ancienne ministre de la Culture et de la communication, créatrice du fonds d'investissement Korelya Capital
- Mme Roselyne Bachelot, ancienne députée, ancienne ministre de l'Écologie, ancienne ministre de la Santé et des solidarités, ancienne ministre de la Culture
- Mme Rima Abdul-Malak, ancienne conseillère à la présidence de la République, ancienne ministre de la Culture

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cetnt/l16cetnt2324026_compte-rendu

*

* *

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- M. Julien Labarre, doctorant en sciences politiques et chargé d’enseignement à l’université de Californie à Santa Barbara
- Mme Élisabeth Baton-Hervé, docteure en sciences de l’information et de la communication, en collaboration avec Mme Sophie Jehel, professeure en sciences de l’information et de la communication à l’université Paris-VIII-Vincennes-Saint-Denis et Mme Laurence Calandri, maître de conférence habilitéé à diriger des recherches (HDR) en droit public à l’université Toulouse-Capitole
- M. Olivier Michaut, président du Mouvement des sourds de France
- M. Samuel Stein, juriste de la Guilde des auteurs et réalisateurs de reportages et de documentaires (GARRD)

*

* *

SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

2AI	Association de l'industrie audiovisuelle indépendante
ADSL	<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i> – liaison numérique à débit asymétrique sur ligne d'abonné
AFPF	Association française des producteurs de films
APPT	Association des personnes de petite taille
Arcep	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARP	Société civile des auteurs réalisateurs producteurs
CAP	Contribution à l'audiovisuel public
CDD	Contrat de travail à durée déterminée
CDDU	Contrat de travail à durée déterminée d'usage
CDI	Contrat de travail à durée indéterminée
CDJM	Conseil de déontologie journalistique et de médiation
Cerlis	Centre de recherche sur les liens sociaux
Chipip	Comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes
CMR	Conférence mondiale de radiocommunications
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNCPH	Conseil national consultatif des personnes handicapées
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CPNEF	Commission paritaire nationale emploi et formation de l'audiovisuel
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSP	Catégorie socioprofessionnelle
DEI	Durée d'écoute individuelle
DGMIC	Direction générale des médias et des industries culturelles
DMA	<i>Digital Markets Act</i> – règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique
DSA	<i>Digital Services Act</i> – règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques
DVB-T	<i>Digital Video Broadcasting – Terrestrial</i>

EIM	Événement d'importance majeure
EOF	Expression originale française
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FAI	Fournisseur d'accès à Internet
FASAP FO	Fédération des arts, du spectacle, de l'audiovisuel et de la presse
FMM	France Médias Monde
Gafam	Géants du numérique tels que Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
Hadopi	Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
HbbTV	<i>Hybrid Broadcast Broadband TV</i> – norme de télévision interactive numérique
HCE	Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HD	Haute définition
INA	Institut national de l'audiovisuel
IPTV	<i>Internet Protocol Television</i> , ou télévision par Internet
IVG	Interruption volontaire de grossesse
JDD	Journal du dimanche
JT	Journal télévisé
LCP	La Chaîne parlementaire
Lolf	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LSF	Langue des signes française
MHz	Mégahertz
MPEG	<i>Moving Picture Experts Group</i> – format d'encodage numérique de certains fichiers vidéos ou de systèmes de télédiffusion
NAF	Nomenclature d'activité française
ONU	Organisation des Nations unies
OTT	<i>Over the top</i> , ou streaming hors offre du fournisseur d'accès à Internet
PAF	Paysage audiovisuel français
PDG	Président-directeur général
R&D	Recherche & développement
RSF	Reporters sans frontières
SIG	Service d'intérêt général, pour lequel l'article 7 <i>bis</i> de la directive 2018/1808 du 14 novembre 2018 dite « SMA » permet de prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée

SMA	Services de médias audiovisuels ou directive 2018/1808 du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels
SMAD	Service de média audiovisuel à la demande
SNJ	Syndicat national des journalistes
SNRT CGT	Syndicat national de la radiodiffusion, de la télévision et de l’audiovisuel
SNTPCT	Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de la télévision
SPECT	Syndicat des producteurs et créateurs de programmes audiovisuels
SVOD	<i>Subscription video on demand</i> – vidéo à la demande par abonnement
TDF	Télédiffusion de France
TNT	Télévision numérique terrestre
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UHD	Ultra-haute définition
UIT	Union internationale des télécommunications
Unanimes	Union des associations nationales pour l’inclusion des malentendants et des sourds
Undia	Union nationale de défense des intermittents de l’audiovisuel
USPA	Union syndicale de la production audiovisuelle
VOD	<i>Video on demand</i> – vidéo à la demande
Wh	Wattheure – Unité correspondant à l’énergie consommée par un appareil d’une puissance d’un watt fonctionnant pendant une heure