

La télévision en Europe :  
régulation, politiques et indépendance  
France

## Table des matières

1. Résumé .....	199
2. Contexte .....	200
2.1 Historique .....	201
2.2 Le paysage audiovisuel actuel .....	205
3. La régulation de l’audiovisuel: vue générale .....	207
3.1 Les autorités de régulation du secteur de la télévision .....	208
3.1.1 Le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) .....	210
3.2 Le processus d’autorisation .....	214
3.3 Mise en œuvre de la régulation .....	217
3.4 L’indépendance de l’audiovisuel .....	219
4. Régulation et management du secteur public de l’audiovisuel .....	223
4.1 Le secteur public de l’audiovisuel .....	224
4.2 Le financement du secteur public .....	228
4.2.1 La redevance .....	229
4.2.2 Les ressources publicitaires .....	230
4.3 Mécanismes de gouvernance et de contrôle .....	232
4.4 Obligations de programmation spécifiques .....	233
4.4.1 Missions de service public .....	234
4.4.2 Expression des courants politiques, sociaux et religieux .....	236
4.4.3 Obligations en matière de programmes culturels .....	238
4.5 Normes éditoriales .....	239
5. Régulation et management du secteur commercial de l’audiovisuel .....	242
5.1 Panorama du secteur audiovisuel privé .....	242
5.2 La réglementation de la concentration .....	244
5.3 Obligations de programmation et régulation du contenu. ....	247

5.4 Normes éditoriales .....	249
6. Régulation des chaînes de télévision:	
obligations générales .....	250
6.1 Pluralisme et honnêteté de l'information .....	251
6.1.1 Principes généraux en matière de pluralisme politique interne .....	251
6.1.2 Réglementation lors des campagnes électorales .....	252
6.2 Défense de la diversité culturelle .....	253
6.2.1 Obligations de programmation sous la forme de quotas .....	254
6.2.2 Restrictions en matière de programmation ...	254
6.2.3 Soutien à la production audiovisuelle et cinématographique européenne ou française	255
6.2.4 Représentation de la diversité culturelle de la société française .....	256
6.3 La protection des mineurs .....	258
6.4 Publicité et parrainage .....	260
7. Respect des directives de l'Union européenne .....	263
8. L'impact des nouvelles technologies .....	265
8.1 La politique française des nouveaux médias depuis deux décennies .....	265
8.2 Le futur de l'audiovisuel: entre la TNT et l'ADSL ...	268
9. Conclusions .....	272
10. Recommandations .....	277
10.1 Politique générale l'audiovisuel .....	277
10.2 Organes de régulation .....	277
Annexe 1. Tableaux .....	279
Annexe 2. Références des lois citées dans le rapport .....	289
Annexe 3. Bibliographie .....	290

## Liste des tableaux et figures

Tableau 1.	Les trois âges du système audiovisuel français .....	204
Tableau 2.	Parts d'audience des principales chaînes de télévision (2004) .....	205
Tableau 3.	Les rôles du gouvernement, du Parlement et du CSA dans la régulation de l'audiovisuel .....	210
Tableau 4.	Les pouvoirs et moyens d'action du CSA .....	212
Tableau 5.	Chronologie et dates des autorisations attribuées aux chaînes de télévision .....	215
Tableau 6.	Stations de radios FM au 31 décembre 2003 .....	216
Tableau 7.	Montant de la redevance de 1985 à 2004 (euros/an) .....	229
Tableau 8.	Part de la redevance dans les ressources des sociétés de l'audiovisuel public en 2002 .....	230
Tableau 9.	Principales grèves dans le secteur public de l'audiovisuel depuis 1990 .....	235
Tableau 10.	Extraits de la Charte de l'antenne de France Télévisions .....	240
Tableau 11.	Réglementation de la concentration .....	246
Tableau 12.	Respect par les chaînes privées de leurs obligations ou engagements de programmation ou de production (année 2002) .....	247
Tableau 13.	Obligations de Canal+ comparées à celles des autres chaînes (2002) .	248
Tableau 14.	Chronologie des médias .....	255
Tableau 15.	Budget du COSIP en 2001 (Millions €) .....	256
Tableau 16.	Classification et signalétique des programmes .....	259
Tableau 17.	Parts d'audience et parts du marché publicitaire des principales chaînes de télévision en 2003 .....	261
Tableau 18.	Pénétration du câble et du satellite en France de 1992 à 2002 .....	266
Tableau 19.	Principaux câblo-opérateurs en France au 31 mars 2004 .....	267
Tableau 20.	Nombre d'utilisateurs de l'internet en France de 1995 à 2004 .....	271
Tableau A1.	Principales lois et principaux décrets sur l'audiovisuel en France .....	279
Tableau A2.	Principales obligations des chaînes de télévision telles que fixées par leurs cahiers des charges (chaînes publiques) ou leurs conventions (chaînes privées) .....	280
Tableau A3.	Obligations de programmation des chaînes de télévision hertziennes (2002) .....	282
Tableau A4.	Obligations de production des chaînes de télévision hertziennes (2002) .....	283

Tableau A5. Ressources des chaînes de télévision hertziennes nationales (2003) ...	283
Tableau A6. Part du marché publicitaire des chaînes de télévision nationales (1998–2003) .....	284
Tableau A7. Part d'audience des chaînes de télévision hertziennes – téléspectateurs de plus de 4 ans (1996–2003) .....	284
Tableau A8. Programmation annuelle des chaînes de télévision hertziennes – ventilation par genre (2002) .....	285
Tableau A9. Magazines et documentaires consacrés aux arts sur les chaînes de télévision hertziennes (2002) .....	285
Tableau A10. Programmes culturels sur les chaînes de télévision hertziennes (2002) .....	286
Tableau A11. Répartition du temps d'antenne entre partis politiques sur les chaînes de télévision (2003) .....	287
Tableau A12. Stations de télévision locales en France .....	288

## Liste des abréviations

ART	Agence de régulation des télécommunications
BVP	Bureau de vérification de la publicité
CNC	Centre national du cinéma
COSIP	Compte de soutien aux industries de programmes
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DDM	Direction du développement des médias
HCI	Haut conseil à l'intégration
INA	Institut national de l'audiovisuel
ORTF	Office de la radio-télévision française
SFP	Société française de production
SRA	Service de la redevance audiovisuelle
TDF	Télédiffusion de France
TNT	Télévision numérique terrestre



## 1. RÉSUMÉ

L'histoire du système audiovisuel français au cours des cinquante dernières années est étroitement liée aux évolutions politiques du pays. On peut distinguer trois périodes. La première, qui recouvre une grande partie des années 1960, est celle de la télévision d'État et se caractérise par un contrôle étroit de l'audiovisuel par les autorités politiques. À partir de 1968 et de l'introduction de la publicité à la télévision, l'audiovisuel est entré dans une seconde période, celle de la télévision d'État commerciale. La troisième période a débuté en 1986 avec l'autorisation d'opérateurs privés, et a vu se développer une télévision de marché. Aujourd'hui, le système audiovisuel est en apparence un système dual, partagé en un secteur public et un secteur privé; mais sur le plan économique, il est dominé par une chaîne.

La régulation de l'audiovisuel est du ressort de trois acteurs principaux. Le gouvernement élabore les politiques publiques de l'audiovisuel et les projets de lois et prend les décrets nécessaires à l'application de la législation. Le parlement vote les lois sur l'audiovisuel ainsi que les budgets des chaînes publiques. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) autorise les opérateurs privés, nomme les présidents des chaînes publiques et veille à ce que les chaînes respectent leurs obligations de programmation.

Financé principalement par la redevance, le secteur public de l'audiovisuel se veut la télévision de tous les citoyens dans leur diversité, et il est à cet égard chargé de missions particulières telles que, par exemple, la libre expression des courants politiques et sociaux existant dans le pays. Le secteur public comprend les trois chaînes du groupe France Télévisions, les réseaux de stations du groupe Radio-France ainsi que d'autres sociétés plus spécialisées. Tout en devant occuper une place de référence dans le système audiovisuel français, le secteur public est soumis à des contraintes commerciales croissantes et tend à être géré comme le secteur privé. À l'exception de France 5 et d'Arte, les programmes des chaînes publiques n'apparaissent pas toujours, aux yeux des téléspectateurs, très différents de ceux des chaînes privées, ce qui contribue à une crise d'identité du secteur public.

Le secteur privé comprend trois chaînes nationales dont les orientations et les grilles de programmes sont sensiblement différentes. TF1 est une chaîne généraliste et familiale, M6 vise davantage les jeunes téléspectateurs et a introduit la TV réalité en France, Canal Plus est une chaîne payante centrée sur le cinéma et le sport. Représentant un tiers de l'audience moyenne et la moitié des recettes publicitaires, TF1 est nettement le leader du marché audiovisuel.

En plus des obligations particulières auxquelles elles sont soumises, les chaînes doivent respecter un ensemble commun d'obligations qui visent à assurer le pluralisme et la diversité de l'information, à protéger les jeunes téléspectateurs et à limiter l'emprise de la publicité. D'autres dispositions, qui singularisent la France par rapport aux autres pays européens, visent à protéger la diversité et l'identité culturelles de la France. Elles

comprennent des quotas de programmation ainsi que des mécanismes d'aide à la production.

Il existe en France une législation anti-concentration complexe. Celle-ci a empêché les participations croisées entre médias écrits et médias audiovisuels, mais non la constitution de grands groupes audiovisuels ayant de multiples activités allant de la production à l'édition vidéo en passant par le câble et le satellite.

Dans la perspective de la prochaine révision de la directive Télévision sans frontières, les autorités gouvernementales françaises sont particulièrement attentives à certaines questions. Ainsi, elles souhaitent que la notion d'œuvre audiovisuelle ne soit pas définie de façon trop lâche, ce qui viderait de son sens le système de quotas; qu'il soit mieux précisé de quelle autorité nationale de régulation relèvent les services de télévision proposés dans plusieurs pays; enfin, que le principe d'un service public de l'audiovisuel soit nettement reconnu.

La diffusion des nouvelles technologies de communication s'est souvent heurtée à des difficultés en France. Ainsi, le plan câble lancé en 1982 n'a pas atteint ses objectifs et aujourd'hui seulement 16% des foyers français sont abonnés au câble. La réception par satellite, qui s'est fortement développée au cours des dernières années, donne lieu à une concurrence entre deux opérateurs. L'implantation de la télévision numérique terrestre (TNT) a commencé en avril 2005. Ce projet est soutenu par le gouvernement et par le CSA, mais son destin reste incertain. L'équilibre économique des chaînes de la TNT sera difficile à atteindre rapidement; la TNT, en ce qu'elle se traduit par l'entrée de nouveaux acteurs dans le marché de la télévision hertzienne, rend plus complexe le jeu politique de l'audiovisuel; enfin, l'internet pourrait rapidement concurrencer la TNT.

## **2. CONTEXTE**

L'histoire du système audiovisuel français peut se décomposer en trois périodes distinctes, chacune étant étroitement liée à l'évolution de la vie politique française. D'abord étroitement contrôlé par les autorités politiques durant les années 1960 (âge de la télévision d'Etat), le secteur audiovisuel est entré, à partir de 1968 et de l'introduction de la publicité, dans une logique plus commerciale (âge de la télévision d'Etat commerciale). Avec l'autorisation des chaînes privées en 1986, les préoccupations économiques sont devenues progressivement dominantes (âge de la télévision de marché). Aujourd'hui, si le système audiovisuel français apparaît comme un système dual comprenant un secteur public et un secteur privé de taille équivalente, en pratique il est dominé par une chaîne de télévision.



## 2.1 Historique

Entre le moment de sa naissance et le début des années 1970, la télévision a été dominée par des valeurs de service public et a fonctionné selon une logique administrative.<sup>1</sup> La télévision était gérée par un organisme unique (Office de radio-télévision française – ORTF), placé sous le contrôle étroit du ministre de l'information (puis ceux de la Culture ou de la Communication, suivant les gouvernements). Financé exclusivement par la redevance jusqu'en 1968, l'ORTF bénéficiait d'un triple monopole: sur la transmission des signaux de télévision, sur la production audiovisuelle et sur la programmation. Le personnel de l'ORTF avait un statut équivalent à celui de fonctionnaires. L'idée qu'il faille gérer la télévision comme une entreprise commerciale était largement rejetée à cette époque tout comme celle de télévisions privées, au motif que ceci conduirait vers des programmes de mauvaise qualité et générerait des inégalités entre téléspectateurs.

Durant cette période, la télévision était conçue de manière normative. Elle était considérée comme un instrument de culture et d'éducation qui n'avait pas nécessairement à satisfaire les goûts et préférences du plus grand nombre. De fait, les études d'audience étaient quasi-inexistantes et il n'existait pas de mécanismes d'évaluation des attentes des téléspectateurs. Le gouvernement utilisait fréquemment la télévision pour promouvoir sa politique et intervenait dans le contenu même des journaux télévisés. Du point de vue des autorités de l'Etat, le contrôle politique de la télévision et sa définition comme outil culturel étaient intimement liés. Ainsi, lorsque le président Georges Pompidou a défini en 1970 la télévision comme étant "la voix de la France dans le pays et à l'étranger", cela voulait dire dans son esprit que la télévision devait à la fois représenter les vues du gouvernement légitime du pays et les richesses de la nation française.

En 1974, à la suite de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, le système audiovisuel a connu une réforme majeure. L'ORTF fut alors scindé en sept entreprises publiques:

- trois sociétés nationales de programmes de télévision: TF1, Antenne 2 et FR3;
- une société nationale de programmes radiodiffusés, Radio-France;
- Télédiffusion de France (TDF), chargée d'assurer la transmission technique des programmes;
- la Société française de production (SFP), chargée de la production audiovisuelle lourde;

---

<sup>1</sup> Pour approfondir l'histoire de la télévision française, on peut se reporter à Bourdon Jérôme. *Haute-fidélité. Télévision et pouvoir 1935–1994*. Paris: Le Seuil, 1994.

- l'Institut national de l'audiovisuel (INA), chargé des archives audiovisuelles, de la formation du personnel de l'audiovisuel et de la recherche dans le domaine des services et technologies de l'audiovisuel.

Cette réforme avait pour ambition de stimuler la diversité et la qualité des programmes et d'accroître l'indépendance politique des chaînes en instaurant une plus grande concurrence entre leurs rédactions. De plus, la spécialisation fonctionnelle des sociétés publiques de l'audiovisuel devait permettre de mieux connaître et de réduire les coûts du système. La réforme de 1974 a bien enclenché un processus de concurrence entre les chaînes de télévision, celles-ci rivalisant pour obtenir les meilleures audiences et maximiser leurs ressources publicitaires. En revanche, elle n'a que peu réduit la dépendance des chaînes à l'égard du gouvernement, celui-ci conservant son pouvoir de nomination des présidents des chaînes. Par ailleurs, le président Giscard d'Estaing, tout en continuant à refuser l'autorisation de chaînes privées, a engagé la France dans le développement de nouvelles technologies de la communication (programme télématique et projet de satellite TDF1 avec la RFA, ce dernier étant conçu comme une réponse à l'hégémonie américaine et japonaise).

Le troisième âge de l'audiovisuel français a débuté en 1981 à la suite de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Quand les socialistes arrivèrent au pouvoir, on pouvait penser que, conformément à leur programme électoral et compte-tenu de leur opposition traditionnelle à la privatisation des ondes, ceux-ci ressusciteraient le vieux modèle du service public audiovisuel. Paradoxalement, les difficultés économiques et l'environnement international et européen conduisirent le gouvernement socialiste à libéraliser l'audiovisuel.

En 1981, le gouvernement autorisa la création de stations de radio privées locales sur la bande FM. Cependant, alors que les socialistes espéraient l'essor de radios associatives et communautaires, les stations FM se développèrent surtout en réseaux commerciaux. La publicité, qui était initialement interdite sur ces stations, fut autorisée à partir de 1984 sous la pression conjointe de groupes économiques et des auditeurs.<sup>2</sup>

En 1982, la loi sur la communication audiovisuelle<sup>3</sup> abolit le monopole de l'Etat sur l'audiovisuel. Afin d'instaurer un tampon entre le gouvernement et les chaînes publiques de télévision, la loi créa une Haute autorité de l'audiovisuel,<sup>4</sup> chargée de désigner leurs présidents. En 1984, une autorisation fut accordée pour la première fois

<sup>2</sup> En 1984, la station de radio NRJ organisa une grande manifestation réunissant plus de 100 000 jeunes gens pour réclamer la liberté pour les stations FM et la levée de l'interdiction sur la publicité.

<sup>3</sup> Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, *Journal officiel*, 30 juillet 1982, p. 2431, (référéncée Loi sur la communication audiovisuelle 1982 dans la suite du rapport).

<sup>4</sup> Loi sur la communication audiovisuelle 1982, ch. 2. Voir: Chauveau Agnès, *L'audiovisuel en liberté. Histoire de la Haute Autorité*. Paris: Presses de Sciences-Po, 1997.

à une chaîne privée de télévision, Canal Plus, accessible sur abonnement.<sup>5</sup> En 1986, quelques mois avant les élections législatives, deux autres chaînes de télévision furent autorisées.<sup>6</sup>

La libéralisation de l'audiovisuel français a été poursuivie à la suite du changement de gouvernement en mars 1986. Avec la loi du 30 septembre 1986, le système audiovisuel fut organisé comme un système mixte faisant cohabiter un secteur public et un secteur privé. Les compétences de l'agence de régulation pour l'audiovisuel – d'abord rebaptisé Commission nationale de la communication et des libertés, puis en 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – furent élargies. Enfin, en 1987, la chaîne publique TF1 fut privatisée.

Parallèlement, le secteurs de la transmission et celui de la production ont été également libéralisés et le système audiovisuel français apparaît aujourd'hui comme un ensemble constitué de quatre places de marché:<sup>7</sup>

- le marché des programmes sur lequel les chaînes de télévision achètent des programmes à des sociétés de production audiovisuelle;
- le marché de la publicité sur lequel des annonceurs achètent du temps d'antenne (espaces publicitaires) aux chaînes de télévision;
- le marché de la distribution audiovisuelle sur lequel les chaînes de télévision achètent des capacités de transmission (hertzienne, câble, satellite) à des opérateurs de télécommunication;
- le marché des services de télévision sur lequel les téléspectateurs achètent (par exemple sous la forme d'abonnements) des flux de programmes aux chaînes.

<sup>5</sup> Lorsque les discussions pour la mise en place d'une quatrième chaîne de télévision commencèrent en 1983, il était imaginé que celle-ci serait une sorte de chaîne culturelle ouverte aux courants sociaux et aux nouvelles tendances émergeant dans la société française (selon un format assez similaire à celui de la chaîne britannique Channel Four que le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher lançait au même moment). Paradoxalement, la quatrième chaîne fut lancée avec une grille de programmes très différente, centrée sur les sports et le cinéma (dont un film pornographique chaque semaine).

<sup>6</sup> La 5 et TV6. La 5 était contrôlée par le magnat italien des médias Silvio Berlusconi et fut ensuite reprise par le groupe de communication français Lagardère. Elle cessa ses activités en 1992 et ne doit pas être confondue avec l'actuelle chaîne publique La cinquième (devenue ensuite France 5) créée en 1994. TV6 a été remplacée par M6.

<sup>7</sup> Auxquelles on pourrait ajouter le marché des produits et services dérivés (DVD, livres, exploitation de marques liés à des émissions de télévision, etc.).

**Tableau 1. Les trois âges du système audiovisuel français**

Modèle	1958–1974	1974–1981	1981 à aujourd’hui
	Télévision d’Etat	Télévision d’Etat commerciale	Télévision de marché
Organisation	<p>ORTF en tant que gestionnaire unique de l’audiovisuel</p> <p>Deuxième chaîne: 1964 Troisième chaîne: 1969</p>	<p>Scission de l’ORTF en sept entreprises publiques: TF1, A2, FR3 Radio-France SFP TDF INA</p>	<p>Création d’une autorité de régulation de l’audiovisuel: – Haute autorité (1982) – CNCL (1986) – CSA (1989)</p> <p>Autorisation de chaînes privées: – Canal+ (1984), – M6 (1986) Création d’Arte (1992) Privatisation de: – TF1 (1987) – TDF (2002)</p>
Gestion	<p>Contrôle direct et étroit de l’audiovisuel par le gouvernement. L’ORTF est principalement financée par la redevance (mais introduction modeste de la publicité à partir de 1968).</p>	<p>Spécialisation et concurrence à l’intérieur du système public de l’audiovisuel.</p> <p>Accroissement des ressources publicitaires, entraînant le développement de l’audiométrie.</p>	<p>Concurrence croissante au sein du système audiovisuel qui recouvre désormais quatre places de marché: – programmes – espaces publicitaires – services de transmission – services de télévision.</p>
Conception de l’audiovisuel et des téléspectateurs	<p>Définition normative de l’audiovisuel en tant que service public. Les téléspectateurs sont des citoyens qui doivent être informés, éduqués, cultivés et divertis.</p>	<p>La télévision n’est pas seulement un service public mais aussi une activité économique. Pas de conception univoque des téléspectateurs mais attention plus grande portée aux audiences.</p>	<p>La télévision est une industrie de services, achetés par des téléspectateurs se comportant comme des consommateurs. Cependant, cette industrie doit être régulée et peut être soumise à des obligations de service public.</p>

Source: Tableau réalisé par Th. Vedel<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Comme dans toute périodisation, les dates retenues (ici celles des principales lois sur l’audiovisuel) sont seulement des marqueurs symboliques de changements qui se déroulent sur plusieurs années et relèvent de multiples logiques (technologique, économique, culturelle) et pas seulement d’une logique politique.

## 2.2 Le paysage audiovisuel actuel

La France (métropolitaine) compte actuellement six chaînes de télévision nationales par voie hertzienne,<sup>9</sup> 10 chaînes de télévision locales par voie hertzienne et environ 200 chaînes disponibles par câble ou satellite (dont une centaine en langue étrangère provenant d'autres pays).

Trois des six chaînes nationales sont privées: TF1 est une chaîne généraliste proposant des programmes familiaux; M6 est une chaîne centrée notamment sur les séries télévisées et la musique, qui vise essentiellement les téléspectateurs de moins de 50 ans; Canal Plus est une chaîne de télévision payante qui compte quelque 4,7 millions d'abonnés et propose des films récents ainsi que des retransmissions sportives.

Les autres chaînes nationales sont publiques: France 2 est une chaîne généraliste; France 3 est également une chaîne généraliste mais elle propose également des programmes et des informations à visée régionale; France 5 est une chaîne centrée sur les programmes éducatifs et culturels qui est diffusée chaque jour entre 3 heures et 19 heures, le reste de la journée étant attribué à Arte, une chaîne culturelle franco-allemande, créée par accord gouvernemental en 1990.

**Tableau 2. Parts d'audience des principales chaînes de télévision (2004)**

Chaîne	Part d'audience (en % des téléspectateurs de 4 ans et plus)
TF1	31.8
F2	20.5
F3	15.2
M6	12.5
F5 <sup>10</sup>	6.7
C+	3.8
Arte <sup>10</sup>	3.7
Autres	11.2

NB: Le total est supérieur à 100 car F5 et Arte partagent le même canal.

Source: Médiamétrie.<sup>11</sup>

Fin 2003, environ 95% des quelque 26 millions de foyers français disposent d'un poste de télévision. Parmi ceux-ci, 42% sont équipés de deux téléviseurs ou plus. La croissance du taux de multi-équipement indique que l'écoute de la télévision tend de plus en plus à devenir individuelle contrairement aux années 1980 où regarder la

<sup>9</sup> L'une d'entre elles étant partagée par deux sociétés de télévisions: France 5 et Arte.

<sup>10</sup> Pour F5 et ARTE, la part d'audience est calculée sur la base de la population ayant accès à ces chaînes.

<sup>11</sup> Données disponibles sur le site web de Médiamétrie ([www.mediametrie.fr](http://www.mediametrie.fr)).

télévision était avant tout une activité familiale. En outre, plus de 3,5 millions de foyers français sont abonnés au câble et 3,6 millions reçoivent des services de télévision par satellite. En 2004, la durée d'écoute par individu de la télévision a été de 204 minutes (pour 93 minutes en 1968, 124 minutes en 1980 et 193 minutes en 1995).<sup>12</sup> Cette forte augmentation est avant tout liée à celles de l'offre de programmes et du nombre de chaînes disponibles.

Au cours des dix dernières années, le secteur de la télévision a connu d'importants changements, certains opérateurs réduisant ou même abandonnant leurs activités audiovisuelles tandis que de nouveaux acteurs entraient dans l'audiovisuel.

En 1997, la télévision privée était dominée par trois groupes:

- Bouygues, principal actionnaire de TF1, actionnaire à 25% de l'opérateur de télévision par satellite TPS, et actionnaire d'une dizaine de chaînes thématiques sur le câble ou par satellite;
- Suez, principal actionnaire de M6, des réseaux câblés Noos, et de chaînes thématiques sur le câble ou par satellite ainsi que 10% de TPS;
- Vivendi, principal actionnaire du groupe Canal Plus, qui outre la chaîne du même nom, contrôlait des réseaux câblés, l'opérateur Canalsatellite et une douzaine de chaînes thématiques sur le câble ou par satellite.

Aujourd'hui, le paysage est sensiblement différent. Depuis 2003, le groupe Suez s'est presque entièrement retiré de l'audiovisuel. Ses parts dans M6 ont été vendues au groupe RTL, la branche médias du groupe Bertelsmann, et ses réseaux câblés (Noos) ont été cédés en mai 2004 au câblo-opérateur UPC, filiale de la compagnie américaine Liberty Media. A la suite du changement de PDG en 2002 et de la profonde réorganisation qui a suivi, Vivendi a redéfini sa stratégie dans l'audiovisuel. Le groupe Canal Plus a recentré ses activités sur la France et ses filiales en Italie, Espagne, Pologne et Scandinavie ont été vendues. Universal, la branche production audiovisuelle et cinéma de Vivendi a été fusionnée avec NBC pour former la compagnie NBC Universal en 2004, dont Vivendi devrait totalement se désengager à terme.

Par ailleurs, le développement en France de la télévision numérique favorise l'entrée dans le secteur de la télévision hertzienne d'acteurs secondaires qui, jusqu'à présent, étaient uniquement présents sur le câble ou le satellite (comme le groupe Lagardère qui contrôle diverses chaînes thématiques) ou même de nouveaux acteurs (comme le groupe de stations de radio NRJ). (Voir la section 8 du rapport).

---

<sup>12</sup> Source: Centre d'étude de l'opinion (CEO) jusqu'en 1985), Médiamétrie depuis 1985.

### 3. LA REGULATION DE L'AUDIOVISUEL: VUE GENERALE

La régulation de l'audiovisuel français est du ressort de trois acteurs. Le gouvernement conçoit les politiques publiques de l'audiovisuel, élabore les projets de lois concernant l'audiovisuel et les décrets nécessaires pour appliquer ces lois. Le Parlement vote les lois sur l'audiovisuel ainsi que les budgets des chaînes publiques de télévision. Enfin, le CSA attribue les autorisations aux chaînes privées, nomme les présidents des chaînes publiques et veille au respect de la législation par l'ensemble des chaînes de télévision et des stations de radio.

Avant d'étudier en détail les rôles et prérogatives de chacun de ces acteurs, il n'est pas inutile de clarifier le sens du mot régulation dans le contexte français. Jusqu'au début des années 1980, le terme de régulation n'avait pas exactement la même signification en France et dans les pays anglo-saxons. Dans les pays anglo-saxons, le terme *regulation* désigne à la fois ce qu'en France nous appelons d'une part la *réglementation*, (c'est à dire le processus d'élaboration des lois et des décrets, mais aussi le produit de ce processus), et d'autre part la *régulation* (c'est à dire comme l'action visant à maintenir le bon fonctionnement d'un système). La *réglementation* est une compétence exclusive du Parlement et du gouvernement tandis que la *régulation* est, elle, confiée aux administrations publiques (et plus récemment à des autorités de régulation indépendantes), chacune supervisant un secteur d'activités particulier. Toutefois, lorsque ce secteur d'activités n'est pas un marché, mais implique une administration ayant le monopole de la prestation de services, la situation est particulière et la *régulation* est alors confondue avec celle de *gestion d'un service public*.

Cette situation fut celle de l'audiovisuel jusqu'à l'abolition du monopole en 1982. Dans les années 1960, les chaînes de télévision étaient *de facto* considérées comme un branche de l'administration chargée de fournir le service public audiovisuel (tout comme l'administration des P et T fournissait le service public des postes et télécommunications). Leurs employés étaient assimilés à des agents publics et leurs dirigeants étaient nommés par le Conseil de ministres. La notion de régulation de l'audiovisuel n'existait donc pas en tant que telle, ou plus exactement, elle était assimilée à celle de gestion du service public de l'audiovisuel.

Dans les années 1970, les chaînes publiques ont obtenu une plus grande autonomie en étant transformées en entreprises publiques. Si ce changement a permis une certaine différenciation entre les fonctions opérationnelles et les fonctions de régulation, il n'a pas pour autant relâché leur relation au gouvernement.

Dans les années 1980, la notion de régulation a pris une signification nouvelle en France, plus proche de la signification que lui donnent en anglais les néo-libéraux anglo-saxons. Elle tend désormais à être définie comme une action ayant deux objectifs: corriger les imperfections du marché (se traduisant par exemple par des situations de monopole, des externalités négatives, ou des produits ou services contraires aux valeurs ou aux normes sociales); garantir les conditions d'une concurrence effective et loyale

entre les opérateurs économiques. Cette régulation peut être exercée par l'Etat, mais dans la perspective néo-libérale, il est préférable qu'elle soit confiée à des agences de régulation indépendantes afin d'éviter les interventions abusives de l'Etat.

Même si la France a utilisé une rhétorique différente, c'est cette perspective néo-libérale<sup>13</sup> qui a été pour l'essentiel adoptée par les gouvernements depuis 1982. L'abolition des monopoles sur la production, la programmation et la transmission et l'autorisation de chaînes privées ont progressivement transformé l'audiovisuel en marché, et pour réguler celui-ci, une agence de régulation indépendante a été créée.

### 3.1 Les autorités de régulation du secteur de la télévision

Le cadre réglementaire actuel est fixé par la loi sur la liberté de communication du 30 septembre 1986, modifiée par de nombreuses autres lois et complétée par de nombreux décrets.<sup>14</sup> (Voir Tableau A1 en annexe.)

Trois acteurs principaux interviennent dans la régulation de l'audiovisuel. Le gouvernement, sous l'autorité du Premier ministre, détermine la politique générale pour l'audiovisuel et les champs voisins et élabore les projets de lois et les décrets. La politique publique pour l'audiovisuel implique plusieurs ministères, notamment celui de la Culture et de la Communication, le ministère des Finances et le ministère de l'Industrie (dans la mesure où l'audiovisuel touche à des questions relatives aux télécommunications).<sup>15</sup> Au sein de ces ministères, deux unités spécialisées ont pour mission de rassembler des données statistiques et d'effectuer des études juridiques à destination des décideurs. Il s'agit de la Direction du développement des médias, placée sous l'autorité du Premier ministre, et du Centre national du cinéma, placé sous

<sup>13</sup> Par perspective néo-libérale, on entend le corps d'idées et de principes relatifs au rôle de l'Etat dans l'économie apparu dans les années 1980 sous l'influence d'économistes ou de politologues néo-libéraux et qui inspire notamment les politiques de "nouveau management public" mises en œuvre dans de nombreux pays industrialisés. Certains des participants à la table-ronde organisée par l'Open Society Institute (OSI) à Paris le 29 novembre 2004 (référéncée comme Table-ronde OSI dans la suite du rapport) ont fait part de leur désaccord avec cette analyse, indiquant que bien que l'audiovisuel tende à être désormais un secteur d'activité comme les autres, il produit un service d'une nature particulière. *Note explicative: l'Open Society Institute a organisé dans chacun des pays couverts par l'étude une table-ronde afin de commenter une version préliminaire des rapports d'étude nationaux. Ces table-rondes réunissaient des représentants des organes publics de régulation, des opérateurs audiovisuels et d'associations ainsi que des universitaires spécialistes de l'audiovisuel. Le présent rapport intègre les commentaires et observations, oraux ou écrits, présentés lors de la table-ronde.*

<sup>14</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (parfois désignée comme Loi Léotard), *Journal Officiel* du 1<sup>er</sup> octobre 1986, p. 11755, (référéncée Loi sur la liberté de communication de 1986 dans la suite du rapport). Au total, cette loi a été modifiée par 36 autres lois. Ce qui peut désorienter les non-spécialistes dans la mesure où les juristes peuvent se référer soit à la loi initiale de 1986 telle qu'ultérieurement modifiée par des lois ou complétée par des décrets, soit à une loi spécifique modifiant la loi de 1986.

<sup>15</sup> La culture et la communication dépendent parfois de deux ministres différents.



l'autorité du ministre de la Culture. Bien que taille modeste (en 2003, la DDM avait un effectif de 123 personnes, dont 26 seulement suivaient le secteur audiovisuel), ces deux unités produisent des études et des données de grande qualité.<sup>16</sup>

En second lieu, le Parlement vote les lois relatives à l'audiovisuel. La constitution française impose que les lois aient une portée générale, ce qui signifie que les lois sur l'audiovisuel ne concernent que les principes, objectifs et règles de base. Le Parlement vote également chaque année les budgets des organismes publics de radio et télévision (et approuve par la suite leurs rapports financiers). A cette fin, des parlementaires sont chargés de présenter à leurs collègues des rapports, dans lesquels ils font également des recommandations ou font état de leur opinion sur les activités des opérateurs de télévision (y compris les opérateurs privés).<sup>17</sup>

Enfin, plusieurs agences de régulation contrôlent les activités des chaînes télévision au quotidien et veillent à l'application de la réglementation. Outre le CSA, qui est la principale agence de régulation de l'audiovisuel, il s'agit du Conseil de la concurrence, qui s'assure que les chaînes de télévision respectent les principes de concurrence libre et loyale, et de l'Agence de régulation des télécommunications (ART) qui régule les infrastructures et opérateurs de télécommunication. Lorsqu'il s'agit d'opérateurs de réseaux câblés ou de satellites, l'ART est amenée à traiter de questions relatives à l'audiovisuel. Ses compétences et celles du CSA se recouvrent parfois, comme c'est le cas pour les services de l'internet. La loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services audiovisuels<sup>18</sup> a clarifié les compétences respectives des deux agences. Schématiquement, le CSA est compétent pour les questions de contenu et l'ART pour celles relatives aux réseaux de transmission.

---

<sup>16</sup> On notera que le CNC gère également des subventions (voir ci-après).

<sup>17</sup> Ces rapports sont publics et sont une source de données extrêmement riche. Nous y faisons référence à de multiples reprises dans ce rapport.

<sup>18</sup> Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, *Journal officiel* du 10 juillet 2004, p. 12483.

**Tableau 3. Les rôles du gouvernement, du Parlement et du CSA dans la régulation de l'audiovisuel**

Opérateurs concernés	Gouvernement	Parlement	CSA
Toutes chaînes	Elabore les projets de loi. Elabore les décrets d'application des lois.	Vote les lois sur l'audiovisuel (missions et organisation générale de l'audiovisuel, y compris la réglementation relative à la concentration).	Contrôle l'activité des chaînes. Adresse des mises en demeure et prend des sanctions.
Chaînes publiques	Prépare les budgets des chaînes publiques. Définit les cahiers des charges des chaînes publiques.	Vote les lois fixant le nombre et le rôle des chaînes publiques. Vote les budgets des chaînes publiques et contrôle leur réalisation.	Nomme les présidents des chaînes publiques.
Chaînes privées	(Voir toutes chaînes)	(Voir toutes chaînes)	Autorise les chaînes privées. Définit leurs conventions.

### 3.1.1 Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

#### *Rôle et missions*

Créé en janvier 1989,<sup>19</sup> le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante et a principalement quatre types de compétences.

- il autorise les opérateurs privés de télévision et de radio;
- il nomme les dirigeants des opérateurs publics de télévision et de radio;
- il contrôle de la programmation des chaînes de télévision et des stations de radio afin de veiller au respect de la réglementation;
- il émet des avis sur les projets de loi du gouvernement relatifs à l'audiovisuel.

Le CSA autorise les chaînes de télévision privées et les stations de radio privées. En revanche, les chaînes publiques ne sont pas, elles, autorisées par le CSA mais sont instituées par la loi. Le CSA gère également le spectre hertzien pour la radio et la

<sup>19</sup> Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, modifiant la loi du 30 septembre 1986, *Journal Officiel* du 18 janvier 1989, p. 728.

télévision et attribue les fréquences aux chaînes et stations. Le CSA autorise enfin les services de radio ou de télévision diffusés sur le câble ou par satellite. Les services de télévision qui ont été autorisés dans un autre pays membre de l'Union européenne sont automatiquement autorisés en France dès lors qu'ils ont été déclarés au préalable au CSA (voir section 3.2).

Le CSA désigne pour un mandat de 5 ans cinq membres du conseil d'administration, dont le ou la Présidente, de chacun des opérateurs publics de radio ou de télévision suivants: Radio-France, Radio-France Internationale, France Télévisions (France2, France 3, France 5 et RFO). (voir section 4.3 du rapport).

Le CSA veille au respect par les chaînes de télévision et les stations de radio de leurs obligations en matière de programmes, telles que l'obligation de pluralisme, les quotas de programmation ou de production ou la protection des jeunes téléspectateurs (voir section 3.3). Ce contrôle s'appuie sur une observation quotidienne des programmes de l'ensemble des chaînes de télévision hertzienne et, pour les stations de radio et les services diffusés par câble ou satellite, sur des sondages ponctuels. Les opérateurs de télévision et de radio doivent adresser chaque année au CSA leur rapport d'activités. S'ils ne respectent pas leurs obligations, le CSA peut prendre diverses sanctions ou saisir les tribunaux compétents.

Le gouvernement peut demander au CSA son avis sur les projets de loi ou de décrets relatifs à l'audiovisuel.<sup>20</sup> Le Conseil de la concurrence peut également consulter le CSA au sujet des pratiques anti-concurrentielles ou des fusions dans le secteur audiovisuel.

Toutes les décisions du CSA sont publiques. Elles sont publiées dans le *Journal officiel* et disponibles en ligne sur le site web du CSA ([www.csa.fr](http://www.csa.fr)). Des résumés et des synthèses des activités du CSA sont également publiés mensuellement dans *La Lettre du CSA*.

En sus de ces quatre compétences principales, le CSA remplit d'autres fonctions. Il mène régulièrement des études et des enquêtes sur divers aspects du secteur audiovisuel. Il entretient des relations d'échange avec les agences de régulation similaires qui existent à l'étranger. Lors des périodes électorales, le CSA fixe les règles applicables à la campagne officielle radio-télévisée et supervise les émissions officielles de propagande électorale (voir sections 4.4.2 et 6.6.1). Par ailleurs, le CSA reçoit et instruit les plaintes des téléspectateurs qui concernent les problèmes techniques de réception. Enfin, depuis la loi sur les communications électroniques de juillet 2004, le CSA est compétent pour arbitrer les litiges entre les opérateurs audiovisuels dès lors qu'ils concernent l'offre commerciale des services ou s'ils sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le pluralisme, la libre concurrence, l'égalité ou l'équité entre les téléspectateurs.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> En pratique, le CSA est systématiquement consulté.

<sup>21</sup> Loi sur les communications électroniques de 2004, article 35. Cette disposition concernait initialement les seuls services numériques (loi du 1<sup>er</sup> août 2000) afin de permettre au CSA de contrôler le développement et la commercialisation de la télévision numérique.

Il est important de souligner que le CSA n'est pas compétent pour traiter les questions financières. En particulier il n'intervient ni dans l'élaboration du budget des chaînes publiques, ni dans les stratégies financières des opérateurs privés de télévision. Ainsi, lors de la modification de l'actionnariat de M6 en novembre 2003, le CSA n'a pu que rappeler à la chaîne ses obligations et ses engagements. Par ailleurs, bien que le CSA soit souvent présenté comme la FCC française, ses compétences concernent uniquement l'audiovisuel et ne couvrent pas le domaine des télécommunications, ce qui soulève certaines difficultés lorsque sont en jeu des questions relevant de ces deux champs, comme par exemple les services du câble ou de l'internet.

**Tableau 4. Les pouvoirs et moyens d'action du CSA**

Nature des prérogatives	Domaines d'application (exemples)
Autorisation	– Toutes les chaînes privées.
Adoption de règles	– Conventions avec les chaînes privées. – Gestion des fréquences. – Mise en œuvre de dispositions législatives (lorsque leurs modalités d'application ne sont pas précisées). – Campagne électorale à la télévision ou la radio.
Contrôle, surveillance enquête	– Activités de programmation et rapports d'activité des chaînes.
Sanctions	– Mises en demeure. – Amendes. – Retrait ou suspension de l'autorisation.
Propositions, avis, observations	– Décrets et projets de loi avant leur dépôt au Parlement. – Positions françaises dans les négociations internationales.
Saisine d'autres autorités	– Tribunaux en cas d'infraction pénale. – Conseil de la concurrence.
Rapports, publications	– Respect par les opérateurs de leurs obligations. – Temps d'antenne consacré aux partis politiques.

### *Structure et organisation du CSA*

Le CSA comprend neuf membres. Trois d'entre eux, dont le président (actuellement Dominique Baudis) sont désignés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale et trois par le Président du sénat.<sup>22</sup> Leur mandat est de 6 ans, le conseil étant renouvelé par tiers tous les deux ans. Afin de renforcer l'indépendance des membres du CSA, ceux-ci ne peuvent être ni révoqués,<sup>23</sup> ni renouvelés dans leurs fonctions. Il leur est par ailleurs interdit de détenir tout autre mandat électif ou d'exercer une activité professionnelle.

<sup>22</sup> Ce mode de désignation reprend celui du Conseil constitutionnel.

<sup>23</sup> La loi ne dit rien sur la procédure à suivre en cas de faute ou d'inconduite des membres du CSA.

Les membres du CSA se réunissent chaque semaine en réunions plénières (67 réunions en 2003). Si les membres du CSA prennent leurs décisions collégalement, chacun supervise un secteur d'activités particulier (souvent en relation avec son expérience professionnelle passée). Les décisions du CSA sont préparées par des groupes de travail spécialisés qui sont présidés par un des conseillers et auxquels les parties concernées peuvent être invitées. Fin 2003, on comptait 14 groupes de travail couvrant les questions suivantes:

- Pluralisme et déontologie de l'information, campagnes électorales
- Protection du jeune public et déontologie des programmes
- Economie, concurrence et affaires européennes
- Nouveaux médias
- Production audiovisuelle
- Publicité et parrainage
- Audiovisuelle extérieur et affaires internationales
- Radio
- Télévision nationale par voie hertzienne
- Télévision numérique terrestre
- Câble et satellite
- Télévisions locales
- Audiovisuel dans les territoires d'outre mer
- Plan de fréquence FM pour 2006.

Le CSA comprend 8 directions.

La direction administrative et financière (49 personnes) est responsable du budget et des relations humaines. Elle gère le personnel ainsi que les ressources financières, les équipements et locaux dont dispose le CSA.

La direction des opérateurs audiovisuels (29 personnes) gère les demandes d'autorisation et d'accès au marché des opérateurs de télévision ou de radio par voie hertzienne, câble ou satellite. Elle instruit les demandes et prépare les décisions du Conseil. En liaison avec la direction des programmes, elle assure le suivi des autorisations et des conventions conclues avec les opérateurs.

La direction des programmes (58 personnes) étudie et analyse les programmes des chaînes de télévision, notamment afin de vérifier que les opérateurs respectent leurs obligations de programmation et de production. Elle produit des relevés mensuels et

annuels (par exemple temps d'antenne consacré aux partis et aux organisations syndicales par chacune des chaînes, ou respect des quotas). En liaison avec la direction juridiques, elle prépare les recommandations relatives aux périodes électorales et aux émissions officielles des campagnes électorales.

La direction technique et des nouvelles technologies de communication (34 personnes) est responsable de la planification et l'usage du spectre hertzien et apporte aux membres du CSA son expertise sur les questions technologiques telles que la télévision numérique. Une partie de son personnel vient de TDF, la société publique chargée de la transmission des programmes.

La direction juridique (10 personnes) analyse la réglementation française ainsi que la réglementation européenne relative à l'audiovisuel. Elle produit des études qui permettent au Conseil d'interpréter la législation et instruit les dossiers contentieux.

La direction des études et de la prospective (11 personnes) rassemble pour le Conseil des données économiques, financières ou sociologiques. Elle réalise ou commande des études sur les stratégies des acteurs et les tendances de l'audiovisuel.

La direction des affaires européennes et internationales (3 personnes) assure les relations du CSA avec les autorités de régulation de l'audiovisuel et les autorités publiques étrangères ainsi qu'avec les autorités européennes. (En 2003, le CSA a ainsi accueilli 60 délégations étrangères). En liaison avec la direction juridique, elle suit le développement de la réglementation européenne.

Le service de l'information et de la communication est responsable de la lettre d'information mensuelle du CSA et de son site Web. Il assure la publication des rapports du CSA et gère un fonds documentaire ouvert au public.

Le budget du CSA s'élevait à 40 millions d'euros en 2003, se répartissant en dépenses de fonctionnement et d'équipement (environ 27 millions d'euros) et charges salariales (environ 13 millions d'euros pour un effectif de 390 personnes).<sup>24</sup>

### 3.2 Le processus d'autorisation

Les autorisations sont attribuées par le CSA aux chaînes de télévision privées pour une période de 10 ans après appel à candidatures et auditions. Elles peuvent être renouvelées pour deux périodes de cinq ans sans qu'un nouvel appel à candidature soit nécessaire. L'attribution et le renouvellement des autorisations sont liés à la signature d'une convention entre le CSA et l'opérateur concerné, qui stipule les obligations que celui-ci doit respecter ainsi que les engagements particuliers qu'il prend. Certaines de ces obligations sont générales et s'appliquent à toutes les chaînes privées. D'autres sont

---

<sup>24</sup> En 2003, le budget du CSA incluait de façon exceptionnelle un fonds spécial pour le développement de la télévision numérique. En 2004, son budget sera ramené à 32,7 millions d'Euros. Voir: CSA, *Rapport d'activité 2003*, p.193 et p. 195.

définies en fonction de la situation particulière – orientation générale, stratégie de programmation, insuffisances passées, etc. – de chaque opérateur.<sup>25</sup>

**Tableau 5. Chronologie et dates des autorisations attribuées aux chaînes de télévision**

	TF1	Canal+	M6
Autorisation initiale de 10 ans	Privatisation de la chaîne publique TF1. Autorisation du 15 avril 1987.	Concession de service public pour une période de 12 ans le 6 décembre 1983, transformée en autorisation par la loi du 1 <sup>er</sup> février 1994.	Autorisation du 28 février 1987.
Renouvellement pour 5 ans	Autorisation renouvelée le 15 avril 1997 et nouvelle convention.	Autorisation renouvelée le 6 décembre 1995 et nouvelle convention.	Autorisation renouvelée le 1 <sup>er</sup> mars 1997 et nouvelle convention.
Renouvellement pour 5 ans, porté à 10 ans si l'opérateur concerné propose ses émissions en numérique hertzien	Autorisation renouvelée le 8 octobre 2001 pour 5 ans, 10 ans si TF1 propose ses émissions en numérique hertzien et nouvelle convention entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2002.	Autorisation renouvelée le 6 décembre 2000 pour 5 ans, 10 ans si Canal+ propose ses émissions en numérique hertzien.	Autorisation renouvelée le 24 juillet 2001 pour 5 ans, 10 ans si M6 propose ses émissions en numérique hertzien et nouvelle convention entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2002.

Pour l'attribution des autorisations aux chaînes de télévision, le CSA doit prendre en compte des critères qui sont fixés par l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986. Sur un plan général, le CSA doit apprécier l'intérêt pour le public de chaque projet au regard de deux impératifs prioritaires: la sauvegarde de la diversité socioculturelle et la nécessité d'une saine concurrence au sein du secteur audiovisuel. En outre, le CSA doit tenir compte des éléments suivants:

- l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication,
- la viabilité financière du projet,
- les participations que détient le candidat dans le capital d'autres entreprises de communication ou de publicité,
- la contribution à la production de programmes réalisés localement,

<sup>25</sup> Voir en annexe les tableaux A3 et A4 qui indiquent les obligations différentes des chaînes en matière de production.

- les engagements pris par le candidat pour garantir l'honnêteté et le pluralisme de l'information et de son indépendance à l'égard des actionnaires, tout particulièrement lorsque ceux-ci bénéficient de marchés publics.<sup>26</sup>

Il est difficile d'anticiper comment le CSA appliquera ces dispositions dans le futur lorsque les autorisations actuelles expireront. Les autorisations actuelles ont été initialement attribuées en 1987 dans un environnement économique et politique tout à fait particulier. Seule, celle de TF1 donna lieu à une véritable concurrence. Au cours des auditions publiques qui eurent lieu à l'époque, il fut indiqué que deux critères étaient décisifs: la viabilité économique et financière des projets et la qualité culturelle de leur offre de programmes. On peut penser que, si Bouygues, qui n'avait aucune expérience dans l'audiovisuel, fut finalement retenu, c'est probablement afin d'éviter que son concurrent, le groupe Hachette, l'un des principaux acteurs de la presse écrite, acquière une position dominante dans les médias.

S'agissant des radios FM, les autorisations sont délivrées pour une période initiale de 5 ans et peuvent être renouvelées à deux reprises (pour 5 ans à chaque fois) sans que le CSA soit tenu de procéder à un appel à candidatures. Une fois autorisées, les stations de radio se voient attribuer les fréquences sur lesquelles elles sont autorisées à émettre. L'allocation des fréquences est gérée régionalement par 12 comités techniques radiophoniques (CTR). Les stations de radios sont réparties en cinq catégories: A) radios associatives à but non lucratif; B) stations commerciales, locales ou régionales, indépendantes; C) stations commerciales, locales ou régionales, indépendantes mais affiliées à un réseau national à vocation thématique; D) réseaux de stations commerciales à vocation thématique; E) réseaux de stations commerciales à vocation générale. Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de fréquences attribuées aux stations de radios dépend de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

**Tableau 6. Stations de radios FM au 31 décembre 2003**

	Catégories de stations					Total
	A	B	C	D	E	
Nombre de stations autorisées	547	149	380	17	3	1076
Nombre de fréquences attribuées	874	511	665	970	492	3512

Source: CSA<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Cette dernière disposition, qui a été ajoutée à la loi sur l'audiovisuel par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, pourrait constituer un problème pour TF1 dont l'actionnaire principal, Bouygues, est titulaire de nombreux marchés publics (notamment pour la construction d'équipements et d'infrastructures publics).

<sup>27</sup> CSA, Rapport d'activité 2003, p. 74.



Les opérateurs de chaînes diffusées sur le câble ou le satellite doivent signer une convention avec le CSA qui détaille leurs obligations ou engagements (par exemple en matière de publicité, d'investissements dans la production, ou de diffusion de films). Les opérateurs qui sont déjà autorisés dans un autre Etat membre de l'Union européenne et ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 000 euros n'ont pas à signer cette convention.

### 3.3 Mise en œuvre de la régulation

Pour réguler le secteur de l'audiovisuel, le CSA dispose de différents moyens. Suivant la nature des infractions, il peut prendre les mesures ou sanctions suivantes (des moins au plus sévères):

- adresser des recommandations, des avertissements ou des mises en garde afin de faire cesser une situation litigieuse ou une infraction mineure;
- infliger une amende aux chaînes de télévision ou aux stations de radios qui ne se conforment pas à leurs obligations (par exemple non respect des quotas de programmation, infraction aux règles sur la publicité). Le CSA peut aussi demander la diffusion d'un communiqué sur l'antenne de l'opérateur en cause;
- suspendre l'autorisation d'émettre l'ensemble des programmes ou un programme particulier (pour une période maximale d'un mois);
- réduire la durée de l'autorisation délivrée (d'un an au plus);
- retirer l'autorisation d'émettre, notamment lorsque l'actionnariat, la gestion ou le mode de financement d'un opérateur est modifié sans que la CSA ait donné son accord.

Avant de prendre l'une de ces mesures, le CSA doit notifier à l'opérateur concerné les griefs qui lui sont reprochés et il doit entendre ce dernier ainsi que toute autre personne impliquée. L'opérateur concerné peut former un recours devant le Conseil d'Etat.

Dans la pratique, pour réguler les chaînes de télévision, le CSA a essentiellement recours à des mises en demeure (85 en 2003) et à des amendes (22 en 2003, la plupart du temps pour des infractions à la réglementation publicitaire).<sup>28</sup> Ainsi, le 11 février 2003, le CSA a condamné France 2 au versement d'une amende de 50 000 euros pour n'avoir pas respecté à plusieurs reprises la réglementation sur la publicité. Jusqu'à présent, le CSA n'a jamais suspendu, réduit ou retiré l'autorisation d'une chaîne de télévision ou d'une radio nationale. En revanche, le CSA n'hésite pas à utiliser toute la gamme de son pouvoir de sanction lorsqu'il s'agit de stations de radio locales. Ainsi, le 8 avril 2003, le CSA a réduit de deux mois l'autorisation d'une station de radio lyonnaise, Radio Sun FM, qui ne diffusait que des programmes musicaux et non les

<sup>28</sup> Ces décisions sont prises le plus souvent sur la base des contrôles que le CSA effectue lui-même et, dans certains cas, à la suite de plaintes ou de controverses publiques.

programmes informatifs et culturels prévus par sa convention. Lors de la même séance, le CSA a interdit d'émission durant un jour deux stations du Nord de la France, Cité Caps et FMT, qui ne lui avaient pas adressé leur rapport annuel.

Depuis sa création, le CSA a pratiqué deux styles assez distincts de régulation ainsi que le note Monique Dagnaud, qui a été membre du CSA entre 1991 et 1999.<sup>29</sup> Entre 1989 et 1995, sous la présidence de Jacques Boutet, un haut-fonctionnaire, le CSA a appliqué strictement et de manière plutôt administrative les dispositions prévues par la loi, ce qui l'a conduit à multiplier les mises en demeure et à engager de nombreuses procédures de sanction. Avec son second président, Hervé Bourges, un ancien dirigeant de chaîne, le CSA est devenu davantage un médiateur politique, négociant constamment avec les opérateurs pour parvenir à un équilibre sur le long-terme. Au lieu de la régulation verticale pratiquée auparavant, le CSA a mis en œuvre une sorte de co-régulation, ainsi qu'en témoigne la manière dont a été traité le problème des programmes violents: plutôt que d'imposer des normes aux chaînes de télévision, le CSA s'est appuyé sur des codes de bonne conduite élaborés en concertation avec les chaînes.

Après 15 ans d'existence, le CSA est désormais assez bien établi dans le système audiovisuel. Il fait cependant l'objet de critiques régulières émanant aussi bien de responsables de l'audiovisuel que de journalistes ou d'experts, et parfois même de ses propres membres.

L'indépendance du CSA est souvent questionnée par les observateurs et l'on suspecte volontiers les membres du CSA de manquer de neutralité soit parce qu'ils ont été nommés par des autorités politiques, soit parce qu'ils ont été liés auparavant à des entreprises de l'audiovisuel. Certains pensent que, lors des nominations des présidents des chaînes de télévision, le CSA n'est qu'une chambre d'enregistrement qui ne fait qu'entériner les choix du gouvernement. Ce à quoi d'autres, plus réalistes, rétorquent qu'un dirigeant de chaîne public qui n'aurait pas l'aval du gouvernement aurait du mal à survivre, tout particulièrement lorsqu'il aurait à négocier le budget de sa chaîne avec le ministère des finances.<sup>30</sup>

La timidité des sanctions du CSA, tout particulièrement à l'égard des télévisions privées, est également critiquée. Si le CSA dispose d'une gamme assez large de moyens d'action qui lui permettent de véritablement influencer sur le fonctionnement du secteur audiovisuel, il semble ne pas toujours pouvoir, ou vouloir, les mettre en œuvre.<sup>31</sup> L'importance économique (et politique) des opérateurs de télévision commerciale est telle qu'il est pratiquement impossible au CSA d'envisager de suspendre ou de ne pas

<sup>29</sup> Dagnaud Monique, *L'Etat et les médias. Fin de partie*. Editions Odile Jacob, 2000, pp. 180–184.

<sup>30</sup> Ainsi, en décembre 1990, Philippe Guillaume, PDG de France Télévision qui avait été nommé par le CSA l'année précédente, décida de démissionner. Dans sa lettre de démission au CSA, il indiqua qu'une partie du gouvernement n'avait pas accepté sa nomination et avait multiplié les obstacles sur sa route. (*Le Monde*, 21 décembre 1990).

<sup>31</sup> Commentaires de la table-ronde.

renouveler leur autorisation (ce qui reviendrait, selon certains, à “utiliser la bombe atomique” du fait de l’énorme impact que cette décision aurait sur l’économie française de l’audiovisuelle).

On peut également reprocher au CSA son manque de réactivité ou sa lenteur. Le CSA a souvent besoin de plusieurs mois pour prendre ses décisions, ce qui peut s’expliquer à la fois par les contraintes procédurales qu’il a à respecter et par la faiblesse de ses effectifs. Par exemple, à la fin de l’année 2003, lorsque France 3 et Canal Plus ont diffusé des programmes litigieux au regard de la protection des jeunes téléspectateurs, il a fallu attendre avril 2004 pour que le CSA leur adresse une mise en garde.<sup>32</sup> Une telle lenteur n’encourage pas les chaînes à respecter leurs obligations ou engagements. Le CSA n’agit rapidement que dans les cas où une émission ou un programme suscitent un débat public (notamment dans les autres médias).

Enfin, on peut regretter la faible participation des citoyens dans le processus de décision du CSA. Si le CSA rend publiques ses décisions, il prend généralement celles-ci sans consulter les téléspectateurs. La plupart des auditions auxquelles le CSA procède ne sont pas ouvertes au public. Ainsi, la régulation de l’audiovisuel se fait presque entièrement sans les téléspectateurs et résulte essentiellement de discussions et de négociations d’experts (parfois quotidiennes) entre le CSA et les dirigeants de chaînes, les représentants des organisations professionnelles de l’audiovisuel et les fonctionnaires de l’État. A cette critique, le CSA répond d’une part qu’il n’existe pas en France de véritable association de téléspectateurs et que celles qui prétendent jouer ce rôle ne sont ni représentatives ni stables, d’autre part, que c’est au gouvernement de fixer, par la loi, des procédures pour permettre au public de participer à ses décisions. L’exclusion des téléspectateurs du processus de décision est également justifiée par le fait que c’est le parlement qui représente le mieux les citoyens (voir section 10).

### 3.4 L’indépendance de l’audiovisuel

Ce n’est qu’au début des années 1980 que les chaînes de télévision publiques ont acquis une réelle indépendance par rapport au gouvernement. Ce processus d’émancipation, ainsi que l’ont appelé certains journalistes, fut long et difficile. Il commença en 1969 lorsque deux unités d’information furent mises en concurrence au sein du secteur public audiovisuel, ce qui contribua à une couverture plus diversifiée des réalités sociales. Au cours des années 1970, l’importance grandissante des taux d’audience favorisa encore l’autonomisation des chaînes. Les taux d’audience devenant l’un des principaux indicateurs de performance, les présentateurs des journaux télévisés furent en quelque sorte légitimés par leur audience et purent résister plus facilement aux pressions politiques. Enfin, à partir de 1982, les journalistes bénéficièrent de

<sup>32</sup> CSA, *La Lettre du CSA*, n° 173, mai 2004, p. 8.

l'établissement de la Haute autorité,<sup>33</sup> celle-ci jouant le rôle "d'amortisseur" entre les gouvernement et les chaînes publiques.

Dans les années qui suivirent, les journalistes de l'audiovisuel eurent d'autant plus à cœur de manifester leur indépendance que le gouvernement ne contrôlait plus directement les chaînes de télévision. Ce mouvement coïncida avec l'arrivée d'une nouvelle génération de journalistes, diplômés d'écoles de journalistes et plus sensibilisés aux exigences et normes de leur profession.

Aujourd'hui, l'indépendance des journalistes est surtout une question de pratique. En dehors des principes généraux contenus dans la loi sur l'audiovisuel et dans les conventions ou cahiers des charges, il n'y a pas d'instrument spécifique qui protège leur indépendance éditoriale. Lorsque les journalistes sont soumis à des pressions, ils s'appuient en général sur leurs organisations syndicales ou professionnelles pour y résister. Une autre de leurs stratégies consiste à rendre publiques dans d'autres médias les pressions dont ils font l'objet et d'en appeler à l'opinion publique.

Au fil du temps, la relation entre journalistes et sources politiques a pris la forme d'un échange d'informations inédites contre de la couverture par les médias.<sup>34</sup> Ce système de coopération donne certes lieu à des conflits, mais ceux-ci sont gérés par ajustements et accords mutuels. Pour certains critiques, notamment Pierre Bourdieu et ses épigones,<sup>35</sup> cette relation est si symbiotique qu'elle instaure une connivence entre journalistes et politiciens. Selon leur thèse, journalistes et politiques ont les mêmes valeurs et les mêmes cadres d'interprétation parce qu'ils entretiennent des relations étroites (parfois mêmes personnelles) et parce qu'ils ont fréquenté les mêmes universités ou écoles. Ensemble, ils diffuseraient une même vision du monde qui sous-représente certaines questions (par exemple, les mouvements sociaux, l'action syndicale, les problèmes liés à l'immigration) et, à l'inverse, donne une importance exagérée à d'autres questions (par exemple, l'insécurité croissante dans la société française, la nécessité de s'adapter à la mondialisation économique) plus en phase avec l'agenda gouvernemental.

En ce qui concerne les chaînes de télévision commerciales, les cas d'interférence, directe et ouverte, des propriétaires dans le contenu des émissions d'information sont assez rares. En décembre 1987, l'actionnaire principal de TF1, Francis Bouygues, mit fin à une émission de débats, *Droit de réponse*, au cours de laquelle il fut vilipendé. Certains

<sup>33</sup> Autorité aujourd'hui remplacée par le CSA.

<sup>34</sup> Pratique qu'on observe dans de nombreux pays. Voir: B. Franklin, "A Good Day to Bury Bad News? Journalists, Sources and the Packaging of Politics", in S. Cottle (ed.), *News, Public Relations and Power*, London, Sage, 2003, p. 46-48.

<sup>35</sup> Pierre Bourdieu, *Sur la télévision, suivi de L'emprise du journalisme*. Paris: Liber, 1996; Serge Halimi, *Les nouveaux chiens de garde*, Paris: Liber, 1997.

ont également remarqué que TF1 tend à couvrir positivement les pays où son actionnaire a de gros contrats, tout particulièrement le Maroc.<sup>36</sup>

Par rapport aux propriétaires des chaînes, les journalistes de l'audiovisuel bénéficient des mêmes protections que les journalistes de la presse écrite, notamment la possibilité de quitter leur entreprise avec indemnités en cas de changement substantiel dans l'actionnariat. Toutefois, le petit nombre de chaînes de télévision ayant des journaux d'information limite la portée de cette clause.

En matière de déontologie de l'information, par delà les principaux généraux affirmés par la législation sur l'audiovisuel, les conventions ou les cahiers des charges, certains opérateurs de télévision ont adopté leur propre codes (voir sections 4.5 et 5.4). Le CSA veille de son côté à ce que les chaînes respectent en pratique des règles éthiques, en leur adressant soit des recommandations, soit après-coup des observations ou des avertissements.

La couverture de la guerre en Irak donne une bonne illustration de l'approche du CSA. En mars 2003, avant le début de l'intervention militaire américaine, le CSA a rappelé aux journalistes certaines de leurs obligations, comme par exemple celle d'identifier clairement leurs sources d'information. Puis, durant les opérations militaires, en fonction des reportages réalisés par les chaînes, le CSA a fait d'autres recommandations relatives à la diffusion d'images de prisonniers de guerre ou d'images particulièrement violentes. Dans certains cas, ses recommandations n'ayant pas été respectées, le CSA a adressé des lettres de rappel.<sup>37</sup>

Sur le plan éthique, le CSA porte également une grande attention à toute manifestation de racisme et d'anti-sémitisme. Si les infractions à la législation contre la haine raciale<sup>38</sup> sont rares à la télévision, la situation est plus problématique sur certaines stations de radio qui diffusent des émissions permettant aux auditeurs d'intervenir en direct par téléphone. A plusieurs reprises, certains auditeurs ont pu tenir des propos racistes ou pornographiques sans être interrompus par l'animateur. En pareil cas, le CSA peut être amené à exiger la suppression de l'émission ou à suspendre temporairement l'autorisation de la station incriminée.

<sup>36</sup> Halimi, *op.cit.* Cet ouvrage qui développe l'idée d'une connivence entre médias et politiques n'offre pas réellement de preuves. S'agissant de l'exemple du Maroc, les responsables de TF1 soulignent que leur chaîne a été la première à faire un reportage sur les désastreuses conditions de détention au pénitencier de Tazmamart. (Commentaire suite à la table-ronde).

<sup>37</sup> CSA, *Rapport d'activité 2003*, p. 82 et 83.

<sup>38</sup> Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 (aussi connue sous le nom de loi Gayssot), tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

En dépit de la veille qu'effectue le CSA, les programmes de télévision font l'objet de vives critiques. Trois dérives sont plus particulièrement dénoncées.<sup>39</sup>

La première est le manque de diversité dans les informations. Les journalistes tendent à couvrir les mêmes sujets de la même manière, en utilisant les mêmes sources et les mêmes experts, en développant les mêmes arguments (et, souvent, en commettant les mêmes erreurs). Les sujets des journaux télévisés de TF1 et France 2 sont souvent identiques et ne se différencient que par l'ordre de présentation des reportages. Ce phénomène, qui a été décrit comme un processus auto-référentiel où chaque média se nourrit des autres, peut s'analyser comme un effet pervers de la concurrence entre les chaînes de télévision. Celles-ci, cherchant à séduire la même audience, tendent à offrir les mêmes contenus. Et quand un média met en avant un sujet inédit, les autres font de même de peur de négliger quelque chose d'important.

Seconde dérive: la tendance au sensationnalisme et au voyeurisme. La couverture de l'affaire Alègre, à l'automne 2003, en est une bonne illustration.<sup>40</sup> Dans une sorte de course aux révélations, des journalistes rapportèrent des faits effroyables en faisant appel à des témoins douteux (certains d'entre eux admirent par la suite qu'ils avaient inventé ces faits parce que "cela plaisait aux médias"). Dans cette affaire complexe, plusieurs règles déontologiques furent violées par certains journalistes: paiement de témoins, non respect de la présomption d'innocence, informations non vérifiées auprès des personnes mises en cause.<sup>41</sup>

La troisième dérive qui est souvent dénoncée est le biais que les médias auraient en faveur des agendas du gouvernement ou des grandes entreprises.<sup>42</sup> Lors de la guerre du Golfe de 1990 ainsi que lors du conflit du Kosovo de 1999, de nombreux journalistes français ont reproduit les sources militaires sans s'interroger sur leur consistance et sans

<sup>39</sup> Nous rassemblons ici des critiques le plus souvent développées, mais pas uniquement, par Pierre Bourdieu ou des sociologues ou analystes proches de lui. Voir également, dans une autre perspective, Charon Jean-Marie, *Réflexions et propositions sur la déontologie de l'information. Rapport à Madame la Ministre de la Culture et de la Communication*. Paris, 1999. Pour une revue critique de ces critiques, voir: Lemieux Cyril, *Mauvaise presse: une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*. Paris: Editions Métailié, 2000.

<sup>40</sup> Alègre, condamné pour le meurtre de plusieurs femmes, accusa diverses personnalités politiques (dont le président du CSA) d'avoir participé à des sessions sadomasochistes au cours desquelles des femmes et des enfants furent tués. Ces déclarations furent confirmées par des prostituées qui ensuite se rétractèrent. Aron Mathieu et Etchegoin Marie-France, *Le bûcher de Toulouse d'Alègre à Baudis: histoire d'une mystification*. Paris: Grasset, 2005.

<sup>41</sup> Francis Szpiner, "Cloués au pilori médiatique", *Le Monde*, 2 Octobre 2003.

<sup>42</sup> A l'inverse, quelques parlementaires conservateurs estiment que les journalistes de télévision tendent à privilégier les points de vue de la gauche.

prendre en considération d'autres points de vue.<sup>43</sup> Dans un autre cas, celui du mouvement social de l'hiver 1995, les médias ont été accusés par les syndicats de mal couvrir les réalités du monde du travail.<sup>44</sup> Plus généralement, on reproche souvent aux médias de ne traiter les grèves et mouvements sociaux qu'en fonction des désagréments et coûts qu'ils génèrent, sans analyser leurs causes profondes.<sup>45</sup> Enfin, divers observateurs ont noté que les chaînes de télévision, et tout particulièrement TF1, ont accordé une plus grande importance aux crimes, délits et actes de violence à partir du moment où, en juillet 2001, la question de la sécurité était devenue une priorité gouvernementale.<sup>46</sup>

#### 4. REGULATION ET MANAGEMENT DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL

Principalement financé par la redevance, le secteur public de l'audiovisuel comprend deux entités principales: d'une part les trois chaînes de France Télévisions, d'autre part les réseaux de stations de Radio France. A celles-ci, s'ajoutent plusieurs autres sociétés à vocation technique ou régionale. Définie comme la télévision de tous les citoyens et comme constituant une place de référence dans l'audiovisuel, France Télévisions est investie de missions particulières, notamment afin d'assurer l'expression des forces politiques et sociales du pays. Par delà cette rhétorique du service public, les chaînes de télévision publiques sont de plus en plus soumises à une logique commerciale et gérées comme des entreprises privées. A l'exception de France 5 et d'Arte, leurs grilles de programmes sont assez similaires à celles des chaînes privées.

<sup>43</sup> L'abus de termes militaires techniques (tels que frappe chirurgicale) en fut l'un des symptômes. Les insuffisances des médias lors de la guerre du Golfe ont fait l'objet de plusieurs études et suscité une réflexion critique parmi les journalistes, qui se sont efforcés de couvrir plus rigoureusement la guerre en Irak (ce qui a été sans doute facilité par le fait que la France ne faisait pas partie des belligérants). Voir: Mathien Michel (dir.), *L'information dans les conflits armés: du Golfe au Kosovo*. Paris: L'Harmattan, 2001.

<sup>44</sup> On trouvera une revue de ces critiques dans: "Les médias face au mouvement social de fin 1995", sur le site web de critique des médias, Acrimed. Disponible à: <http://www.acrimed.org/article339.html> (consulté le 24 juillet 2004).

<sup>45</sup> Pour une analyse approfondie des relations entre médias et mouvements sociaux, voir: Neveu Erick, "Médias, mouvements sociaux, espaces publics", *Réseaux*, Vol. 17, N. 98, 1999, pp. 17-85.

<sup>46</sup> Amalou Florence, "La télévision a accru sa couverture de la violence durant la campagne", *Le Monde*, 27 mai 2002.

#### 4.1 Le secteur public de l'audiovisuel

La télévision publique, en France comme dans de nombreux pays européens, a toujours été animée par une logique de généralité.<sup>47</sup> Les télévisions publiques cherchent tout à la fois à informer, éduquer et distraire, proposent une gamme très diverse de programmes, populaires et/ou de qualité, et s'efforcent de répondre à tous les goûts et domaines d'intérêts.

Cette conception très large de la télévision publique apparaît bien dans la loi du 30 septembre 1986 modifiée, et notamment son article 43-11 qui définit les missions des chaînes de télévision publiques:<sup>48</sup>

“Les chaînes de télévision publiques poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis.

Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias.

Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent.

Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, pour l'exercice de leurs missions, contribuent à l'action audiovisuelle extérieure, au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde.

<sup>47</sup> “An ethics of comprehensiveness”, selon les termes de Jay G. Blumler, in “The British approach to public service broadcasting”, in Avery Robert K. (ed.). *Public Broadcasting Service in a Multichannel Environment*, London, Longman, 1993, p. 3.

<sup>48</sup> Que nous reproduisons ci-dessous presque entièrement afin de montrer l'étendue des missions assignées aux opérateurs publics, mais aussi son aspect de *patchwork* (lié aux multiples modifications de la loi).



Ils s'attachent à développer les nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle”.

Le secteur public de l'audiovisuel comprend aujourd'hui cinq entreprises: France Télévisions, Radio-France, RFI, l'INA et Arte.

## France Télévisions

Entreprise publique créée par la loi du 1er août 2000, France Télévisions offre trois chaînes de télévision nationales. France2, France 3 et France 5.<sup>49</sup> Font également partie du groupe, Radio France Outremer (RFO), qui gère les stations de radio et télévision publiques dans les départements français d'outre-mer, et plusieurs chaînes diffusées sur le câble ou le satellite, et désormais sur le réseau de télévision numérique, comme France 4.

France 2, créée en 1964 sous le nom d'Antenne2, est une chaîne généraliste offrant une large gamme de programmes, comprenant quatre journaux d'information par jour, des séries télévisées et des films, des magazines d'actualité, des retransmissions sportives, des émissions de divertissement et de débats. Parmi les chaînes publiques, France 2 est celle qui s'efforce le plus de concurrencer TF1.

France 3, créée en 1969 sous le nom de FR3, est une chaîne à la fois nationale et régionale. Une partie de ses programmes (informations régionales et magazines) sont produits par ses 13 directions régionales et ses 37 bureaux locaux. Il est à noter que France 2 et France 3 coopèrent pour la diffusion de certains programmes de très longue durée (Tournoi de tennis de Roland Garros, étapes du Tour de France, épreuves olympiques) qui sont retransmis en intégralité en utilisant successivement les deux chaînes.

France 5 a été créée en décembre 1994 sous le nom de La Cinquième et rebaptisée France 5 en 2002. Il s'agit d'une chaîne consacrée à l'éducation, à la formation et au savoir qui diffuse des magazines culturels et d'actualité ainsi que des documentaires. Elle vise plus particulièrement les jeunes et les étudiants. France 5 partage sa fréquence avec Arte et est diffusée entre 3 heures du matin et 19 heures.

<sup>49</sup> Avant 2000, les trois chaînes relevaient d'entreprises publiques distinctes. Leur regroupement en une seule entreprise doit permettre une meilleure coordination ainsi que des économies d'échelle. Il est l'aboutissement d'un long processus qui a commencé en 1989 lorsque Antenne2 et FR3 furent dotées d'une présidence commune. En 1992, Antenne2 et FR3 furent respectivement rebaptisées en France 2 et France 3 et, bien que continuant à être juridiquement distinctes, furent regroupées dans la même entité France Télévisions.

## Radio France

Radio France gère plusieurs réseaux nationaux de stations de radio: Radio-France (programmation généraliste), France Info (information continue), Radio Bleue (visant le troisième âge), ainsi que des stations musicales dans plusieurs villes françaises (comme par exemple France Inter Paris, mieux connue en tant que FIP). La quasi-absence de publicités distingue nettement ces stations de leurs concurrentes commerciales.

## RFI

Radio France Internationale (RFI) est une station de radio combinant information, magazines d'actualité et musique, visant des auditoires situés hors de France, et tout particulièrement en Afrique.

## L'INA

L'Institut national de l'audiovisuel (INA) conserve et gère les archives de la télévision et de la radio publiques, assure la formation professionnelle ou continue des employés de l'audiovisuel public et mène des recherches en matière de technologies nouvelles. Depuis janvier 1995, l'INA administre l'*Inathèque*, où les chercheurs et étudiants avancés peuvent étudier et analyser les archives audiovisuelles, notamment grâce à des systèmes de consultation informatisés.

## Arte

Dans le secteur audiovisuel public, la chaîne Arte a un statut particulier. Créée par le traité franco-allemand du 2 octobre 1990, c'est une chaîne bi-nationale qui, de ce fait, ne tombe pas sous la juridiction du CSA. Ainsi, Arte n'est pas soumise aux obligations ou aux règles de programmation qui s'appliquent aux autres chaînes.<sup>50</sup> Le président d'Arte est nommé conjointement par les gouvernements français et allemand. Le siège d'Arte est situé à Strasbourg et est financé par les deux États. Il est alimenté en programmes par Arte France et un consortium des chaînes publiques allemandes (financés l'un et l'autre par les redevances).

En France, Arte est diffusée sur le cinquième canal de 19 heures à 3 heures du matin<sup>51</sup> et disponible sur le câble toute la journée. Elle offre des programmes culturels de grande qualité, des émissions d'information et des soirées thématiques proposant des

<sup>50</sup> Ce qui permet par exemple à Arte de diffuser aux heures de grande écoute des films interdits aux enfants de moins de 16 ans. Les responsables d'Arte font remarquer que la chaîne suit la plupart des règles fixées par le CSA (par exemple pas de diffusion de films le samedi soir). Commentaire écrit d'Arte sur la version préliminaire du rapport.

<sup>51</sup> Et de 15 heures à 3 heures du matin sur le réseau de télévision numérique.

films, documentaires et débats autour du même thème. Arte était initialement conçue comme l'amorce d'une chaîne de télévision européenne, mais, en dépit d'accords de coopération avec différentes chaînes européennes, elle reste une chaîne essentiellement franco-allemande et ne touche qu'une faible audience.<sup>52</sup>

Au cours des deux dernières décennies, deux sociétés ont été disjointes du secteur public de l'audiovisuel. Il s'agit de la Société française de production (SFP) et de Télédiffusion de France (TDF).

La SFP a été créée en 1974 à la suite de l'éclatement de l'ORTF. Chargée des productions lourdes et de la gestion de studios, la SFP a connu des difficultés financières grandissantes, principalement liées à la concurrence des sociétés de production privées, plus petites et flexibles, qui se sont multipliées depuis les années 1980. Alors que la SFP entretient un effectif permanent d'employés très spécialisés, les sociétés privées de production sont souvent créées pour un projet particulier puis dissoutes, leurs employés étant mis au chômage et bénéficiant des allocations de l'État.<sup>53</sup> En 2001, la SFP, qui continue à opérer dans le domaine des productions lourdes (par exemple les Championnats mondiaux d'athlétisme), a été vendue à un groupe privé, Euro média Télévision group, associé au Groupe Bolloré.

TDF a été créée en 1975 et gère un réseau d'émetteurs. En 1991, TDF est devenue une filiale de France Télécom, l'opérateur national de télécommunications. En 2002, elle a été cédée à un consortium privé de sociétés britanniques et françaises. En France, la transmission des signaux de télévision a été longtemps considérée comme un service public et a été un monopole de l'État jusqu'à la loi de 1986, qui a ouvert à la concurrence la transmission des émissions des télévision et radios privées. S'appuyant sur le réseau très dense d'émetteurs mis en place au cours des dernières décennies afin de couvrir la quasi-totalité du territoire français, TDF a jusqu'à présent conservé une position dominante sur la transmission. Toutefois, cette situation a généré des coûts élevés pour les chaînes de télévision, notamment les chaînes publiques dont les coûts de transmission se sont élevés à 162 millions d'Euros en 2003.<sup>54</sup> Depuis la loi du 31

<sup>52</sup> Selon la direction d'Arte, 30% des programmes de la chaîne proviennent de pays européens autres que la France et l'Allemagne, et 10% de pays extra-européens. De plus, les partenaires européens d'Arte sont associés aux instances de décision. (Commentaire écrit sur la version préliminaire du rapport).

<sup>53</sup> Les personnes travaillant dans le secteur de l'audiovisuel, de la culture et du spectacle ont un statut particulier en France. Pour tenir compte du caractère intermittent de leurs activités, elles peuvent bénéficier des allocations chômage en ayant travaillé moins d'heures que les salariés d'autres secteurs. Depuis juin 2003, le gouvernement a entrepris une réforme de ce régime spécial, ce qui a suscité un important mouvement d'opposition de la part des intermittents du spectacle au cours de l'été 2003, provoquant l'annulation totale ou partielle de plusieurs grands festivals (Aix-en Provence, Avignon).

<sup>54</sup> France Télévisions s'est plaint à plusieurs reprises d'être obligée d'utiliser le réseau de TDF et surtout de ne pas bénéficier des mêmes tarifs que les chaînes privées. Celles-ci, ayant en théorie la possibilité de recourir à un autre opérateur pour leur transmission, peuvent plus facilement négocier des tarifs avantageux avec TDF.

décembre 2003,<sup>55</sup> le secteur de la télédiffusion est complètement ouvert à la concurrence. Il semble que Radio-France serait en discussion pour contracter avec towerCast, une filiale de NRJ, qui est le principal concurrent de TDF.

## 4.2 Le financement du secteur public

Les chaînes de télévision et de radio publiques ont essentiellement deux sources de financement: la redevance et la publicité. En outre, elles peuvent recevoir de la part de l'Etat des dotations ou des subventions en contrepartie des missions qu'elles assurent (par exemple subvention du ministère des affaires étrangères pour la diffusion de programmes de télévision français à l'étranger), en compensation des contraintes ou charges qui leur sont imposées (par exemple, remboursement des exonérations de redevance<sup>56</sup>) ou afin de moderniser leurs outils et équipements (et notamment, de l'adapter aux nouvelles technologies).

La préparation du budget du secteur public de l'audiovisuel commence en juillet de chaque année. Des avant-projets sont élaborés par le ministère de la communication et le ministère des finances sur la base des demandes des chaînes publiques, puis approuvés par le Premier ministre avant d'être présentés au Parlement, généralement en novembre, pour être votés. Le budget que le Parlement vote fixe aussi bien les ressources (y compris les ressources publicitaires) des chaînes publiques que leurs dépenses de fonctionnement ou d'équipement. Ainsi, les chaînes publiques ne contrôlent pas parfaitement leurs budgets, mais dépendent des choix et des anticipations effectués par les parlementaires, anticipations qui peuvent s'avérer irréalistes ou ne pas correspondre à l'évolution du marché. En outre, cette procédure oblige les directions des chaînes publiques à consacrer beaucoup de temps à des réunions administratives ainsi qu'à diverses actions de "lobbying" pour faire avancer leurs demandes, au lieu de se concentrer sur leurs stratégies de programmation.<sup>57</sup>

Afin de réduire les incertitudes financières qui résultent du processus d'adoption du budget de l'audiovisuel public, la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 a instauré le principe de contrats pluri-annuels entre l'Etat et les chaînes publiques.<sup>58</sup> Ces contrats définissent les recettes et dépenses prévisionnelles des chaînes au cours des trois à cinq années à venir ainsi que les engagements que les chaînes prennent notamment pour promouvoir la diversité et

<sup>55</sup> Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, *Journal officiel*, 1<sup>er</sup> janvier 2004, p. 9.

<sup>56</sup> En 2003, afin de compenser le manque à gagner provenant des exonérations de redevance, l'Etat a versé aux chaînes de télévision publiques un montant de 449 millions d'euros.

<sup>57</sup> Des participants à la table-ronde ont fait remarquer qu'un tel processus est inévitable si l'on souhaite un véritable contrôle démocratique du service public de l'audiovisuel et qu'il permet aux autorités politiques légitimes de définir les orientations des chaînes publiques.

<sup>58</sup> Article 53 de la loi sur la liberté de communication de 1986, modifiée par l'article 15 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000. Le contrat de d'objectifs et de moyens de France Télévisions est disponible à: [http://www.francetelevisions.fr/data/doc/synthese\\_com.pdf](http://www.francetelevisions.fr/data/doc/synthese_com.pdf) (consulté le 6 août 2005).

l'innovation dans la création. Ces contrats s'efforcent de planifier les ressources des chaînes et donnent à leurs dirigeants une plus grande visibilité pour déterminer leurs axes de développement. Toutefois, ils ne suppriment l'obligation de faire adopter chaque année le budget de l'audiovisuel par le Parlement.

#### 4.2.1 La redevance

Le montant de la redevance est fixé chaque année par le Parlement lors du vote sur le budget de l'audiovisuel public. Comme l'indique le tableau 7, ce montant a connu une augmentation de 38% depuis 1990 (pour une inflation de 25% sur la même période). Toutefois, il reste inférieur aux montants de la redevance qu'on observe dans de nombreux pays européens.

**Tableau 7. Montant de la redevance de 1985 à 2004 (euros/an)**

1985	1990	1995	2000	2004
82.65	84.15	102.14	114.49	116.50

Source: Commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>59</sup>

Deux catégories de téléspectateurs sont exonérées du paiement de la redevance: les personnes âgées de plus de 65 ans disposant de faibles ressources (3,35 millions de comptes en 2002) et les personnes handicapées (environ 700 000 comptes). De plus, la fraude à la redevance (par défaut de déclaration de détention d'un téléviseur) concernerait de 1,5 à 3 millions de foyers.

Jusqu'en 2005, la perception de la redevance a été assurée par le Service de la redevance audiovisuelle (SRA). Dépendant du ministère des finances, le SRA employait quelque 1400 personnes et représentait en 2002 un budget de 73,5 millions d'Euros. Le coût et l'efficacité du SRA ont suscité régulièrement des débats.<sup>60</sup> Contrairement à d'autres pays européens, les agents du SRA ne sont pas habilités à pénétrer dans les domiciles pour constater la présence d'un téléviseur. En outre, le croisement des fichiers du SRA avec d'autres fichiers administratifs ou avec les fichiers clients des chaînes payantes ou des opérateurs par câble et satellite, n'est pas possible légalement. Afin de résoudre le problème de la fraude à la redevance, sans accroître les coûts de perception, le paiement de la redevance est désormais rattaché à la perception des taxes locales.

<sup>59</sup> Gilles Carrez, Rapport de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2003 (Communication), p. 18.

<sup>60</sup> On doit noter une nette diminution des coûts de perception de la redevance, ceux-ci passant de 4,85% à 3,53% du produit de la redevance entre 1991 et 2001. Carrez, *op. cit.*, p. 24.

**Tableau 8. Part de la redevance dans les ressources des sociétés de l'audiovisuel public en 2002**

	Ressources totales (millions €)	Part de la redevance (pourcentage)
France Télévisions	2,161	72.05
Radio France	499.3	95.05
RFO	223.4	93.77
Arte France	192.6	100
RFI	126.8	99.13
INA	100.6	100

Source: DDM<sup>61</sup>

Par delà les questions du montant optimal et du mode de perception de la redevance, cette source de financement soulève un problème plus profond. Parce qu'ils ont toujours connu la télévision comme un *mix* de programmes et de publicités et parce qu'ils accèdent désormais, par l'internet, à des ressources culturelles "gratuites", il semble qu'un nombre croissant de téléspectateurs ne comprennent pas pourquoi il faut payer une redevance pour regarder la télévision.<sup>62</sup> C'est non seulement le montant et l'utilisation de la redevance qui sont questionnés, mais aussi son bien-fondé. Des propos tels que "Je ne regarde jamais les chaînes publiques, alors pourquoi devrais-je payer pour elles?" ou "Les chaînes publiques et privées proposent la même chose, alors pourquoi devrais-je payer pour les chaînes publiques alors que les chaînes privées sont gratuites" deviennent courants chez les jeunes téléspectateurs. De tels propos reflètent plus qu'une insatisfaction à l'égard des programmes des chaînes publiques et témoignent sans doute d'une perception grandissante de la télévision comme un service que chaque téléspectateur est libre d'acheter ou de ne pas acheter.

#### 4.2.2 Les ressources publicitaires

C'est en octobre 1968 que la publicité a fait son apparition sur les écrans de la télévision française. Si, initialement, les messages publicitaires n'excédaient pas deux minutes par jour, les chaînes publiques, confrontées à la stagnation des ressources tirées

<sup>61</sup> Direction du développement des médias (DDM), 2003, disponible à <http://www.ddm.gouv.fr> (consulté le 14 août 2005).

<sup>62</sup> Divers rapports de parlementaires, notamment ceux du sénateur Jean Cluzel et du député Patrice Martin-Lalande ont souligné la "crise de légitimité" de la redevance. Cette tendance est également apparue dans une enquête que nous avons réalisée en 2004, au Centre de recherches politiques de Sciences-po, auprès de jeunes utilisateurs de l'internet. A plusieurs reprises, Mac Teissier, le précédent président de France Télévisions, est intervenu dans des émissions de son groupe pour expliquer la raison d'être et les utilisations de la redevance.

de la redevance,<sup>63</sup> ont progressivement fait davantage appel à cette source de financement, d'abord dans les années 1970 pour poursuivre leur développement, puis à la fin des années 1980 pour faire face à la concurrence des chaînes privées. De façon assez étonnante, le recours à la publicité a été soutenu par les dirigeants des chaînes publiques de cette période, et ceci pour diverses raisons. Cette source de financement a été (de façon inexacte) perçue comme un moyen d'échapper aux contraintes budgétaires fixées par le Parlement. La publicité, en stimulant les études d'audience, qui étaient quasi-inexistantes à l'époque, a permis aux directions des chaînes de mieux connaître les "attentes et besoins des gens". Enfin, l'entrée des annonceurs publicitaires a modifié le fonctionnement politique du système audiovisuel, faisant passer celui-ci d'un face-à-face gouvernement/directions des chaînes publiques à un jeu en triangle. Les dirigeants des chaînes publiques ont pu mener des stratégies plus complexes dans la mesure où ils devaient rendre des comptes non seulement aux autorités gouvernementales, mais également aux annonceurs (et, à travers ces derniers, aux téléspectateurs, imaginait-on).

Dans les années 1990, divers intellectuels français, dont Pierre Bourdieu, ont lancé un appel pour une télévision publique libre de toute publicité, qui pourrait ainsi se consacrer à une programmation de qualité sans dépendre des taux d'audience ou des préoccupations commerciales. Le manque à gagner aurait été compensé par une taxe sur les ressources publicitaires des chaînes de télévision privées.

La publicité sur les chaînes publiques est soumise à deux règles particulières qui ne s'appliquent pas aux chaînes privées. D'une part, la diffusion de films ne peut pas être interrompue par des écrans publicitaires. D'autre part, la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 a progressivement plafonné le volume des écrans publicitaires aux heures de grande écoute à 8 minutes par heure au lieu de 12 minutes précédemment. Cette disposition a été adoptée afin d'éviter que les chaînes publiques s'engagent dans une concurrence frontale avec les chaînes privées au détriment de la qualité de leurs programmes.<sup>64</sup> Elle s'est traduite par une baisse de la part des ressources publicitaires dans le chiffre d'affaires de France Télévisions, de 38,75% en 1998 à 27,95% en 2002.<sup>65</sup>

La publicité est une ressource marginale pour les stations de radio publiques et a représenté moins de 5% du chiffre d'affaires total du groupe Radio France en 2002.

<sup>63</sup> Stagnation due d'une part à la fin de l'effet de parc (c'est à dire de l'augmentation mécanique du produit de la redevance liée à la croissance du taux d'équipement des foyers français en téléviseur), d'autre part aux réticences du Parlement à augmenter le montant de la redevance durant les années 1970 et 1980.

<sup>64</sup> Si l'impact réel de cette mesure sur les stratégies de programmation des chaînes publiques reste à évaluer, il est clair qu'elle a contribué à augmenter les ressources des chaînes privées de façon non négligeable: de 123 millions d'euros pour TF1, 99 millions pour M6 et 17 millions pour Canal Plus. Assemblée nationale, *Avis n° 3321 sur le projet de loi de finances pour 2002 (Communication)* par Didier Mathus.

<sup>65</sup> Assemblée nationale, *Rapport n° 1110 sur le projet de loi de finances pour 2004 (Communication)* par Patrice Martin-Lalande.

Les messages publicitaires sont très courts (une ou deux minutes par heure) et sont généralement diffusés juste avant les bulletins d'information proposés toutes les heures, ce qui donne aux radios publiques une tonalité particulière.

### 4.3 Mécanismes de gouvernance et de contrôle

France Télévisions est dotée d'un conseil d'administration dont le rôle essentiel est d'approuver la stratégie du groupe. En pratique, le conseil intervient peu dans la gestion quotidienne du groupe. Il comprend 14 membres nommés pour un mandat de cinq ans:<sup>66</sup>

- deux d'entre eux sont des parlementaires (désignés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat);
- cinq sont des représentants de l'Etat (généralement de haut fonctionnaires);
- cinq sont des personnalités qualifiées (dont l'une au moins issue du monde associatif et une autre du monde la création audiovisuelle) nommées par le CSA,<sup>67</sup>
- enfin, deux membres du conseil sont élus par le personnel de France Télévisions.<sup>68</sup>

Les autres sociétés de l'audiovisuel public sont également dotés d'un conseil d'administration, composé de la même manière à une différence près: il n'est pas obligatoire que l'une des personnalités qualifiées soit issue du monde associatif et une autre du monde de l'audiovisuel.

Le conseil d'administration de France Télévisions est, dans une certaine mesure, analogue au conseil d'administration d'une entreprise où sont représentés les principaux actionnaires. Son rôle effectif dépend largement du style de management de son président et est très limité en pratique. On notera qu'aucun représentant des téléspectateurs n'est prévu dans les conseils d'administration des sociétés publiques de l'audiovisuel. De façon plus générale, les téléspectateurs et les citoyens sont très peu, voire pas du tout, représentés dans structures de gouvernance de l'audiovisuel public. Bien que France Télévisions affirme que "les téléspectateurs sont au cœur du dispositif

<sup>66</sup> Article 47-1 de la loi du 30 septembre 1986, modifiée par la loi du 9 juillet 2004. Avant 2004, le conseil d'administration comptait 12 membres.

<sup>67</sup> Au moment de la rédaction du rapport, il s'agissait de Marc Tessier, président du Conseil d'administration, et précédemment haut-fonctionnaire, (remplacé en juillet 2005 par Patrick de Carolis, journaliste et producteur d'émissions); Constantin Costa-Gavras, un réalisateur de films; Dominique Wolton, un universitaire spécialiste des médias; Henriette Dorion-Sebeloue, présidente de l'Association des Guyannais; Rony Brauman, président d'une association luttant contre l'exclusion sociale.

<sup>68</sup> Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 sur la démocratisation du secteur public.



du service public de l'audiovisuel",<sup>69</sup> cette déclaration d'intention a peu répercussions concrètes en termes de gouvernance.

En 1998, trois médiateurs ont été institués au sein de France Télévisions afin de recevoir les plaintes des téléspectateurs et d'y répondre. L'un de ces médiateurs est compétent pour l'ensemble des programmes de France Télévisions, les deux autres traitent des problèmes relatifs aux programmes d'information sur France 2 et France 3. Les médiateurs disposent de leurs propres sites web sur lesquels ils peuvent rendre publiques leurs recommandations, mais ils ne disposent d'aucun pouvoir de sanction. Le médiateur de France 2 anime une émission hebdomadaire d'une vingtaine de minutes chaque samedi après le journal télévisé de 13h, et la médiatrice de France 3 une émission mensuelle le dimanche en début d'après-midi.

De son côté, France 5 diffuse chaque semaine *Arrêt sur image*, une émission au cours de laquelle des journalistes et des experts analysent la couverture médiatique de l'actualité. Malgré une certaine tendance à se focaliser sur les biais idéologiques et à sous estimer les contraintes organisationnelles, cette émission est devenue un lieu privilégié pour débattre du rôle et de la performance des médias.

Par ailleurs, France Télévisions a mis en place un baromètre pour mesurer la satisfaction des téléspectateurs à l'égard des programmes. Cet outil, dont la méthodologie et le contenu ne sont pas publics (et ne semblent pas connus par le personnel même de France Télévisions<sup>70</sup>), a été critiqué par des parlementaires qui le considèrent trop général, rétrospectif et quantitatif.

Enfin, la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 avait prévu la création d'un Conseil consultatif des programmes au sein de France Télévisions.<sup>71</sup> Ce Conseil devait être composé de 20 membres désignés par tirage au sort parmi les téléspectateurs et se réunir deux fois par an afin émettre des avis et recommandations sur les programmes de France Télévisions. Il est très regrettable que, faute de décret d'application, ce Conseil n'ait jamais été mis en place. On peut même se demander si les pouvoirs publics souhaitent véritablement la création de ce Conseil, puisque l'article 46 de la loi du 30 septembre 1986 a été modifié par la loi du 9 juillet 2004 et ne précise plus désormais la composition et les modalités de fonctionnement de conseil (qui sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat).

#### 4.4 Obligations de programmation spécifiques

En dehors des obligations générales de programmation qui s'appliquent à toutes les chaînes de télévision (voir section 6), les chaînes et les stations de radio publiques sont soumises à des obligations particulières, qui sont énumérées dans leurs cahiers des

<sup>69</sup> Affiché sur le site web de France Télévisions: [www.francetelevisions.fr](http://www.francetelevisions.fr) (consulté le 5 septembre 2004).

<sup>70</sup> Indication donnée par un participant de France Télévisions lors de la table-ronde de l'OSI.

<sup>71</sup> Article 46 de la loi du 30 septembre 1986, modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000.

charges et qu'on peut regrouper en trois catégories: missions de service public, expression des forces politiques, sociales et religieuses, obligations en matière de programmes culturels.

#### 4.4.1 Missions de service public

Les télévisions et radios publiques sont tenues de diffuser des messages d'intérêt général, concernant notamment la santé, la sécurité routière, l'intégration des étrangers, les droits des consommateurs. Ainsi, s'agissant de ce dernier domaine, 10 minutes d'émission par semaine sont prévues aux heures de grande écoute sur France 2 et 4 minutes sur France 3 et allouées à des associations de consommateurs. Les télévisions et radios publiques doivent également participer à des campagnes d'information en mettant leur antenne gratuitement à la disposition d'associations, reconnues par le gouvernement comme défendant des causes nationales.<sup>72</sup>

Le gouvernement peut à tout moment faire diffuser par les chaînes et radios publiques les déclarations ou communications aux citoyens français qu'il juge nécessaire. Les émissions de ce type doivent être clairement identifiées comme émanant du gouvernement et un droit de réponse peut être donné à l'opposition parlementaire. Le président de la République utilise cette possibilité régulièrement pour présenter ses vœux à la Nation le 31 décembre, et parfois avant les consultations électorales ou à l'occasion d'événements dramatiques (comme l'engagement de la France dans la première guerre d'Irak).

Cependant, les responsables gouvernementaux préfèrent généralement communiquer leurs messages au public en étant interviewés lors des journaux d'information ou en participant aux émissions politiques régulièrement programmées. Ils considèrent que ce type de communication, plus vivant et moins assimilable à de la propagande, est plus efficace pour la diffusion de leurs idées.<sup>73</sup> Les chaînes ne voient aucun inconvénient à inviter des responsables gouvernementaux dans leurs émissions dès lors qu'elles sont en mesure de respecter leur obligation de pluralisme, et tout particulièrement le principe de référence édicté par le CSA.<sup>74</sup> Lorsqu'il s'agit d'inviter le président de la République,

<sup>72</sup> Chaque année, une grande cause nationale est choisie par le gouvernement: la lutte contre le SIDA en 2005, la fraternité en 2004, l'intégration des personnes handicapées en 2003.

<sup>73</sup> Plus généralement, les personnalités politiques françaises s'efforcent de plus en plus de "gérer leur relation aux médias" et aux journalistes en leur proposant des événements et des "opportunités d'images".

<sup>74</sup> Principe qui prévoit un temps d'antenne équivalent pour le gouvernement, la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire. Voir détails en section 6.1.1.

le premier ministre ou un ministre très populaire, les chaînes acceptent en général de discuter avec eux les modalités de leur intervention dans telle ou telle émission.<sup>75</sup>

Une autre obligation des chaînes publiques, la continuité du service en cas de grève, fait l'objet de débats. Il est vrai que les grèves sont assez fréquentes dans l'audiovisuel public (voir tableau 9, ci-dessous). Elles sont généralement liées à des revendications salariales, aux différences de statut ou de conditions de travail existant entre les différentes chaînes, ou aux restructurations de l'audiovisuel public.<sup>76</sup>

**Tableau 9. Principales grèves dans le secteur public de l'audiovisuel depuis 1990**

19-24 février 1990	Toutes les chaînes et radios publiques (salaires)
Décembre 1990 (23 jours)	Bureaux régionaux de France 3
11-12 juin 1992	Toutes les sociétés de l'audiovisuel public
11-27 octobre 1994	Radio France (pas de bulletins d'information)
22-29 juin 1995	Agents administratifs et techniques de TDF et SFP
16-24 novembre 1999	Toutes les chaînes et radios publiques (organisation et durée du travail)
18 janvier–6 février 2001	SFP
13-19 novembre 2002	Toutes les chaînes publiques
Janvier–février 2004	Grève de trois semaines à Radio-France (pas de bulletins d'information)
Avril 2005	Grève de deux semaines à Radio-France

La loi du 30 septembre 1986 reconnaît le droit de grève aux personnels de l'audiovisuel public et précise les règles formelles qui doivent être respectées pour déclencher une grève, notamment l'obligation d'un préavis de cinq jours. La loi stipule également que la continuité de service doit être assurée en cas de grève, mais le décret détaillant ce que cette obligation signifie (tout particulièrement quels programmes doivent être diffusés, à quelle heure et par qui) n'a jamais été publié. En pratique, la programmation en cas de grève dépend essentiellement des accords passés entre les dirigeants des chaînes et les syndicats. D'ordinaire, les chaînes publiques diffusent un programme minimum, composé du journal télévisé de 20h et d'un film, et les radios un programme musical avec trois bulletins d'information (le matin, à 13h et à 19h). Lors de grèves particulièrement dures, il est arrivé que même le programme minimum ne soit pas diffusé.

<sup>75</sup> Ainsi, les journalistes qui effectuent l'interview traditionnelle du président de la République le 14 juillet sont choisis d'un commun accord par les chaînes et le cabinet du président. Ces journalistes disent discuter avec le cabinet les thèmes qu'ils souhaitent aborder lors de l'interview, mais en aucun cas soumettre à l'avance les questions qu'ils vont poser.

<sup>76</sup> Ces grèves expriment aussi une crise latente du service public de l'audiovisuel que nous discutons à la fin de ce rapport (section 9).

Dans le secteur privé de l'audiovisuel, les grèves sont très rares, voire inexistantes. On peut néanmoins citer la grève qui a eu lieu en mars 1998 à RMC lorsque cette station de radio a changé de propriétaire. Toutefois, les chaînes privées peuvent être affectées par les grèves ayant lieu dans les sociétés publiques de l'audiovisuel dans la mesure où elles font appel aux services de ces dernières (par exemple équipements de production de la SFP ou réseau de TDF).

#### 4.4.2 Expression des courants politiques, sociaux et religieux

France 2, France 3 et Radio France ont l'obligation de diffuser des émissions d'expression directe, réservées aux partis politiques représentés au Parlement et aux organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national.<sup>77</sup>

La durée et le format de ces émissions sont déterminées par le CSA. Les partis politiques disposent d'un temps d'antenne proportionnel au nombre de leurs parlementaires. Ainsi, en 2003, le Parti Communiste a disposé de cinq émissions d'une durée totale de 18 minutes alors que l'Union pour un Mouvement Populaire, majoritaire au Parlement, a bénéficié de 150 émissions d'une durée totale de 180 minutes. Un dispositif analogue s'applique aux organisations syndicales et professionnelles. En 2003, chacune des 12 organisations éligibles a disposé de 10 émissions d'une durée totale de 36 minutes.

Ces dispositions ont suscité deux types de critiques. Les partis politiques et les syndicats se plaignent de ce que les émissions d'expression directe sont diffusées à des horaires peu commodes.<sup>78</sup> Selon le CSA, les horaires de diffusion sont choisis de façon à permettre aux citoyens de s'informer tout en ne gênant pas exagérément les chaînes publiques (qui n'apprécient que peu les expressions d'expression directe dans la mesure où elles n'attirent qu'une faible audience).

Autre critique: les formations politiques non représentées au Parlement ou les syndicats qui ne sont pas considérés comme représentatifs au plan national ne bénéficient pas d'émissions d'expression directe. A ce problème, qui renvoie plus généralement à la conception du pluralisme politique à la radio et à la télévision, le CSA répond qu'il ne fait qu'appliquer la loi, qui définit de façon précise les partis et organisations éligibles.<sup>79</sup> En l'occurrence, la loi privilégie une approche institutionnelle de la représentativité, telle que mesurée par les élections politiques ou professionnelles, au détriment d'une approche plus réaliste pour laquelle il serait sans doute plus difficile de déterminer des indicateurs objectifs.

---

<sup>77</sup> Par le code du travail.

<sup>78</sup> Voir *La Lettre du CSA*, Février 2003.

<sup>79</sup> Les organisations syndicales et professionnelles représentatives sont définies par la législation du travail, en fonction de divers critères tels que le nombre de leurs membres ou les résultats aux élections professionnelles.

Par ailleurs, France 3 est tenue de rendre compte de l'activité du Parlement en diffusant en direct chaque semaine la séance de questions au gouvernement. France 2 doit de son côté assurer la diffusion d'émissions religieuses. Celles-ci sont essentiellement programmées le dimanche matin, mais également en troisième partie de soirée. Elles ont représenté 193 heures en 2002 réparties entre 6 religions ou rites: catholique (78h), protestante (31h), judaïque (26h), musulmane (25h), orthodoxe (18h), bouddhiste (13h).

Enfin, lors des campagnes électorales, les chaînes publiques diffusent les émissions officielles des candidats.<sup>80</sup> Le temps dont disposent les candidats varie suivant la nature des élections et suivant leur appartenance ou non à un parti politique représenté au Parlement. Ainsi, pour les élections législatives, les candidats appartenant aux partis représentés au Parlement disposent au total de 3 heures au premier tour et de 1 heure 30 au second tour;<sup>81</sup> les partis non représentés au Parlement ne disposent chacun que de 7 minutes au premier tour s'ils présentent au moins 75 candidats. Pour l'élection présidentielle, chacun des candidats présent au 1<sup>er</sup> tour dispose en principe de 2 heures sur chacune des chaînes publiques de télévision et de radio. En pratique, ce temps d'antenne peut être réduit par le CSA si le nombre de candidats est trop élevé.<sup>82</sup>

C'est le CSA qui est chargé d'édicter les règles applicables à la campagne radio-télévisée officielle. Ces règles ont sensiblement changé au cours du temps dans le but de rendre plus attrayantes les émissions de campagne. Jadis, les candidats étaient obligés d'enregistrer leurs émissions dans le cadre austère du même studio. Depuis les nouvelles règles adoptées par le CSA en mai 2004,<sup>83</sup> ils peuvent réaliser leurs émissions dans le cadre de leur choix. S'ils sont tenus d'utiliser les équipements et personnels des chaînes publiques pour la moitié au moins du temps d'antenne qui leur est alloué, ils peuvent en revanche recourir à leurs propres images pour l'autre moitié. Par ailleurs, la durée maximale des émissions électorales a été réduite. Alors qu'elle était de 15 minutes lors des élections présidentielles de 1988 et 1995, elle a été ramenée à 5 minutes en 2002. Ainsi que le remarque Jacques Gerstlé, cette réduction du temps accordé aux candidats est sans doute de nature à favoriser une modernisation des formes d'expression politique à la télévision, mais elle peut aussi apparaître contraire au souhait du CSA de remédier à la marginalisation des émissions politiques télévisées en France.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Ces émissions, qui ne sont diffusées que lors des périodes officielles de campagne, sont financées par l'Etat et ne doivent donc pas être assimilées à de la publicité politique, celle-ci étant interdite à la télévision française.

<sup>81</sup> Article 167-1 du Code électoral.

<sup>82</sup> Ainsi, lors de l'élection 2002, 48 minutes furent allouées à chacun des 16 candidats présents au 1<sup>er</sup> tour et 60 minutes aux deux candidats restant au 2<sup>ème</sup> tour.

<sup>83</sup> CSA, Décision n° 2004-196 du 18 mai 2004 concernant les conditions de production et de diffusion des émissions électorales pour les élections au Parlement européen.

<sup>84</sup> Gerstlé Jacques, *La communication politique*. Paris: Armand Colin, 2004, pp. 74-75.

#### 4.4.3 Obligations en matière de programmes culturels

France 2 et France 3 doivent diffuser au moins 15 spectacles (lyriques, dramatiques, chorégraphiques ou vivants) chaque année ainsi que des programmes de musique (au moins deux heures par mois sur France 2 et trois heures sur France 3), dont 16 heures de concerts par an. De plus, ces deux chaînes ainsi que France 5 doivent régulièrement programmer des émissions sur les sciences, y compris les sciences sociales, ou les technologies. Toutefois, il n'y a pas de quotas en la matière.<sup>85</sup>

En pratique, leurs obligations quantitatives n'étant pas très élevées, les chaînes publiques diffusent davantage de concerts et de spectacles que cela n'est exigé.<sup>86</sup> Ainsi, en 2002 France 2 a programmé 26 spectacles au lieu des 15 auxquels elle était tenue. En outre, les chaînes publiques diffusent un nombre non négligeable de programmes consacrés aux arts: 413 heures pour France 2 et 322 heures pour France 3 en 2002.

Globalement, et en nombre d'heures, les programmes culturels représentent entre 9 et 12% de la grille de France 2 et de France 3. Pour France 5, qui est une chaîne consacrée au savoir et à la connaissance, cette part atteint presque 50%. Les chaînes publiques font mieux en la matière que les chaînes privées. Toutefois, on doit remarquer que les programmes culturels sont très rarement diffusés aux heures de grande écoute (c'est à dire entre 18h et 23h) sur les chaînes publiques. Si l'on considère seulement cette tranche horaire, les chaînes privées diffusent davantage de programmes culturels que France 2.

Compte tenu de leurs obligations de programmation et de leurs stratégies éditoriales, les chaînes publiques proposent des grilles relativement diversifiées (voir Annexe 1 pour la ventilation de la grille en genres de programmes) qui se caractérisent par certains traits particuliers.

Les chaînes publiques diffusent régulièrement des émissions de débat politique (comme par exemple, *100 minutes pour convaincre* sur France 2, *France Europe Express* sur France 3 et *Ripostes* sur France 5) contrairement aux chaînes privées qui n'en programment quasiment aucune. Les journaux télévisés du soir de France 3, qui articulent durant une heure une édition nationale et des éditions régionales, sont très populaires et réalisent une part de marché comprise entre 25 et 30%.

Les chaînes publiques assurent une couverture très étoffée de certains sports – tournois de tennis, courses cyclistes, matches de rugby et compétition d'athlétisme – mais se sont pas parvenues à acquérir les droits de diffusion du football.

Certains des programmes de France 3, notamment *Des racines et des ailes*, un magazine qui propose des reportages sur le patrimoine culturel de grandes villes à travers le monde,

<sup>85</sup> France Télévisions, *Cahiers des charges*, disponible sur le site web de France Télévisions consacré à sa charte de l'antenne: <http://charte.francetv.fr/> (consulté le 13 juillet 2005).

<sup>86</sup> Pour les chiffres complets, voir Annexe 1.

et *Thalassa*, un magazine de découverte qui traite d'une multitude de questions en relation avec la mer ou les océans, sont unanimement loués pour leur qualité.

Enfin, jusqu'à présent, les chaînes publiques ont résisté à la TV réalité, à la différence des chaînes commerciales.

Toutefois, les programmes des chaînes publiques ne réalisent pas forcément des audiences élevées. En moyenne, si l'on considère les cent émissions ayant réalisé les meilleures audiences chaque année, seulement quatre à cinq ont été diffusées sur les chaînes publiques.<sup>87</sup>

#### 4.5 Normes éditoriales

Divers documents définissent les règles éthiques et déontologiques que les chaînes publiques doivent respecter.

Sur un plan général, le Contrat d'objectifs et de moyens, conclu entre France Télévisions et l'Etat pour la période 2001 à 2005 définit des principes de base en matière éditoriale.<sup>88</sup> Par ce contrat, France Télévisions s'engage à proposer une large diversité de programmes et à soutenir la création et l'innovation. Les téléspectateurs doivent être placés au cœur du dispositif de l'audiovisuel public et une mesure annuelle doit permettre d'évaluer l'adéquation de la programmation de France Télévisions aux valeurs de la télévision publique: pluralisme, éthique, proximité et ouverture. Toutefois les indicateurs nécessaires à cette évaluation ne sont pas précisés.

Le Contrat stipule également que les chaînes publiques doivent toucher un auditoire qui, en termes socio-démographiques, est proche de l'ensemble de la population française. En outre, France Télévisions doit occuper une place de référence dans l'audiovisuel français. "A la différence des chaînes privées, la télévision publique ne recherche pas une audience économiquement utile, mais une audience socialement légitime".<sup>89</sup> Le contrat Objectifs et moyens ne fixe pas d'objectif quantifié en matière d'audience.

En second lieu, France Télévisions a adopté une Charte de l'antenne, qui définit les principes ou règles à suivre face à divers problèmes éditoriaux (voir Tableau 10 ci-dessous).

<sup>87</sup> Audiences 2004 mesurées par Médiamétrie et disponibles à : <http://www.mediametrie.fr>. (consulté le 13 juillet 2005).

<sup>88</sup> Disponible à: [http://www.francetelevisions.fr/data/doc/synthese\\_com.pdf](http://www.francetelevisions.fr/data/doc/synthese_com.pdf)

<sup>89</sup> Objectif II, b du contrat Objectifs et moyens.

**Tableau 10. Extraits de la Charte de l'antenne de France Télévisions**

Sujet	Règles éditoriales
Préambule et principes généraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liberté de communication. La télévision publique est un élément essentiel de la qualité du processus démocratique.</li> <li>– Responsabilité à l'égard du public et pleine responsabilité éditoriale des chaînes sur leurs programmes.</li> </ul>
Respect des droits et de la dignité des personnes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Respect de la vie privée. Toute personne a un droit sur son image.</li> <li style="padding-left: 20px;">– Respect de la souffrance des victimes.</li> <li>– Interdiction des discriminations basées sur l'appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion.</li> <li>– Couverture des prisonniers de guerre selon la convention de Genève.</li> </ul>
Protection des mineurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Attention particulière aux programmes concernant les enfants.</li> <li>– Les témoignages des mineurs doivent être limités et leur identité doit être protégée par tout moyen technique approprié.</li> <li>– Les programmes pour enfants doivent promouvoir les valeurs civiques et l'intégration. Les enfants doivent être protégés des pressions commerciales.</li> <li>– Rappel des règles relatives à la signalétique des programmes.</li> </ul>
Violence	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avertissement en cas de diffusion d'images violentes.</li> <li>– Rigueur et vigilance lors de la couverture d'actes de terrorisme ou de prises d'otage, notamment pour éviter de donner une tribune aux terroristes ou preneurs d'otages.</li> </ul>
Publicité	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rappel des règles relatives aux publicités.</li> <li>– La part d'un annonceur ne doit pas dépasser 8% des recettes publicitaires totales des chaînes de France Télévisions.</li> <li>– Les écrans publicitaires à message unique sont interdits.</li> </ul>
Indépendance et impartialité	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eviter les conflits d'intérêt portant atteinte à la crédibilité.</li> <li>– Les collaborations en dehors de France Télévisions doivent être exceptionnelles (autorisées pour formation, vie associative, débats publics) et déclarées.</li> </ul>

Source: France Télévisions<sup>90</sup>

Enfin, un accord relatif à la déontologie des journalistes de France 2, signé le 24 août 2000 entre la direction de la chaîne et les syndicats de journalistes, précise certaines règles à suivre pour traiter l'actualité.<sup>91</sup> Ce document rappelle que "les images ne sont jamais neutres et qu'elles véhiculent de l'information, des idées et des émotions".<sup>92</sup> Si

<sup>90</sup> France Télévisions, Cahiers des charges, disponible sur le site particulier de France Télévisions: <http://charte.francetv.fr/> (consulté le 13 juillet 2005).

<sup>91</sup> Accord d'entreprise relative à la déontologie des journalistes à France 2. Disponible à: <http://charte.francetv.fr/> (consulté le 13 juillet 2005).

<sup>92</sup> *Ibid.*, article 3.



les évolutions techniques permettent de couvrir en direct l'actualité, l'enquête approfondie reste nécessaire au préalable. Le recours à des images produites par des sociétés extérieures doit être exceptionnel. Les journalistes ne doivent pas accepter de cadeaux ou d'avantages pouvant compromettre leur indépendance. Les collaborations extérieures sont interdites (notamment *média training*, participation à des événements organisés par des entreprises) sauf si elles sont expressément autorisées par la direction de la chaîne.

Dans les faits, les chaînes publiques ne sont pas toujours le point de référence qu'elles sont censées être dans ces documents. Bien que France Télévisions ait évité de s'engager dans la TV réalité, plusieurs de ses *talk-shows* ont suscité de vives controverses. *C'est mon choix*, un *talk-show* au cours duquel des personnes étaient appelées à défendre leur style de vie, a provoqué des protestations de la part de téléspectateurs qui lui ont reproché d'être futile et vulgaire, de présenter comme désirables des comportements marginaux, ou de relativiser les normes sociales.<sup>93</sup> Cependant d'autres téléspectateurs trouvaient cette émission utile et informative, notamment en ce qu'elle contribuait à une plus grande tolérance à l'égard des minorités. Un autre *talk-show*, *Tout le monde en parle*, a fait l'objet de critiques notamment après avoir accueilli un journaliste qui prétendait qu'il n'y avait aucune preuve d'une attaque terroriste contre le Pentagone le 11 septembre 2001. L'une des spécialités de l'animateur de cette émission est de poser aux personnalités politiques des questions impudentes sur leur pratiques ou préférences sexuelles.

En ce qui concerne l'information, France 2 et France 3 ont parfois commis d'importantes erreurs en diffusant des informations inexacts. Un exemple très remarqué a impliqué David Pujadas, le présentateur du journal télévisé de 20h. Le 3 février 2004, celui-ci a annoncé qu'Alain Juppé, un ancien premier ministre, abandonnait la vie politique sur la foi de sources supposées sûres. Au même moment, Alain Juppé était interviewé en direct sur TF1 et expliquait qu'il n'abandonnait pas la vie politique. Cette erreur a été largement critiquée par les autres médias et conduit à ce que David Pujadas soit écarté de l'antenne pendant 15 jours, bien qu'il ait publiquement présenté ses regrets. Le directeur de l'information de France 2 fut également obligé de démissionner. Enfin, France 2 reçut un blâme de la part du CSA.

Un autre cas litigieux, connu comme l'affaire du bagagiste d'Orly, a impliqué la rédaction de France 3. Celle-ci, sur la foi de sources policières, a présenté une personne comme un terroriste présumé alors qu'il est apparu, après enquête, que cette personne était la victime d'un conflit familial.

Ces incidents ou erreurs reflètent sans doute l'un des problèmes structurels des chaînes publiques. Parce qu'on leur demande de faire face à la concurrence des chaînes commerciales et de réaliser des taux d'audience élevés, les journalistes des chaînes

---

<sup>93</sup> Cette émission a été retirée de l'antenne en juillet 2004 à la suite d'un désaccord entre son animatrice et son producteur.

publiques peuvent être enclins à prendre des risques exagérés et à couvrir l'actualité sans croiser suffisamment leurs sources. Et cela d'autant plus que, selon certains observateurs du monde audiovisuel, les journalistes de télévision sont insuffisamment formés et sont constamment en concurrence sur le marché du travail.<sup>94</sup>

## 5. REGULATION ET MANAGEMENT DU SECTEUR COMMERCIAL DE L'AUDIOVISUEL

La France compte trois chaînes commerciales par voie hertzienne qui ont chacune une orientation spécifique. TF1 est une chaîne généraliste et familiale. M6 vise particulièrement les jeunes téléspectateurs avec des émissions de TV réalité, des séries et des magazines d'actualité. Canal Plus est une chaîne payante centrée sur le cinéma et le sport. Touchant à elle-seule près du tiers de l'audience et captant environ la moitié des recettes publicitaires de la télévision, TF1 occupe une position dominante sans équivalent dans les autres pays industrialisés.

En dehors des obligations générales qui s'appliquent à toutes les chaînes, les chaînes commerciales sont soumises à quelques obligations particulières. Il existe par ailleurs une réglementation limitant la concentration dans les médias, mais celle-ci n'a pas empêché le développement de groupes de communication multi-médias, ayant des activités dans la télévision hertzienne, le câble et le satellite, la production audiovisuelle et l'édition audiovisuelle.

### 5.1 Panorama du secteur audiovisuel privé

La France compte trois chaînes nationales commerciales par voie hertzienne, TF1, Canal Plus et M6, chacune appartenant à un groupe de communication ayant des activités dans la production et l'édition audiovisuelles, le câble et le satellite.

Le secteur de la radio est, quant à lui, dominé par trois groupes: NRJ, RTL (Bertelsmann) et Europe 1 (Groupe Lagardère). Chacun de ces groupes dispose de plusieurs réseaux de stations. Il existe par ailleurs un millier de stations de radio indépendantes, une part d'entre elles étant affiliées à des réseaux nationaux.

Issue de la privatisation de la première chaîne publique en 1987, TF1 est la chaîne de télévision la plus populaire et représente aujourd'hui un tiers de l'audience moyenne de la télévision. TF1 est une chaîne généraliste et familiale. Aux heures de grande écoute, elle offre principalement des séries télévisées, des films, des retransmissions sportives et des émissions de variétés. En "*access prime-time*", elle propose surtout des jeux et des émissions de divertissement et, en deuxième partie de soirée, des magazines et des talk-

<sup>94</sup> Commentaires lors de la table-ronde organisée par l'OSI.

shows. Les journaux télévisés de TF1 connaissent un grand succès. Celui de 13 heures rassemble en moyenne 7 millions de téléspectateurs et celui de 20 heures 8,7 millions de téléspectateurs, à peu près deux fois plus que celui de France 2.

La chaîne TF1 fait partie du groupe TF1 qui est également impliqué dans la production audiovisuelle et le câble et le satellite. Le groupe TF1 est contrôlé par Bouygues, une entreprise familiale issue du secteur des travaux publics.<sup>95</sup>

Créée en 1986, la chaîne M6 était au départ une chaîne centrée sur les programmes musicaux et les séries télévisées et visait plus particulièrement les jeunes téléspectateurs. Depuis lors, M6 a diversifié sa grille et propose aux heures de grande écoute des magazines d'actualité très populaires. Plus récemment, M6 s'est engagée fortement dans la TV réalité et a importé des émissions telles que *Big Brother* ou *The Bachelor* (ce qui a conduit TF1 à suivre la même orientation). M6 a eu tendance jusqu'à présent à pratiquer une stratégie de contre-programmation par rapport à TF1 et France 2. Ainsi que les documents en annexe (tableau A8) le montrent, la grille de M6 est très particulière: elle comprend très peu de programmes d'information (M6 propose seulement deux bulletins intitulés *6 minutes*, et diffusés 6 minutes avant 13h et 20h) et pratiquement pas de retransmissions sportives. Cette stratégie pourrait être révisée dans un futur proche comme en témoigne l'intention de M6 d'acquiescer les droits de diffusion de certains sports.

Créée en 1984, Canal Plus est la plus ancienne des chaînes privées. Elle est accessible par abonnement et nécessite l'utilisation d'un décodeur, ses programmes étant cryptés sauf à certaines heures (heures du déjeuner et du dîner). La programmation de Canal Plus est centrée sur les films récents et les retransmissions sportives, tout particulièrement celles des matches de football. Accueillie au départ avec scepticisme, Canal Plus a connu une grande réussite au cours de la dernière décennie. La formule de Canal Plus a été exportée dans divers pays européens, dont l'Espagne, la Belgique et la Pologne. Depuis 2002 toutefois, Canal Plus traverse une période plus difficile, liée à la réorganisation de sa société-mère Vivendi, à la concurrence croissante des chaînes de cinéma offertes sur le câble ou par satellite, et enfin à l'épuisement de son format initial. Ceci apparaît dans la baisse du nombre d'abonnés, passé de 4,576 millions en décembre 1999 à 4,35 millions en décembre 2003.<sup>96</sup> Il semble que l'acquisition des droits du championnat de football et le développement de la télévision numérique terrestre (qui permettra à Canal + d'offrir une déclinaison de ses services sur le même canal), pourraient mettre fin à ce lent déclin ainsi que les derniers chiffres en témoignent (4,7 millions d'abonnés à Canal+ en décembre 2004).

<sup>95</sup> Sur l'histoire de TF1, voir Pean Pierre et Nick Christophe, *TF1, un pouvoir*. Paris: Fayard 1997.

<sup>96</sup> Rapports annuels d'activité de Canal+. Dans la mesure où, chaque année, de nouveaux abonnés souscrivent à la chaîne, ces chiffres traduisent un taux de non-réabonnement non négligeable (10% en 2003).

## 5.2 La réglementation de la concentration

La concentration dans le secteur des médias est réglementée par la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Un premier ensemble de dispositions limite la concentration par type de média (télévision hertzienne, radio par voie hertzienne, opérateur de télévision par satellite, réseaux de télévision par câble).<sup>97</sup> En revanche, il n'y a pas de plafond s'agissant du nombre de chaînes de télévision qu'une société peut offrir sur le câble ou par satellite. La participation des actionnaires étrangers dans le capital des sociétés de télévision est plafonnée à 20%.

D'autre part, d'autres dispositions limitent les participations d'une même société dans plusieurs médias ou activités de communication. Elles constituent ce que l'on appelle "la règle des deux situations sur trois" qui s'applique à la fois au plan national et au plan régional (voir tableau 11 ci-dessous).<sup>98</sup>

Ces dispositions visent à garantir le pluralisme des programmes et de l'information grâce à la diversité des sociétés opérant dans les médias. Elles ont été néanmoins souvent critiquées. On s'est ainsi interrogé sur leur applicabilité dans la mesure où le CSA (ni d'ailleurs aucune autre autorité administrative) n'est compétent pour approuver les modifications intervenant dans le capital des sociétés.<sup>99</sup> Par exemple, lorsque Suez a vendu au groupe RTL la majorité des parts qu'il détenait dans M6, le CSA n'a pu que rappeler à RTL les obligations qui s'appliquaient à la chaîne et les engagements que celle-ci avait pris au moment de son autorisation.<sup>100</sup>

En sens inverse, ces dispositions peuvent être également considérées comme excessivement rigides et de nature à empêcher les ajustements rapides qui sont parfois nécessaires dans un secteur aussi dynamique que l'audiovisuel.

<sup>97</sup> En ce qui concerne la notion de média, la réglementation française peut prêter à confusion dans la mesure où elle se réfère dans certains cas aux "tuyaux" ou infrastructure (par exemple l'exploitation d'un réseau câblé), dans d'autres cas à des contenus (par exemple l'offre d'un service de télévision au plan national), et dans d'autres cas encore, à l'offre d'un service de transmission (par exemple exploitation d'une plate-forme de satellite qui ne relève ni de l'infrastructure, ni du contenu).

<sup>98</sup> Pour une présentation et discussion détaillées du dispositif anti-concentration, voir: Derieux Emmanuel, *Droit de la communication*. Paris: LGDJ, 2003. Cet ouvrage étant régulièrement mis à jour, les lecteurs sont invités à consulter la dernière édition. Ces dispositions ont été récemment modifiées par la loi du 17 juillet 2001 (afin de tenir compte des projets de développement de la télévision numérique terrestre) et par la loi du 9 juillet 2004 (afin de tenir compte du développement des télévisions locales).

<sup>99</sup> L'article 38 de la loi sur la liberté de communication de 1986 indique seulement que les changements significatifs (supérieurs à 10% du capital) doivent être notifiés au CSA.

<sup>100</sup> Toutefois, le CSA pouvait ou pourrait suspendre l'autorisation de M6 s'il estimait que le nouveau propriétaire ne respectait pas ses obligations contractuelles. Il semblerait que le groupe RTL ait pris, à cette occasion, divers engagements vis-à-vis du CSA (commentaire à la suite de la table-ronde), mais à notre connaissance ceux-ci n'ont pas été publiés.

Enfin, on a pu s'interroger sur la portée réelle des ces dispositions en matière de pluralisme.<sup>101</sup> On sait qu'une pluralité d'acteurs économiques ne garantit pas nécessairement un pluralisme d'idées si ces acteurs partagent tous les mêmes valeurs et opinions. De plus, la logique du marché peut conduire différents acteurs économiques à proposer les mêmes contenus afin de toucher le même segment majoritaire du public. Ce problème semble bien traité par la réglementation française qui ne porte pas seulement sur le capital des acteurs audiovisuels et comprend également des dispositions concernant les contenus proposés par les différents médias.

Dans l'ensemble, on peut constater que la réglementation française relative à la concentration des médias est traversée par une tension constante entre deux objectifs: favoriser la constitution de grands groupes de communication français compétitifs au plan international (ce qui exige une certaine concentration du capital) tout en préservant la pluralisme et la diversité des médias (ce qui passe par des dispositions anti-concentration). La réponse des autorités gouvernementales à cette question n'a pas toujours été la même au cours du temps. En 1987, si le groupe Hachette n'a pas été autorisé à reprendre TF1 lors de sa privatisation, c'est en partie parce qu'il était déjà très présent dans la presse écrite. Dix années plus tard, aussi bien Jacques Chirac que son premier ministre Lionel Jospin ont encouragé une concentration de l'audiovisuel en soutenant l'acquisition de Seagram (Universal) par Vivendi.

Jusqu'à présent, le principal impact de la réglementation relative à la concentration des médias a été de limiter les participations croisées entre la presse écrite et les médias audiovisuels. En revanche, cette réglementation n'a pas empêché la pénétration du marché audiovisuel français par des intérêts étrangers ainsi qu'en témoignent la prise de contrôle de M6 par le groupe RTL (un cas dans lequel le réalisme économique l'a emporté sur le respect de la lettre de la loi) et le rachat progressif de l'ensemble des câblo-opérateurs français par des sociétés étrangères (et surtout américaines).

Notons enfin que le dispositif anti-concentration a été substantiellement modifié au cours des trois dernières années<sup>102</sup> afin de prendre en compte la situation créée par le développement de la télévision numérique terrestre.

---

<sup>101</sup> Voir la note de l'Observatoire français des médias (une organisation de critique des médias récemment créée): OFM, *La concentration des médias en France* (non datée), disponible à: <http://www.observatoire-medias.info> (consulté le 4 août 2005). Cette note estime que la réglementation est insuffisante car elle n'empêche ni les alliances de fait entre les chaînes privées, ni des liaisons dangereuses entre la télévision et l'industrie (p. 9).

<sup>102</sup> Notamment par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 qui, entre autres dispositions, limite à 7 le nombre de services numériques qu'une même société peut offrir.

**Tableau 11. Réglementation de la concentration**

	Durée de l'autorisation	Limites aux participations détenues par une même société	Participations étrangères	Limites aux participations dans différents médias
Service national de télévision par voie hertzienne <sup>103</sup>	Autorisation initiale de 10 ans et possibilité d'un renouvellement de 5 ans. <sup>104</sup>	Moins de 50% (sauf si part d'audience moyenne est inférieure à 2.5%). Si participation > 15% dans une chaîne, alors < 15% dans la seconde chaîne. Si > 5% dans deux chaînes, alors < 5% dans la troisième.	< 20%	Une société ne peut détenir plus d'une autorisation.  Règle des 2/3 <sup>105</sup>
Service local de télévision par voie hertzienne	Autorisation initiale de 10 ans et possibilité de deux renouvellements de 5 ans.	< 49%	< 20%	Si exploitation de plusieurs chaînes locales, population desservie doit être inférieure à 12 millions habitants.  Règle des 2/3 <sup>105</sup>
Radio par voie hertzienne	Autorisation initiale de 10 ans et possibilité de deux renouvellements de 5 ans.	Aucune	< 20%	Si contrôle de plusieurs réseaux, population desservie au total doit être inférieure à 150 millions habitants et part de marché inférieure à 20% de l'audience radio. Règle des 2/3 <sup>105</sup>
Service de télévision par satellite	10 ans	< 50% Si > 1/3 dans un service, alors < 1/3 dans le second. Si > 5% dans deux services, alors < 5% dans le troisième.	Aucune	Une société ne peut pas détenir plus de deux autorisations.
Service de radio par satellite	5 ans	< 50%	Aucune	Aucune
Réseaux câblés	20 ans	Aucune	Aucune	Règle des 2/3 <sup>105</sup>

Source: Adapté de E. Derieux<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Défini par l'article 41-3 de la loi du 30 septembre 1986 comme un service touchant une population d'au moins 10 millions de personnes.

<sup>104</sup> Avant le 1er janvier 2002, deux renouvellements, chacun de 5 ans, étaient possibles.

<sup>105</sup> Règle des 2/3: Une société ne peut pas se trouver dans plus de deux des trois situations suivantes: détenir une autorisation pour un ou plusieurs services de télévision terrestre desservant plus de quatre millions d'habitants; détenir une autorisation pour un ou plusieurs services de radio desservant plus de 30 millions d'habitants; éditer ou contrôler un ou plusieurs quotidiens publications représentant plus de 20% de la diffusion totale sur le territoire français. (Une règle équivalente existe au plan régional). Avant le vote de la loi sur les services de communication électronique de juillet 2004, il existait une quatrième situation, désormais abrogée: détenir une ou plusieurs autorisations pour l'exploitation de réseaux câblés desservant plus de 8 millions de personnes.

### 5.3 Obligations de programmation et régulation du contenu.

En sus des obligations générales qui s'appliquent à toutes les chaînes (*voir section 6 du rapport*), les chaînes privées doivent respecter des obligations de programmation ou de production spécifiques détaillées dans leurs conventions.

**Tableau 12. Respect par les chaînes privées de leurs obligations ou engagements de programmation ou de production (année 2002)**

	TF1		M6	
	Obligations ou engagements	Réalisation	Obligations ou engagements	Réalisation
Information et magazines d'actualité	800h/an	881h	Aucun	
Programmes pour la jeunesse	1000h /an 50h/an en documentaires	1155h 35' 50h38'	Aucun	
Oeuvres d'animation	Investissement minimal: 0.6% du CA	0.66%	Minimum: 1% des investissements en production  Minimum: 50% d'œuvres européennes	1.01%  55.4%
Musique	Aucun		Minimum: 30% des heures diffusées  Minimum: 50% de musique française dans émissions musicales Investissement minimum: 21.34 millions €  150 video-clips d'artistes français 30 video-clips de nouveaux talents	31.9%  57.4% 29 millions €  150  48

Source: CSA<sup>107</sup>

Canal Plus est soumise quant à elle à des obligations particulières qui sont liées à son format. Lors de son lancement en 1984 en tant que chaîne payante axée sur le cinéma,

<sup>106</sup> Derieux Emmanuel, *Droit de la Communication*. Paris: LGDJ, 2003.

<sup>107</sup> Disponible sur le site web du CSA: [www.csa.fr](http://www.csa.fr)

Canal Plus a été autorisée à diffuser davantage de films que les autres chaînes et, de surcroît, à pouvoir les diffuser un an après leur sortie en salles de cinéma (et non deux ou trois ans après comme pour les autres chaînes). En contrepartie, Canal Plus s'est engagée à investir une part significative de ses recettes dans la production de films français. En conséquence, les obligations de programmation et de production auxquelles est soumise Canal Plus, soit en vertu de décrets soit par convention avec le CSA, sont actuellement les suivantes:

**Tableau 13. Obligations de Canal+ comparées à celles des autres chaînes (2002)**

	Canal+	Autres chaînes
Nombre maximal de films par an	500 (150 entre minuit et midi)	192 (144 aux heures de grande écoute)
Investissement minimal dans la production de films	20% des recettes annuelles (dont 12% en oeuvres européennes et 9% en EOF)	3.2% du CA
Investissement minimal dans la production audiovisuelle	4.5% du CA en oeuvres européennes et EOF	16 à 18.5%

EOF: œuvres d'expression originale française

Source: CSA, Canal+<sup>108</sup>

En pratique, les obligations de programmation imposées aux chaînes commerciales leur laissent une grande latitude pour leurs stratégies de programmation.

Ainsi, après avoir privilégié les émissions de divertissement, les jeux et les talk-shows jusqu'à la fin des années 1990, TF1 s'est orientée vers une programmation plus équilibrée comprenant des films d'action, des séries télévisées et des matches de football. Les séries télévisées de TF1 ont tout particulièrement connu un grand succès et généré 60 des meilleures audiences de l'année. Il s'agit la plupart du temps de productions françaises, ce qui contredit l'idée assez commune en France selon laquelle seules les productions américaines ont du succès. Un élément clef dans la grille de programmes de TF1 est le journal télévisé de 20 heures qui a rassemblé en moyenne 8,7 millions de téléspectateurs en 2003 et a la vertu de maintenir l'audience atteinte auparavant tout en préparant celle de l'émission suivante.

Les présentateurs des journaux télévisés de TF1 sont les mêmes depuis 15 ans. De façon qui peut paraître étonnante, TF1 semble capable d'atteindre des taux audiences élevés quelle que soit l'émission qu'elle diffuse, comme si les téléspectateurs qui la

<sup>108</sup> Données issues des sites du CSA et de Canal+: <http://www.canalplusgroup.com> (consulté le 13 août 2005).



regardent étaient avant tout attachés au style et à l'orientation générale de la chaîne et n'accordaient qu'une attention secondaire au contenu précis de chaque émission.

Enfin, TF1 est gérée de façon très réactive. Les émissions qui s'avèrent impopulaires, les animateurs ou les producteurs qui n'atteignent pas les objectifs fixés sont remplacés très rapidement. Après avoir comparé la TV réalité à de la télévision poubelle en 2000, les dirigeants de TF1 ont lancé leur propres émissions de TV réalité l'année suivante.

En ce qui concerne M6, la réglementation ne l'a pas empêché de programmer de nombreuses émissions de TV réalité, essentiellement en important des formats étrangers tels que *Big Brother*, *The Bachelor*, or *Pop Idol*. M6 propose également de nombreuses séries américaines mais aussi des magazines d'actualité innovants, notamment *Capital* qui a renouvelé et rendu plus vivant le traitement des questions sociétales, ou *Zone interdite* qui s'intéresse aux nouveaux styles de vie émergeant dans la société. Aujourd'hui, il semble que M6 se situe à un tournant. Elle a à déterminer si elle entre davantage en concurrence avec TF1, en élargissant sa cible et en diversifiant sa programmation, tout particulièrement dans le domaine des sports et de l'information (qui, pour l'instant, se résume à deux bulletins d'une dizaine de minutes par jour).

#### 5.4 Normes éditoriales

Les normes éditoriales que doivent respecter les chaînes commerciales sont pour partie définies dans les conventions conclues avec le CSA. Celles-ci stipulent notamment que:

- Les sources d'information doivent être vérifiées et mentionnées chaque fois que cela est possible. Les informations incertaines ou non vérifiées doivent être présentées comme telles.
- Le recours à des procédés subreptices d'enregistrement (caméras ou micros cachés par exemple) doit être limité et être porté à la connaissance du public.
- Les votes de téléspectateurs par téléphone ou les "micro-trottoirs" ne doivent pas être présentés comme représentatif de l'opinion de l'ensemble de la population.
- Les chaînes de télévision s'interdisent de recourir à des procédés techniques modifiant le contenu ou le sens des images, excepté dans les émissions de fiction et de divertissement et seulement si le public en est informé.
- Les images diffusées par les chaînes doivent se rapporter directement aux sujets qu'elles illustrent. Les images provenant d'archives doivent être clairement identifiées comme telles. Leur origine et leur date doivent être indiquées.
- Les images ou sons enregistrés pour une reconstitution ou une scénarisation sont présentés comme tels au public.

- La confusion entre les programmes d'information et de divertissement doit être évitée.
- Les chaînes font appel à des journalistes professionnels pour leurs programmes d'information.

En plus de leurs obligations contractuelles, TF1 et M6 ont adopté leurs propres règles éditoriales. En 1994, TF1 a adopté 18 règles déontologiques qui, pour l'essentiel, sont similaires aux obligations déontologiques contenues dans la convention signée avec le CSA. Le rapport annuel de TF1 indique que la "société s'efforce de mettre en œuvre une programmation éthique".<sup>109</sup> Le rapport ajoute plus loin que "la chaîne a mis en place un service interne de contrôle qui vérifie la conformité des émissions avant leur diffusion à l'antenne".

## 6. REGULATION DES CHAINES DE TELEVISION: OBLIGATIONS GENERALES

En France, tout comme dans de nombreux pays, la liberté de communication est considérée comme l'une des conditions de la démocratie, mais il est également reconnu que cette liberté doit faire l'objet de restrictions afin de promouvoir la cohésion sociale, la justice ou d'autres valeurs fondamentales comme la dignité humaine, ou encore pour protéger d'autres libertés et droits, tout particulièrement le droit de propriété.

C'est pourquoi, en plus des obligations particulières auxquelles elles sont soumises et qui viennent d'être présentées, les chaînes de télévision doivent toutes respecter un ensemble d'obligations générales. Celles-ci sont destinées à assurer le pluralisme et la diversité des opinions, à protéger les jeunes téléspectateurs et à limiter l'emprise de la publicité. La réglementation applicable à l'audiovisuel comprend également des dispositions qui singularisent la France par rapport aux autres pays européens. Elles visent à défendre la diversité culturelle, au moyen de quotas ou de restrictions de programmation ainsi que grâce à un mécanisme original de soutien à l'industrie de programmes audiovisuels et de films.

Les obligations communes à toutes les chaînes de télévision sont détaillées dans des *cahiers des charges* lorsqu'il s'agit de chaînes ou radios publiques et dans des *conventions* lorsqu'il s'agit de chaînes et radios privées hertziennes ou des chaînes disponibles sur le câble ou par satellite. L'utilisation de deux termes différents<sup>110</sup> pour se référer à des obligations dont le contenu est similaire est due à ce que les obligations applicables aux chaînes et radios publiques résultent de décrets pris par le gouvernement, alors que les

<sup>109</sup> TF1, *Rapport annuel 2003*, p. 32.

<sup>110</sup> Dans la version anglaise du rapport, ces deux termes ont été traduits par "terms of reference" pour cahiers des charges et "licensing contracts" pour conventions.

obligations applicables aux chaînes et radios privées résultent d'accords contractuels conclus avec le CSA.<sup>111</sup>

## 6.1 Pluralisme et honnêteté de l'information

Le cadre réglementaire français repose sur une distinction entre deux types de pluralisme:

- *le pluralisme externe* concerne la diversité des opérateurs et dépend de la manière dont les autorisations sont délivrées par le CSA ainsi que de la réglementation applicable en matière de concentration (voir supra section 5.2 du rapport).
- *le pluralisme interne* concerne la diversité des programmes que les chaînes proposent, à laquelle doit veiller là encore le CSA aussi bien de façon générale que lors des campagnes électorales.

### 6.1.1 Principes généraux en matière de pluralisme politique interne

En matière de pluralisme politique, le CSA a adopté un ensemble de principes qui, pour l'essentiel, renvoient à l'idée d'égalité de temps d'intervention à l'antenne. Jusqu'en 2000, toutes les chaînes étaient tenues de respecter *la règle dite des trois tiers* lorsqu'elles couvraient la vie politique. Pratiquement, cela signifiait que les chaînes devaient consacrer un tiers de leur temps d'antenne aux membres du gouvernement, un tiers aux partis politiques de la majorité parlementaire, et le dernier tiers aux partis de l'opposition parlementaire.

En janvier 2000, le CSA a modifié son approche en matière de pluralisme politique à la télévision et adopté de nouvelles règles, qui constituent ce qu'on appelle désormais *le principe de référence*. D'une part, le CSA a amendé la règle des trois tiers en demandant aux chaînes d'assurer également un accès équitable à l'antenne des partis politiques non représentés au Parlement. La règle de base organisant le pluralisme politique est désormais formulée de la façon suivante:

“Le temps d'intervention à l'antenne des personnalités de l'opposition parlementaire ne peut être inférieur à la moitié du temps d'intervention à l'antenne cumulé des membres du gouvernement et des personnalités de la majorité parlementaire. En outre, les chaînes doivent veiller à assurer un

<sup>111</sup> La distinction n'en demeure pas moins ténue et formelle. Elle n'oppose pas, comme on pourrait le penser, une réglementation hiérarchique (pour le secteur public audiovisuel) à une réglementation contractuelle (pour le secteur privé). D'une part, le CSA participe à l'élaboration de la réglementation applicable aux chaînes publiques en donnant son avis sur les décrets gouvernementaux; d'autre part, les conventions des chaînes privées reprennent en grande partie les obligations prévues par la loi ou les décrets, et ne font l'objet que de négociations marginales entre le CSA et les chaînes privées.

temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement.”<sup>112</sup>

A notre connaissance, la signification exacte du terme équitable n'a pas été définie le CSA.

D'autre part, le CSA a indiqué que la mesure quantitative des temps d'intervention des politiciens devait être complétée par une évaluation plus qualitative de la couverture de la vie politique par les médias. Ceci signifie que les chaînes doivent prendre en compte d'autres paramètres tels que la durée, le format et l'audience des émissions qu'elles consacrent à la politique.

Pratiquement, il semble que la principe de référence inauguré en janvier 2000 a surtout changé la règle des trois tiers en une nouvelle règle qu'on pourrait formuler ainsi: “environ trois fois 30% et à peu près 10%”. Quant à l'évaluation qualitative de la couverture politique, les communiqués officiels du CSA ne permettent pas de savoir comment elle a été mise en œuvre.

### 6.1.2 Réglementation lors des campagnes électorales

Lors des campagnes électorales, un régime particulier est en vigueur dont les modalités sont définies par le CSA en fonction de la nature de l'élection. Sur un plan général, deux périodes sont distinguées. Durant la première, qui couvre ce qu'on appelle la pré-campagne ou la campagne non-officielle,<sup>113</sup> les chaînes doivent veiller à ce que tous les candidats aient un accès équitable à l'antenne. Là encore, le terme “équitable” n'a pas été précisément défini par le CSA, mais à la lumière des observations et des rapports du Conseil, on peut penser que ce terme signifie que la couverture télévisée doit être proportionnelle au soutien dont bénéficient les candidats tel que mesuré par les sondages d'opinion.

Durant la seconde période, celle de la campagne officielle, un régime d'égalité du temps d'antenne s'applique et les chaînes doivent consacrer le même temps à chacun des candidats. Si cette règle est facile à appliquer lors de l'élection présidentielle, qui met en concurrence des individus au plan national, elle l'est moins lorsqu'il s'agit d'élections se déroulant dans la cadre de circonscriptions locales.

Le respect par les télévisions des obligations en matière de pluralisme politique est contrôlé chaque mois par le CSA à partir d'un relevé des temps d'intervention des

<sup>112</sup> Déclaration du CSA sur le principe de référence disponible à: [http://www.csa.fr/infos/textes/textes\\_detail.php?id=8546](http://www.csa.fr/infos/textes/textes_detail.php?id=8546)

<sup>113</sup> La code électoral français ne prévoit qu'une période de campagne officielle, qui en général débute trois semaines avant le jour du scrutin. La plupart du temps, les candidats engagent leurs campagnes bien plus tôt. En fonction de la nature de l'élection et aussi du climat politique, ces pré-campagnes commencent de six à deux mois avant le scrutin. Avant chaque élection, le CSA indique la période qu'il considère comme relevant de la pré-campagne.

personnalités politiques au cours des trois derniers mois (voir tableau A 11 en annexe). Lorsque le CSA estime que la couverture d'une chaîne est déséquilibrée, il lui écrit pour lui rappeler le principe de référence et lui demander de procéder aux ajustements nécessaires.<sup>114</sup>

Autrefois très controversée, la question de la couverture de la vie politique est désormais moins débattue. Les principaux partis se satisfont de la situation actuelle et leurs plaintes concernent surtout des problèmes "techniques", relatifs par exemple au décompte du temps d'intervention des conjoints de personnalités politiques, ou encore à la manière dont doivent être prises en compte les participations de personnalités politiques à des émissions de divertissement.

## 6.2 Défense de la diversité culturelle

La défense et la promotion de la culture française sont l'une des pierres angulaires de la régulation de l'audiovisuel français. Les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, ont constamment considéré que les produits culturels et médiatiques ne sont pas des marchandises comme les autres dans la mesure où ils véhiculent une partie de l'identité nationale. En conséquence, la France, avec quelques autres pays dont le Canada, s'est faite le principal défenseur d'une exception culturelle aux principes de la libre circulation des marchandises et a défendu le droit de chaque pays à soutenir et à protéger le développement de ses productions culturelles. Il est intéressant de remarquer qu'à la suite d'un changement tactique intervenu en 2000, l'expression plus positive de diversité culturelle a été substituée à celle d'exception culturelle.

Au plan européen, cette préoccupation a été partiellement prise en compte lors du compromis politique qui a abouti, en 1989, à l'adoption de la directive Télévisions sans frontières,<sup>115</sup> laquelle reconnaît, quoique de façon ambiguë, le principe de quotas et sur laquelle on reviendra dans la section 7 du rapport.

Au plan national, l'objectif de diversité culturelle se traduit par des obligations, ou bien des restrictions, en matière de programmation ainsi que par diverses mesures destinées à encourager les productions en langue française qui sont successivement analysées ci-

<sup>114</sup> Ainsi, lors de la campagne autour du traité constitutionnel européen, le CSA a adressé à plusieurs reprises des lettres aux chaînes de télévision pour les inviter à donner davantage de temps aux partisans du Non. Voir les détails de l'action du CSA lors de cette campagne à : [http://www.csa.fr/infos/controle/television\\_elections\\_detail.php?id=24604](http://www.csa.fr/infos/controle/television_elections_detail.php?id=24604) (consulté le 4 juillet 2005).

<sup>115</sup> Directive du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelles, (89/552/CEE, JO L298 du 17 octobre 1989), modifiée par la Directive du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997, (97/36/CE, JO L202 60 du 30 juillet 1997). Texte consolidé disponible à : [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/pdf/1989/fr\\_1989L0552\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/pdf/1989/fr_1989L0552_do_001.pdf) (consulté le 15 mars 2005).

dessous. A ces dispositions réglementaires on doit ajouter certaines évolutions en cours, liées à question de la représentation de la diversité culturelle de la société française – qui renvoie à la manière dont les personnes d'origine étrangères sont représentés à l'écran.

### 6.2.1 Obligations de programmation sous la forme de quotas

60% des films et des émissions de fiction diffusées sur les chaînes de télévision doivent provenir de pays européens et 40% de pays d'expression française, ce qui comprend des pays non européens, tout particulièrement le Canada. Cette obligation s'applique aussi bien à l'ensemble de la grille des chaînes qu'aux heures de grande écoute, entre 20h30 et 22h30, ceci afin d'éviter que les programmes européens ou d'expression originale française ne soient diffusés qu'en fin de soirée. En ce qui concerne les émissions de fiction télévisée, cette obligation a désormais été étendue aux heures dites "d'écoute significative" (18h à 23h).

Les stations de radio doivent également respecter un système de quotas qui a été en partie inspirée par l'expérience du Canada. Ces quotas ont été mis en place non seulement pour promouvoir les artistes de langue française, mais aussi pour combattre la tendance à la concentration du répertoire. Selon la Direction du développement des médias, alors qu'en 1995 les stations de radio françaises avaient diffusé 56 300 titres différents, en 2000, ce nombre était tombé à 24 400 titres différents pour deux fois moins d'artistes.

Le système de quotas pour les stations de radio oblige celles-ci à diffuser 40% de titres en français, ou dans une des langues régionales parlées en France (breton, corse, etc.); parmi ceux-ci, 50% doivent être des nouveautés ou provenir de nouveaux talents. Afin de tenir compte des différents formats de radio existant en France, la loi du 1<sup>er</sup> août 2000<sup>116</sup> a instauré deux autres options. Pour les radios diffusant des titres du répertoire (format du type *oldies*), la proportion de titres en français est portée à 60%, mais seulement 10% de ceux-ci doivent être des titres nouveaux. Les radios axées sur les nouveautés doivent quant à elles diffuser 35% de titres en français, dont 25% de nouveaux talents.

### 6.2.2 Restrictions en matière de programmation

Afin de protéger le cinéma de la concurrence de la télévision, deux sortes de restrictions ont été imposées aux chaînes. La première relève de ce qu'on appelle la chronologie des médias et détermine les délais minimaux qui doivent s'écouler entre la sortie d'un film en salle et son exploitation sur d'autres supports. Cette chronologie avait été au départ fixée par la loi, mais depuis 1997, et en conformité avec la directive Télévision sans frontières révisée, elle découle des accords qui sont signés entre les chaînes et les organisations professionnelles du cinéma (Bureau de liaison des industries du cinéma et

---

<sup>116</sup> Article 28 de la loi sur la liberté de communication 1986, modifié par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000.

Syndicat des réalisateurs). Le dernier accord en date, qui a été signé en janvier 1999 et court pour cinq ans, prévoit les périodes suivantes:

**Tableau 14. Chronologie des médias**

T	T+6 mois	T+9 mois	T+12 mois	T+24 mois	T+36 mois
Sortie du film en salle	Vidéo ou DVD	Païement à la séance ou vidéo à la demande	TV par abonnement	Télévision hertzienne gratuite si elle a co-produit le film	Télévision hertzienne

En second lieu, les chaînes ne peuvent pas diffuser plus de 192 films par an, dont 144 au plus aux heures de grande écoute. De plus, les films ne peuvent pas être programmés les mercredi et vendredi soirs, toute la journée du samedi et avant 20h30 le dimanche. Des règles spéciales s'appliquent à Canal+ du fait de sa vocation de chaîne du cinéma (voir section 5.3) ainsi qu'aux chaînes de cinéma par câble ou satellite. Toutes les chaînes respectent régulièrement cette obligation et tendent même à diffuser moins de films qu'elles n'en ont la possibilité.

### 6.2.3 Soutien à la production audiovisuelle et cinématographique européenne ou française

Ce soutien prend deux formes. A l'exception de Canal Plus et de France 5,<sup>117</sup> les chaînes par voie hertzienne doivent allouer une proportion minimale de leurs ressources de l'année précédente (3,2% depuis 2002) à la production d'œuvres cinématographiques. En outre, 75% de ces investissements doivent aller à des producteurs indépendants. Les chaînes sont également soumises à des obligations d'investissement minimal dans les œuvres audiovisuelles françaises ou européennes dont le détail varie en fonction de leur situation (voir tableau A4 en annexe 1). Dans tous les cas, deux tiers de ces investissements doivent aller à des producteurs indépendants.

En second lieu, toutes les chaînes de télévision, par voie hertzienne, câble ou satellite, doivent contribuer à hauteur de 5% de leurs ressources nettes de l'année précédente au Compte de soutien à l'industrie de programmes (COSIP). Le COSIP, qui est également alimenté par une taxe sur les entrées de cinéma et sur les locations de cassettes vidéo,<sup>118</sup> distribue des aides aux productions audiovisuelles et cinématographiques françaises. D'une certaine façon, le COSIP fonctionne comme un mécanisme de subventions croisées entre annonceurs et chaînes de télévisions, mais

<sup>117</sup> Comme il a été indiqué plus haut (section 5.3), Canal+ doit consacrer 20% de son chiffre d'affaires à la production de films. France 5, qui ne diffuse pas de films, n'a aucune obligation.

<sup>118</sup> La loi de finances pour 2005 a créé une nouvelle taxe sur les SMS afin de financer le COSIP.

aussi entre producteurs de films étrangers et producteurs français. Ainsi, plus un film américain a du succès, plus il contribuera au COSIP, ce qui permettra d'aider davantage les producteurs français. On pourrait presque dire que, grâce au COSIP, l'impérialisme culturel américain nourrit la diversité culturelle française.

**Tableau 15. Budget du COSIP en 2001 (Millions €)**

Ressources		Affectation	
Taxe sur les entrées de cinéma	96.85	Soutien sélectif aux productions cinéma	73.56
Taxe sur les recettes des chaînes de TV	118	Soutien automatique aux productions cinéma	143.93
Taxe sur les locations de cassettes vidéo	10.37	Coûts de gestion	9.54
Sous-total pour le cinéma	227	Sous-total pour le cinéma	227
Taxe sur les recettes des chaînes de TV	209.77	Soutien aux production de télévision	202.71
Taxe sur les locations de cassettes vidéo	1.88	Coûts de gestion	8.89
Sous-total pour les oeuvres audiovisuelles	211.60	Sous-total pour les oeuvres audiovisuelles	211.60

Source: Centre national du cinéma<sup>119</sup>

#### 6.2.4 Représentation de la diversité culturelle de la société française

C'est assez récemment, à la fin des années 1990, que la question de la représentation de la diversité culturelle de la société française sur les écrans a commencé à être débattue en France, ce débat étant lié plus généralement à celui de l'intégration en France des personnes issues de l'immigration (environ 10% de la population totale). Bien que de nombreux téléspectateurs et experts s'accordent à reconnaître que la diversité culturelle de la France apparaît mal à la télévision, une réglementation dans ce domaine, par exemple sous la forme de quotas, apparaît difficile, voire impossible à mettre en œuvre.<sup>120</sup>

Si la constitution française dispose que tous les citoyens sont égaux quelle que soit leur origine, elle ne reconnaît pas les groupes ethniques en tant que tels et leurs effectifs

<sup>119</sup> Dernier état financier du COSIP publié. Disponible à: <http://www.cnc.fr/cncinfo/282/13.htm>

<sup>120</sup> Voir à ce sujet les actes du colloque Ecrans pâles, organisé le 26 avril 2004 à Paris par le CSA, le Haut conseil à l'intégration (HCI) et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).



dans la population ne peuvent donc pas être mesurés.<sup>121</sup> Par voie de conséquence, il est impossible de mettre en œuvre des politiques de discrimination positive, politiques auxquelles sont d'ailleurs opposées de nombreux partis qui les perçoivent comme une première étape vers une société "communautariste", en opposition à l'idéal républicain français. D'un point de vue juridique, seule la discrimination négative (par exemple le fait de refuser un emploi à une personne en raison de ses origines) peut être combattue, ce qui est d'ailleurs souvent difficile tant il est malaisé d'en établir la preuve.

En février 2001, une nouvelle obligation a été ajoutée aux cahiers des charges de France 2 et France 3 qui indique que les deux chaînes publiques doivent promouvoir "les différentes cultures constitutives de la société française sans aucune forme de discrimination".<sup>122</sup> La même année, le CSA a introduit dans les conventions de TF1, M6 et Canal+ une disposition selon laquelle la programmation de ces chaînes doit refléter "la diversité des origines et des cultures existant dans la communauté nationale".<sup>123</sup>

Outre ses obligations générales et quelque peu abstraites, France Télévisions a mis en œuvre à partir de janvier 2004 un "plan d'action positive pour l'intégration",<sup>124</sup> qui comprend diverses mesures pour accroître dans ses programmes et son personnel la représentation des personnes originaires de pays étrangers et vivant en France. Depuis 2001, France 3 organise une semaine pour l'intégration et contre la discrimination, durant laquelle de nombreuses émissions sont consacrées à la place dans la société française des personnes issues de l'immigration. La présidence de France Télévisions a également adressé une lettre aux producteurs de magazines et d'émissions de plateaux pour leur rappeler "la nécessité de représenter parmi les personnes à l'antenne – public spectateur ou public acteur – les 10% de la population étrangère vivant en France". France Télévisions a enfin passé des accords avec deux écoles de journalismes pour allouer des bourses d'étude à des jeunes gens issus de l'immigration.

De la même façon, les chaînes privées se sont engagées à promouvoir la diversité de la population française dans leur personnel et la distribution de leurs émissions. Ainsi,

<sup>121</sup> De plus, le code pénal (art. 225-1 à 225-4) punit toute distinction basée notamment sur l'origine, l'apparence physique, l'appartenance vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Ainsi, le fichier du personnel d'une entreprise ne peut pas faire état de l'origine ethnique des employés, même à des fins internes à l'entreprise. L'expression de "minorités visibles", parfois utilisée dans le débat sur la représentation des personnes issues de l'immigration à la télévision, n'apparaît pas des plus heureuses dans la mesure où elle tend à légitimer un traitement différentiel en fonction de la couleur de la peau ou de traits physiques.

<sup>122</sup> Article 2 du cahier des charges de France 2 et de celui de France 3 (le texte est identique).

<sup>123</sup> Pour plus de détails sur ces changements, voir: Haut Conseil à l'Intégration, *Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel. Avis à Monsieur le Premier Ministre*. Paris, 17 mars 2005. Disponible à: [http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/doc/Avis\\_HCI\\_audiovisuel.doc](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/doc/Avis_HCI_audiovisuel.doc)

<sup>124</sup> Pour une présentation de ce plan, voir: [http://www.francetelevisions.fr/recup\\_data/recup\\_8.php?id=37&lg=fr&mode=html&year=2004&article=0&month=10](http://www.francetelevisions.fr/recup_data/recup_8.php?id=37&lg=fr&mode=html&year=2004&article=0&month=10)

TF1 indique dans son rapport annuel 2003 que la chaîne TF1 “mène une politique d’intégration des journalistes appartenant à des minorités nationales [*sic*], aussi bien au sein de la direction de l’information que celle des sports”. En outre, “TF1 s’applique à promouvoir la présence des minorités visibles dans ses séries les plus populaires”.<sup>125</sup> Quant à M6, elle souligne que plusieurs de ses animateurs sont issus de l’immigration.

Dans un rapport publié le 17 mars 2005,<sup>126</sup> le Haut conseil à l’intégration (HCI) a fait plusieurs recommandations aux chaînes de télévision et demandé à celles-ci de:

- Donner une image plus réaliste et équilibrée de la diversité et de la pluralité de la société française;
- Ne jamais mentionner les origines des personnes faisant l’objet de reportages d’actualité lorsque cette information n’est pas strictement nécessaire à la compréhension des faits;
- S’assurer que les diverses composantes de la société française sont représentées dans leur personnel.

Le HCI a également souhaité que ces principes soient partie intégrante des cahiers des charges ou des conventions des chaînes et que leur mise en œuvre soit contrôlée par le CSA.

Ce rapport fait suite au colloque “Ecrans pâles” organisé par le HCI et le CSA le 26 avril 2004.<sup>127</sup> Lors de ce colloque, les participants ont reconnu des évolutions positives dans la manière dont les chaînes rendaient compte de la diversité de la société française, mais noté également la sous-représentation permanente des personnes issues de pays étrangers parmi les journalistes et les animateurs d’émissions.

### 6.3 La protection des mineurs

Au cours de la dernière décennie, la représentation de la violence à la télévision et plus généralement la diffusion de programmes qui peuvent choquer ou heurter de jeunes téléspectateurs, ont fait régulièrement l’objet de débats dans le secteur audiovisuel.<sup>128</sup>

Pour traiter ce problème, le CSA a adopté une approche combinant l’interventionnisme et l’autorégulation de la profession. L’objectif de cette démarche n’est pas, selon les propres termes du CSA, “d’aseptiser la télévision en interdisant toute représentation de la violence ou de l’érotisme”, mais de sensibiliser les responsables des chaînes et les parents à l’impact potentiellement négatif de certains programmes. En

<sup>125</sup> TF1, *Annual Report 2003*, English version, p. 32. On notera l’hésitation entre les termes “minorités nationales” et “minorités visibles”.

<sup>126</sup> HCI, *Diversité culturelle et culture commune dans l’audiovisuel*, *op. cit.*

<sup>127</sup> Voir note 120.

<sup>128</sup> Voir: Kriegel Blandine, *La violence à la télévision*. Rapport à M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la Culture et de la Communication. Paris: La Documentation française, 2002.

conséquence, en association avec les chaînes, le CSA a mis au point une classification des programmes. Cette classification, mise en œuvre pour la première fois en 1996, a été aménagée en novembre 2002 et distingue cinq types de programmes en fonction de leur effets potentiellement nocifs sur les jeunes téléspectateurs (voir tableau 16).

**Tableau 16. Classification et signalétique des programmes**

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Catégorie 5
Visible par tout public	Déconseillé aux téléspectateurs de moins de 10 ans	Déconseillé aux téléspectateurs de moins de 12 ans	Déconseillé aux téléspectateurs de moins de 16 ans	Interdit aux téléspectateurs de moins de 18 ans
	Icône au début du programme	Icône durant tout le programme	Icône durant tout le programme	Icône durant tout le programme.
			Diffusable seulement après 22 h 30	Diffusable seulement sur des chaînes cryptées et entre minuit et 5h. Code d'accès nécessaire pour chaque programme.

Source: CSA<sup>129</sup>

Les programmes des catégories 2 à 5 doivent être signalés par une icône apparaissant avant ou pendant leur diffusion. Les programmes de la catégorie 4 (qui comprend les films particulièrement violents et les films érotiques) ne peuvent être programmés qu'après 22h30. Pour les programmes de la catégorie 5 (principalement les films pornographiques), des obligations plus sévères s'appliquent. Ces programmes ne peuvent être diffusés que sur des chaînes cryptées qui ont conclu une convention avec le CSA qui a) fixe le nombre maximal de diffusions autorisées chaque année; b) oblige la chaîne signataire à investir dans la production cinématographique. De plus, ces programmes ne peuvent être diffusés qu'entre minuit et 5 heures du matin et les téléspectateurs doivent utiliser un code d'accès personnel à chaque fois qu'ils visionnent l'un de ces programmes.

La mise en œuvre de ce dispositif repose sur l'autodiscipline et la responsabilité des parents et sur celles des responsables de chaînes. Ces derniers doivent déterminer si tel ou tel programme est visible par les jeunes téléspectateurs et, si nécessaire, ils doivent le signaler avec l'icône adéquate et le diffuser à un horaire approprié. Quant aux parents, il leur revient de contrôler ce que leurs enfants regardent et de décider quels programmes sont convenables pour eux. On peut espérer, peut-être idéalement, que la

<sup>129</sup> Disponible à: [http://www.csa.fr/themes/television/television\\_signalétique2.php](http://www.csa.fr/themes/television/television_signalétique2.php) (consulté le 22 juin 2005)

signalétique mise en place suscitera des discussions entre les parents et leurs enfants sur la nature et les effets des programmes de télévision.

#### 6.4 Publicité et parrainage

En conformité avec la directive Télévision sans frontières, le volume horaire des écrans publicitaires est plafonné sur les chaînes françaises. Pour les chaînes privées, ce plafond est de 12 minutes par heure et, en moyenne sur une journée entière, de 6 minutes. Le plafond était initialement le même pour les chaînes publiques, mais il a été progressivement abaissé à 8 minutes pour une heure donnée.<sup>130</sup>

Également en conformité avec la directive TSF, certains produits sont interdits de publicité à la télévision française: le tabac, l'alcool et les médicaments ainsi que les armes. En France, et contrairement à d'autres pays européens, d'autres secteurs ou produits sont également interdits de publicité: les films de cinéma, la grande distribution (sauf sur les télévisions locales), l'édition de livres (sauf sur les chaînes du câble et du satellite). Depuis janvier 2004, la presse écrite peut diffuser des messages publicitaires à la télévision. L'interdiction de publicité télévisée pour la grande distribution, qui empêche des enseignes comme Carrefour ou les Galeries Lafayette de toucher la vaste audience des téléspectateurs, a été instituée afin de préserver les ressources publicitaires des quotidiens régionaux. Cette interdiction doit être levée d'ici à janvier 2007 en conformité avec la réglementation européenne.

Le contenu des messages publicitaires fait l'objet de trois types de contrôle. Le premier est exercé par le Bureau de vérification de la publicité (BVP), qui est un organisme indépendant financé conjointement par les médias, les agences de publicité et les annonceurs. S'appuyant sur les normes éthiques reconnues par la profession, le BVP donne son avis et fait des recommandations sur les messages publicitaires avant qu'ils soient diffusés à la télévision. Par ailleurs, le BVP propose un service d'assistance juridique. En 2002, le BVP a émis 12 403 avis sur des spots publicitaires dont 6% recommandaient des changements.<sup>131</sup> Si elles sont tenues de consulter le BVP, les chaînes ne sont pas obligées de suivre ses avis et recommandations.<sup>132</sup> De plus, un avis favorable du BVP n'empêche pas une intervention du CSA ou une tierce partie d'engager une action devant les tribunaux.

En second lieu, la plupart des chaînes de télévision nationales dispose d'un service interne qui visionne et contrôle les messages publicitaires avant leur diffusion.

<sup>130</sup> Article 53-VI de la loi du 30 septembre 1986, modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000. (Sur l'impact financier de cette mesure, voir section 4.2 du rapport).

<sup>131</sup> "Publicité et auto-discipline: rôle et mission du BVP" Intervention de Joseph Besnainou, Directeur général du BVP à *La semaine de la publicité*, Paris, 24 au 27 novembre 2003

<sup>132</sup> Seulement 10 des quelque 13 000 avis du BVP n'ont pas été suivis par les chaînes de télévision. Commentaire lors de la table-ronde OSI.

Enfin, le CSA peut exercer un contrôle supplémentaire et exiger le retrait d'un message publicitaire. A plusieurs reprises, le CSA a adressé des avertissements aux chaînes de télévision à propos du rôle que jouaient des enfants dans certains messages publicitaires ou encore pour s'alarmer de l'image dégradante des femmes que véhiculaient certains spots publicitaires.

Il est intéressant de remarquer que les parts d'audience des chaînes et leurs parts du marché publicitaire ne sont pas équivalentes. Les chaînes privées attirent davantage les ressources publicitaires que les chaînes publiques. Ainsi, TF1, avec environ un tiers de l'audience totale de la télévision, collecte plus de 50% des recettes publicitaires. L'écart est encore plus grand pour M6 qui collecte 22,2% des recettes publicitaires de la télévision pour une part moyenne d'audience de 12,6%. Cette situation s'explique par deux facteurs. En premier lieu, la composition des auditoires de TF1 (qui rassemble la majorité des femmes de moins de 50 ans) et M6 (qui vise les jeunes téléspectateurs) intéresse particulièrement les annonceurs. En second lieu, le plafonnement du volume horaire des publicités sur les chaînes publiques s'est mécaniquement traduit par un surplus de recettes publicitaires pour les chaînes commerciales.

**Tableau 17. Parts d'audience et parts du marché publicitaire des principales chaînes de télévision en 2003**

Chaîne	Part moyenne d'audience en %	Part du marché publicitaire en %
TF1	31.5	54.4
France Télévisions	39.5	21.2
Canal +	3.7	2.2
Arte	1.8	Nulle
M6	12.6	22.2
Autres	10.8	0.1

Source: Médiamétrie, TNS.<sup>133</sup>

Les cas de pression directe des annonceurs sur les chaînes de télévision sont assez rares. Il est arrivé cependant qu'un PDG, en l'occurrence Jacques Calvet à l'époque dirigeant du groupe automobile PSA, annule les spots commerciaux qui devaient être diffusés sur Canal+ parce qu'il n'avait pas apprécié la manière dont on l'avait caricaturé dans *Les Guignols de l'info*. Si les chaînes de télévision ont peu ou pas à craindre les pressions des annonceurs, c'est assez simplement parce que la demande d'espaces publicitaires dépasse largement l'offre du fait du petit nombre de chaînes nationales et des plafonds

<sup>133</sup> Données issue des sites de Médiamétrie (audience), disponible à: <http://www.mediametre.fr> et de TNS MediaIntelligence (parts de publicité), disponible à: [http://www.tnsmediainelligence.com/AdexReport\\_200506.pdf](http://www.tnsmediainelligence.com/AdexReport_200506.pdf) (consulté le 14 août 2005).

horaires qui leur imposées. Si un annonceur annule ses achats d'espace, il sera aisément remplacé par un autre.

En revanche, la fréquence de la publicité clandestine, c'est à dire de promotions de marques ou de produits en dehors des écrans publicitaires, semble être un problème constant dans l'audiovisuel français. Le CSA adresse très régulièrement des avertissements aux chaînes, privées ou publiques, pour des infractions au décret du 27 mars 1992<sup>134</sup> qui interdit toute publicité clandestine (y compris la mention par les animateurs d'émissions de leurs activités artistiques en dehors de la télévision – par exemple, livres ou pièces de théâtres). Parmi les cas récents que le CSA a traités, on peut citer: la promotion d'un quotidien sportif lors de la retransmission d'un match de football sur TF1,<sup>135</sup> ou la mise en valeur exagérée d'une agence de voyage lors d'un reportage du journal télévisé de France 2.<sup>136</sup>

Depuis quelques années, le CSA est amené à connaître de cas de "placement de produit", une pratique qui consiste à faire apparaître, contre rémunération, une marque ou un produit particulier dans une émission de fiction. En la matière, le CSA a décidé d'adopter une approche au cas par cas<sup>137</sup> en appréciant, en fonction de l'intrigue, si l'apparition du produit ou de la marque est justifiée ou non.

Un autre problème, probablement plus secondaire, porte sur le volume sonore des spots publicitaires. A la suite de plaintes de téléspectateurs,<sup>138</sup> les investigations du CSA ont montré à plusieurs reprises que les spots étaient diffusés avec un volume sonore sensiblement plus élevé que les autres émissions.

De façon générale, si dans le passé la politique du CSA à l'égard de la publicité a tendu à être plus sévère que les dispositions prévues par la directive Télévision sans frontières, elle est désormais tout à fait conforme aux orientations de la Commission européenne, telles qu'elles ont été précisées dans sa communication interprétative sur la publicité du 28 avril 2004.

---

<sup>134</sup> Décret n° 92-980 du 27 mars 1992 sur la réglementation des messages publicitaires.

<sup>135</sup> Réunion plénière du CSA du 8 mars 2005.

<sup>136</sup> Réunion plénière du CSA du 17 décembre 2004. Dans une autre affaire, traitée par le CSA le 4 novembre 2003, une amende de 60 000 euros a été infligée à France 2 pour avoir mis en avant une marque alimentaire au cours d'un reportage.

<sup>137</sup> *La Lettre du CSA*, n° 181, février 2005.

<sup>138</sup> Les conditions techniques de réception sont à peu près le seul domaine permettant aux téléspectateurs de déposer officiellement des plaintes auprès du CSA.

## 7. RESPECT DES DIRECTIVES DE L'UNION EUROPEENNE

La directive européenne Télévision sans frontières (TSF) de 1989 a été transposée dans la législation française par plusieurs décrets.<sup>139</sup>

S'agissant de la publicité, la législation française est en voie d'harmonisation avec les règles européennes. Les interdictions de publicité télévisée qui existent encore pour certains secteurs seront progressivement levées (voir section 6.4 du rapport). Ainsi, le décret du 7 octobre 2003 autorise désormais la presse écrite à faire de la publicité à la télévision.<sup>140</sup>

Les modifications apportées en 1997 à la directive TSF ont été également transposées en droit français. Toutefois, c'est seulement en 2004 que le décret d'application relatif à l'obligation d'assurer un large accès des téléspectateurs à certains événements d'importance majeure (tels que la Coupe du monde de football ou les Jeux olympiques) a été publié.<sup>141</sup>

De la même façon, bien qu'avec un léger retard, la France a transposé dans sa législation nationale les directives connues sous le nom de "Paquet Télécoms". En effet, la loi sur les services de communication électroniques du 9 juillet 2004 a transposé les directives EU 2002/19/CE (Directive Accès)<sup>142</sup> et EU 2002/22/CE (Directive Service universel).<sup>143</sup> Cette loi, qui met un point final à la libéralisation du marché des services de télécommunication, clarifie également les prérogatives respectives de l'ART et du CSA (les pouvoirs de ce dernier étant par la même occasion étendus).

De façon générale, les autorités gouvernementales françaises ont accepté sans trop de peine le cadre réglementaire proposé par les autorités européennes. Toutefois, elles se sont régulièrement efforcé de résister à l'approche très libérale de la Commission. Afin de protéger tout à la fois son industrie nationale de la culture et le secteur public audiovisuel, la France a eu tendance à appliquer les régulations européennes de manière plus restrictive et à mettre en place des obligations ou des interdictions chaque fois que cela lui paraissait souhaitable (et possible). Les quotas de programmes d'expression

<sup>139</sup> Notamment par les décrets suivants: décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 (quotas de programmation), décret n° 92-280 du 27 mars 1992 (réglementation de la publicité), décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 (quotas de production).

<sup>140</sup> Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003.

<sup>141</sup> Décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004, relatif à la retransmission télévisée d'événements d'importance majeure.

<sup>142</sup> Directive 2002/19/CE du parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 sur l'accès aux, et l'interconnexion des, réseaux de communications électroniques, *Journal officiel des communautés européennes* L108/7, 24 avril 2002.

<sup>143</sup> Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 sur le service universel et les droits des usagers relatifs aux réseaux de communications et services électroniques, *Journal officiel des communautés européennes* L108/51, 24 avril 2002.

originale française, l'obligation d'utiliser le français dans toutes les émissions<sup>144</sup> et les plafonds sur le volume horaire des publicités diffusées sur les chaînes publiques illustrent cette pratique.

On peut noter que la Commission a reconnu que les concours financiers apportés par l'Etat à France 2 et France 3, sous la forme d'apports en capitaux et de subventions d'équipement, constituaient un soutien public autorisé en contrepartie des obligations de service public auxquelles ces chaînes étaient soumises.<sup>145</sup>

Aujourd'hui, alors qu'une révision en profondeur de la directive TSF est engagée depuis décembre 2003 (communication de la Commission sur "L'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine audiovisuel"), le défi auquel est confronté le gouvernement français est de savoir comment il pourra adapter les règlements européens aux caractéristiques originales du système audiovisuel français pour préserver sa logique et ses valeurs. Dans cette perspective, plusieurs questions apparaissent avoir une importance critique pour le gouvernement français.

La première concerne la définition des œuvres audiovisuelles. Celle qu'en donne actuellement le CSA est plutôt étroite,<sup>146</sup> alors que la définition de la Commission est plus générique. Si la révision de la directive aboutissait à une définition trop vague de la notion d'œuvre audiovisuelle, c'est tout le système des quotas qui, aux yeux du gouvernement français, perdrait de son sens. En effet, si les quotas pouvaient être respectés en diffusant des émissions qui ne sont pas exactement des fictions audiovisuelles, alors les quotas n'auraient pas l'effet d'entraînement attendu sur la création culturelle proprement dite.

La seconde question est celle de la clarification des compétences des autorités de régulation nationales à l'égard des services de télévision offerts dans plusieurs pays. Ici, ce qui préoccupe le gouvernement français, c'est la faculté qu'ont certains opérateurs d'échapper à la législation nationale en diffusant leurs services vers la France depuis un autre pays, dont la législation est, tout étant conforme à la Directive TSF, moins contraignante que la législation française.

La troisième question concerne la reconnaissance pleine et entière d'un service public de l'audiovisuel, cette reconnaissance donnant aux autorités politiques la possibilité de soutenir ou de subventionner les chaînes publiques. En effet, si le principe d'un soutien aux chaînes publiques est accepté par la Commission, il continue à être combattu par

---

<sup>144</sup> Loi n° 94-665 du 4 août 1994, relative à l'usage du français (connue sous le nom de loi Toubon). Cette loi a ajouté un nouvel article (art. 20-1) à la loi sur la liberté de communication de 1986 afin de rendre l'usage du français obligatoire dans toutes les émissions audiovisuelles, y compris les publicités. La seule exception concerne les films et les émissions musicales.

<sup>145</sup> Décision de la Commission européenne du 10 décembre 2003.

<sup>146</sup> Les œuvres audiovisuelles sont définies négativement comme celles qui n'appartiennent pas aux catégories suivantes: films, émissions d'information, émissions de divertissement, jeux, émissions de débat, sports, publicité et télémarketing.



les télévisions commerciales qui estiment que les télévisions publiques bénéficient d'aides dommageables à une concurrence loyale (par exemple parce qu'elles peuvent appliquer des tarifs publicitaires moins élevés).

Enfin, la question des droits d'auteurs et de la propriété intellectuelle a également une grande importance pour le gouvernement français dans la mesure où la définition du droit d'auteur affecte d'une part l'exercice d'un droit moral des auteurs sur leurs créations, d'autre part la manière dont les œuvres audiovisuelles peuvent être exploitées économiquement. La France est particulièrement attachée à ce que les réalisateurs puissent empêcher une dénaturation, à des fins commerciales, de leurs œuvres.

## 8. L'IMPACT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Ce n'est pas sans difficulté que les nouvelles technologies de communication se sont diffusées en France. A la différence d'autres pays européens très "câblés" comme l'Allemagne, la Belgique ou les Pays-Bas, seulement 16% des foyers français sont abonnés à la télévision par câble, ceci malgré un ambitieux plan câble lancé en 1982. La télévision par satellite ne s'est développée que depuis quelques années. En avril 2005, la France s'est engagée dans l'ère de la télévision numérique terrestre (TNT). Bien que la TNT fasse l'objet d'un plan de développement soutenu le gouvernement et le CSA, son avenir n'est pas assuré du fait d'incertitudes financières et de la concurrence grandissante de l'internet en tant que vecteur de télévision.

### 8.1 La politique française des nouveaux médias depuis deux décennies

Avant de s'intéresser aux défis technologiques auxquels l'audiovisuel fait face aujourd'hui, un rapide regard rétrospectif sur les politiques publiques des nouveaux médias en France est nécessaire.<sup>147</sup> Ces politiques se sont heurtées à diverses difficultés et n'ont pas toujours produit les résultats escomptés, une donnée que les décideurs publics ainsi que les dirigeants de groupes de communication devraient avoir à l'esprit en abordant les évolutions technologiques en cours. La mémoire du passé peut sans doute aider à mieux construire la communication du futur.

La politique des nouveaux médias menée en France au cours des deux dernières décennies peut être considérée comme un échec dans la mesure où la plupart des objectifs fixés au début des années 1980 – la promotion d'une industrie *high-tech* française,<sup>148</sup> le développement d'une industrie de programmes puissante, le déploiement d'utilisations innovantes et culturelles de la télévision grâce à des réseaux

<sup>147</sup> Pour une présentation générale au début des années 1990, voir Lunven Ronan, Vedel Thierry. *La télévision de demain*. Paris: Armand Colin, 1993.

<sup>148</sup> Voir à ce sujet: Cohen, Elie. *Le colbertisme high-tech. Economie des Télécom et du grand projet*. Paris: Hachette, 1992.

communautaires interactifs – n’a pas été atteinte. En revanche, le marché du câble est désormais dominé par des sociétés étrangères; celui du satellite souffre de la concurrence dispendieuse entre deux plate-formes; la quasi-totalité des chaînes proposées sur le câble ou le satellite est déficitaire, 10 ans ou plus après leur lancement. A ce paysage assez morose, on peut ajouter l’écroulement du groupe Vivendi, qui après s’être engagé dans une stratégie de convergence des communications à l’échelle planétaire, a frôlé la faillite.

**Tableau 18. Pénétration du câble et du satellite en France de 1992 à 2002**

	Nombre de foyers (en millions)											
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Abonnés au câble	1	1.25	1.6	1.85	2.13	2.34	2.58	2.82	3	3.21	3.6	3.7
Abonnés au satellite	0	0.1	0.22	0.3	0.45	1.08	1.65	2.27	2.57	2.95	3.4	3.5

Source: Aform,<sup>149</sup> opérateurs du câble ou de satellite

### La politique du câble

Après une politique restrictive au cours des années 1960 et 1970 (l’utilisation des réseaux câblés étant alors limitée à la retransmission d’émissions normalement reçues par voie hertzienne), le gouvernement a lancé un ambitieux plan câble en novembre 1982. Placé sous la responsabilité de France Télécom, qui était alors une administration publique, ce plan visait à connecter 6 millions de foyers avant 1992 et devait permettre le développement des technologies les plus avancées (réseaux en fibre optique interactifs et en étoile).

En 1986, des câblo-opérateurs privés furent autorisés à entrer dans le marché et ceux-ci installèrent des systèmes plus conventionnels (câble en cuivre et architectures en arbre). Outre France Télécom, trois câblo-opérateurs, qui étaient des filiales de sociétés gérant des équipements ou services publics,<sup>150</sup> émergèrent: la Lyonnaise Communication (Suez), ComDev (Caisse des dépôts et consignations) et la Compagnie générale de Vidéocommunication (Compagnie générale des eaux, qui par la suite devint le groupe

<sup>149</sup> Association française des opérateurs de réseaux multiservices, disponible à: <http://www.aform.org>.

<sup>150</sup> L’intérêt de ces compagnies pour le câble est lié à trois éléments. Ces compagnies entretenaient des relations anciennes et étroites avec les municipalités qui, au départ, ont joué un rôle central dans le développement du câble. Elles voyaient dans le câble une extension naturelle de leur métier traditionnel (la gestion de réseaux). Ces compagnies disposaient enfin des ressources financières et techniques pour entreprendre et financer des investissements à long-terme.

Vivendi). Ces opérateurs contribuèrent à dynamiser le marché du câble en créant des chaînes de télévision thématiques.

A la fin de 2003, on doit constater que seulement 3,7 millions de foyers sont abonnés à la télévision par câble, alors même que 8,8 millions de foyers sont connectés (tableau 18). Ceci signifie que de nombreux foyers qui, techniquement, ont la possibilité de s'abonner à la télévision par câble ne le font pas. Ce qu'on peut expliquer par de multiples facteurs: les chaînes offertes sur le câble ne correspondent pas à la demande des téléspectateurs et/ou leurs tarifs sont trop élevés; les réseaux câblés n'ont pas été construits dans les zones adéquates; le câble subit la concurrence de la télévision par satellite (voire même d'autres services de communication tels que le téléphone cellulaire ou l'internet).

Par ailleurs, alors que le plan câble de 1982 visait à faire émerger des câblo-opérateurs français compétitifs au plan international, on constate aujourd'hui que le marché du câble est progressivement pénétré par des opérateurs étrangers, tout particulièrement américains (tableau 19). En juillet 2004, la société américaine UPC a pris le contrôle du câblo-opérateur Noos. En décembre 2004, le fonds d'investissement britannique Cinven et le câblo-opérateur belgo-néerlandais Altice ont conclu un accord avec France Télécom et le groupe Canal+ pour le rachat de leur activités dans la télévision par câble.<sup>151</sup>

**Tableau 19. Principaux câblo-opérateurs en France au 31 mars 2004**

	France Telecom Câble (désormais contrôlé par Cinven et Altice)	Numericable (désormais contrôlé par Cinven et Altice)	NOOS (acquis par UPC)	UPC France	TOTAL (autres opérateurs inclus)
Nombre de réseaux	212	193	146	664	1641
Nombre de foyers équipés	1 520 164	2 314 539	2 967 362	1 393 100	8 879 111
Nombre de foyers abonnés	862 651	825 425	1 123 135	576 500	3,751 565
Foyers abonnés avec internet	80,000	76,000	201,327	23,000	416,838

Source: Aform<sup>152</sup>

<sup>151</sup> Dans la nouvelle entité résultant de la transaction, Cinven détiendra la moitié du capital, Altice 10,01% et France Télécom et Canal+ 19,99% chacun. Communiqué de presse de France Télécom du 21 décembre 2004, disponible à:  
[http://www.francetelecom.com/en/financials/journalists/press\\_releases/CP\\_old/cp041221.html](http://www.francetelecom.com/en/financials/journalists/press_releases/CP_old/cp041221.html)

<sup>152</sup> Disponible à: <http://www.aform.org>.

## La politique du satellite

Au cours des années 1980, la France a fait une brève mais douloureuse première incursion dans la télévision par satellite avec le projet TDF 1, piloté par TDF, la société publique chargée de la diffusion des émissions de télévision. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec: TDF1 utilisait une technologie coûteuse et peu fiable; il n'offrait que très peu de canaux de diffusion (5) et il faisait appel à une norme, D2 Mac (censée préparer une transition vers la télévision haute définition) qui rendait nécessaire l'acquisition de nouveaux équipements de réception.

Depuis lors, TDF1 a cédé la place à deux opérateurs privés de services de télévision par satellite: TPS (créé conjointement par TF1 et M6, et à l'origine par France Télévisions qui est ensuite sortie du consortium) et Canalsatellite (filiale du groupe Canal Plus et du Groupe Lagardère). Utilisant les satellites et infrastructures d'Astra, Eutelsat ou Intelsat, TPS et Canalsatellite proposent à peu près les mêmes bouquets de chaînes que les câblo-opérateurs. Alors qu'on pensait que la télévision par satellite se développerait surtout dans les zones rurales, il est apparu qu'une partie non négligeable des abonnés se recrute dans les banlieues. Ceci est peut-être lié à l'offre et aux tarifs inadéquats des câblo-opérateurs dans des zones où les HLM sont nombreuses, mais s'explique avant tout par un autre facteur. Le satellite est le seul moyen qui permet à la population immigrée qui vit dans les banlieues de recevoir les chaînes de ses pays d'origine (tout particulièrement Eutelsat qui offre de nombreuses chaînes arabes).<sup>153</sup>

### 8.2 Le futur de l'audiovisuel: entre la TNT et l'ADSL

Le plan pour le développement de la télévision numérique terrestre (TNT) en France a pris forme avec le vote de loi 1er août 2000. Il fut alors décidé que le CSA jouerait un rôle central dans le déploiement de cette technologie, qu'il en fixerait le calendrier et sélectionnerait les opérateurs des chaînes.

En juillet 2001, le CSA a invité les candidats à l'exploitation de services de télévision numérique à déposer leurs projets avant le 22 mars 2002. Le 23 octobre 2002, après avoir auditionné les candidats, le CSA a retenu huit opérateurs pour offrir un total de 23 chaînes.<sup>154</sup> Après avoir signé une convention avec le CSA, les opérateurs retenus ont

<sup>153</sup> Sur le câble, seules sont diffusées des chaînes ayant conclu une convention avec le CSA. Il en est de même pour TPS et Canalsatellite. En revanche, Eutelsat propose de nombreuses chaînes qui n'ont pas été autorisées par le CSA ou dans un autre pays membre de l'UE. La loi sur les communications électroniques de 2004 permet désormais au CSA de faire un recours devant le Conseil d'Etat afin de faire cesser la diffusion de tout service de télévision qui enfreint l'ordre public, est attentatoire à la dignité humaine ou diffuse des idées racistes.

<sup>154</sup> Outre TF1, Canal+ et M6, qui offrent déjà des chaînes par voie hertzienne, cinq nouveaux opérateurs font leur entrée dans la télévision terrestre. Il s'agit des groupes AB, Bolloré, Lagardère, NRJ et Pathé.

été autorisés le 10 juin 2003. Parallèlement et le même jour, le CSA a affecté aux chaînes publiques leurs fréquences pour la TNT.<sup>155</sup>

Les services de télévision numérique proposés par la TNT sont regroupés en six multiplexes (un multiplexe étant un ensemble de chaînes utilisant la même fréquence). Chacun de ces multiplexes sera exploité par un opérateur déterminé (voir tableau 20 ci-dessous).

Cependant, à la suite d'une plainte de TF1, le Conseil d'Etat a annulé le 20 octobre 2004 les autorisations accordées à Canal+, au motif que les dispositions limitant la concentration n'avaient pas été respectées.<sup>156</sup> Un nouvel appel d'offres fut alors lancé par le CSA, dont les résultats ont été annoncés le 19 juillet 2005.<sup>157</sup>

L'exploitation commerciale de la télévision numérique a commencée en France le 31 mars 2005. Outre les chaînes déjà disponibles par voie hertzienne (France 2, France 3, France 5/Arte, TF1, M6),<sup>158</sup> sept autres chaînes gratuites sont proposées:

- Direct 8 (groupe Bolloré): chaîne mini-généraliste, retransmission de grands événements, divertissement, cinéma, culture;
- W9 (EdiTV, une filiale de Métropole Télévision, société mère de M6): chaîne musicale;
- TMC (groupe Pathé): chaîne généraliste (déjà disponible sur le câble) centrée sur le divertissement, les loisirs et la proximité;
- NT1 (groupe AB); chaîne généraliste, axée sur le divertissement familial;
- NRJ 12: (groupe NRJ): chaîne mini-généraliste et trans-générationnelle, visant les téléspectateurs entre 11 et 49 ans, programmes musicaux, magazines d'actualité, jeux, séries télévisées;
- LCP (chaîne du Parlement): chaîne consacrée à l'activité parlementaire et à la vie politique, combinant les ressources de la chaîne de l'Assemblée nationale et celle du Sénat;

<sup>155</sup> Rappel: suivant la loi du 30 septembre 1986, les chaînes publiques ne sont pas autorisées par le CSA mais instituées par l'Etat. De surcroît, les chaînes publiques bénéficient d'un accès prioritaire aux fréquences dès lors que le gouvernement en fait la demande. Ce qui en l'espèce fut fait le 16 avril 2002, le ministre de la Communication demandant au CSA que 6 canaux de la TNT soient réservés à des opérateurs de télévision publics

<sup>156</sup> Lorsque le CSA a autorisé les chaînes de la TNT en juin 2003, la loi n'autorisait un même société à ne détenir, directement ou indirectement, que 5 autorisations. Le Conseil d'Etat dut constater que, du fait de son partenariat avec le groupe Lagardère, canal+ détenait 7 autorisations. Depuis lors, la loi sur les communications électroniques de 2004 a porté à 7 le nombre d'autorisations de services de télévision numérique qu'une même société peut détenir.

<sup>157</sup> Communiqué de presse n° 154 du CSA. Canal+ a récupéré les autorisations qui avaient été annulées.

<sup>158</sup> France 5 étant désormais diffusée 24 heures sur 24 et Arte de 15h à 3h du matin.

- France 4 (France Télévisions): sélection des meilleurs programmes de France Télévisions avec un accent sur la musique, les films, les séries de qualité.

Dans un premier temps, il est prévu qu'environ 35% de la population sera desservie. A terme, la TNT touchera entre 80 et 85% des téléspectateurs.<sup>159</sup>

Toutefois, l'avenir de la TNT demeure incertain pour au moins deux raisons. En premier lieu, le jeu politique autour de la TNT est complexe. Bien que partie prenante de la TNT, le groupe TF1 s'est opposé pendant de longs mois à ce nouveau mode de diffusion. Officiellement, c'était au nom de considérations techniques: selon TF1, la norme MPEG2 initialement retenue pour la TNT était déjà obsolète et il était préférable d'utiliser la norme MPEG4 plus flexible et plus puissante. A la suite de la décision du Premier ministre d'adopter la norme MPEG4 prise le 23 décembre 2004, TF1 a changé sa position. Néanmoins, il apparaît assez clairement que TF1 ne se réjouit pas outre mesure de l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché de la télévision hertzienne et qu'il s'inquiète des répercussions négatives que cela aura sur ses recettes publicitaires. Certaines questions à venir – comme par exemple celle de la mise en place d'une structure de commercialisation commune pour les abonnements aux chaînes payantes de la TNT, ou encore la couverture des zones non desservies – pourraient bien susciter de nouveaux conflits entre les acteurs de la TNT.

En second lieu, la rentabilité de la TNT est incertaine et on ne sait pas s'il sera possible d'amortir les investissements assez considérables réalisés pour mettre à niveau les réseaux techniques de télédiffusion, produire de nouvelles chaînes, et promouvoir la TNT. Plusieurs centaines de milliers de téléspectateurs ont fait l'acquisition du décodeur nécessaire pour recevoir les chaînes gratuites de la TNT,<sup>160</sup> mais on ne sait pas s'il y aura une demande suffisante pour les chaînes payantes de la TNT, d'autant plus que la plupart est déjà disponible sur le câble ou le satellite (qui ont peut-être déjà capté une grande partie de la demande de télévision payante).

### La télévision par ADSL

Il se pourrait aussi que le futur de la télévision passe non pas par la voie hertzienne, mais par l'internet (transmission ADSL). Après un démarrage assez lent, le nombre d'utilisateurs français de l'internet s'est très fortement accru (voir tableau 20). A la fin 2004, on pouvait estimer qu'environ 25 millions de personnes avaient utilisé l'internet. Cette croissance est liée à la forte concurrence à laquelle se livrent les fournisseurs d'accès, qui a contribué à la baisse de leurs tarifs. L'essor de l'ADSL, qui permet des communications à haut débit sur les lignes téléphoniques existantes a également

<sup>159</sup> La couverture du nord et de l'est de la France sera plus difficile car elle exige une coordination internationale des plans de fréquence.

<sup>160</sup> 650 000 décodeurs auraient été vendus (entre 60 et 200 euros suivant le modèle) selon *Le Monde* du 20 octobre 2005, p. 30.

contribué au développement de l'usage de l'internet. Il est désormais possible d'avoir un accès illimité à haut-débit à l'internet pour environ 30 euros par mois.

**Tableau 20. Nombre d'utilisateurs de l'internet en France de 1995 à 2004**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'utilisateurs <sup>161</sup> (millions)	0.15	0.5	1.4	3.1	5.4	8	12.1	16.6	21.4	25

Sources: Ministère de l'industrie, Dataquest, Médiamétrie.

Après une phase expérimentale, plusieurs services de télévision s'appuyant sur l'ADSL sont commercialisées depuis décembre 2003. Si la télévision se développe sur l'internet, cela pourrait bien entraîner la fin de la TNT et ceci pour plusieurs raisons: l'internet représente une base d'utilisateurs importante; il n'est pas nécessaire de réaliser de gros investissements pour diffuser les chaînes; la télévision par l'internet est susceptible de séduire les jeunes gens, plus gros utilisateurs de l'internet que leurs aînés; l'internet donnera accès à des services de télévision provenant du monde entier, et pas seulement de France; enfin, la télévision sur l'internet épouse bien la tendance à l'individualisation de la consommation de la télévision (voir section 2.2).

Toutefois, même si la majorité des chaînes accessibles par l'internet a déjà été autorisée par le CSA, il est nécessaire d'élaborer un cadre réglementaire pour ce qu'on peut appeler la e-télévision. Un premier pas en ce sens a été franchi avec la loi du 9 juillet 2004 sur les services de communication électroniques qui a élargi les pouvoirs du CSA à tous les services audiovisuels quel que soit le support utilisé. Le problème qui se pose ici aux régulateurs est de savoir comment peuvent être régulés ou réglementés, non pas tant les services traditionnels de télévision, que les centaines de flux et services vidéo émanant de sources souvent inconnues et situées en dehors du territoire français.

<sup>161</sup> Utilisateurs de plus de 11 ans ayant utilisé l'internet au cours du mois précédant l'enquête.

## 9. CONCLUSIONS

### Pluralisme externe versus pluralisme interne

L'une des particularités du système audiovisuel français est la place dominante de TF1. Bien que le système audiovisuel ait l'apparence d'un système dual partagé à peu près également en un secteur privé et un secteur public, au plan opérationnel, il est dominé par une seule société. Cette situation de faible pluralisme externe n'a sans doute pas été voulue par les législateurs lorsqu'ils ont voté la loi de 1986 et s'explique d'abord par la capacité de TF1 à proposer des émissions qui atteignent des taux d'audience élevés et, corollairement, à attirer les annonceurs publicitaires. Les dirigeants politiques s'accommodent de cet état des choses. Ils savent que, grâce à TF1, ils peuvent toucher facilement la grande majorité de la population (et cela d'autant plus facilement que TF1 est tenu d'offrir à la majorité et à l'opposition le même temps d'antenne). Pour les responsables politiques, la position dominante de TF1 apparaît presque préférable à un marché plus concurrentiel, mais aussi plus instable et les obligeant à déployer des stratégies coûteuses et complexes pour communiquer avec la population. En revanche, les annonceurs publicitaires sont sans doute moins satisfaits et apprécieraient une plus grande concurrence dans la mesure où elle contribuerait à abaisser les tarifs des écrans publicitaires.

Certains estiment que la position dominante de TF1 empêche la diversité et le pluralisme des idées et qu'il est nécessaire d'accroître la concurrence dans le système audiovisuel. L'une des voies qui a été proposée consisterait à privatiser une chaîne publique, ce qui créerait un secteur commercial plus équilibré, tout en permettant aux chaînes publiques de se consacrer à leurs missions fondamentales. Mais jusqu'à présent, cette solution n'a pas reçu l'aval des gouvernements qui se sont succédé depuis 1986. Réduire davantage le secteur public serait probablement une mesure très impopulaire dans la population, sans compter l'opposition même de TF1.

L'autre voie, qui est soutenue par le CSA, consiste à profiter du développement de la télévision numérique pour introduire graduellement davantage de concurrence dans le système audiovisuel.

Pour d'autres observateurs et analystes, le véritable enjeu n'est pas le degré de concurrence qui existe sur le marché audiovisuel et le nombre des opérateurs de la télévision, mais la diversité et la qualité des programmes que ces opérateurs offrent. La logique du marché peut en effet conduire différentes sociétés en concurrence à offrir les mêmes contenus si une part importante de la population apprécie un type de programme particulier.<sup>162</sup> Dès lors, le pluralisme résulte davantage des réglementations

<sup>162</sup> Exemple: supposons que les deux-tiers de la population apprécient les programmes de type A, 20% les programmes de type B et 14% les programmes de type C. Dans cette situation, trois chaînes concurrentes seront amenées à offrir des programmes de type A puisque, ainsi, chacune peut espérer un taux d'audience de 22% (66%/3) supérieur aux taux d'audience obtenus avec les programmes de type B ou C.



qui encadrent l'offre de programmes de chaque opérateur et favorisent une réelle diversité de l'ensemble des productions audiovisuelles. C'est cette approche, centrée sur le pluralisme interne plus que sur le pluralisme externe, qui caractérise la régulation du système audiovisuel français (voir section 6.1 du rapport).

### La crise d'identité du service public audiovisuel

Par delà les difficultés financières et les réformes organisationnelles qu'il a traversées, le secteur public de l'audiovisuel est confronté à une crise d'identité. Les chaînes publiques sont continuellement soumises à une injonction contradictoire qui se manifeste sous diverses formes.

On leur assigne des missions de service public et des ambitions culturelles élevées. En même temps, on leur demande de concurrencer les chaînes commerciales auxquelles on les compare en permanence aussi bien en termes de taux d'audience que de performance économique ou de management.

D'un côté, les chaînes publiques ne contrôlent pas leurs ressources (fixées par le Parlement) et les Français semblent de plus en plus réticents à payer la redevance. D'un autre côté, on accroît leurs charges d'exploitation en les soumettant à des obligations particulières et on exige d'elles qu'elles soient rentables.

Lorsque les chaînes publiques diffusent des émissions similaires à celles des chaînes commerciales dans l'espoir d'atteindre des taux d'audience élevés, on critique leur "commercialisme" et on leur reproche de ne pas avoir d'ambition culturelle ou de ne pas offrir des grilles originales. Lorsque les chaînes publiques s'efforcent de contribuer à la formation du public ou à la qualité du débat en programmant des émissions exigeantes, on les accuse d'être trop élitistes, ennuyeuses ou coûteuses.<sup>163</sup>

La résolution de ces contradictions passe par une clarification de ce que la notion de service public signifie pour l'audiovisuel. Deux définitions s'opposent en la matière: l'une est fonctionnelle et renvoie à des buts, des besoins et des obligations; l'autre définition, organique, se réfère au statut des entreprises et assimile le service public au secteur public de l'audiovisuel. Lorsqu'en 1986, François Léotard, alors ministre de la communication, déclarait que l'intervention de l'Etat dans la communication n'avait pas de réel fondement et que des opérateurs privés pouvaient tout aussi bien remplir des missions de service public, c'est la première définition qu'il utilisait.<sup>164</sup> Néanmoins, l'existence de chaînes publiques, dont le capital est détenu par l'Etat, a été maintenue. Certes, celles-ci sont soumises à diverses obligations ou missions particulières qui ne

<sup>163</sup> Des exemples concrets de ces injonctions contradictoires peuvent être trouvés dans l'ouvrage récent d'Hervé Bourges, ancien dirigeant de TF1 (avant sa privatisation) et ancien Président du CSA: Bourges Hervé, *Sur la télé: mes quatre vérités*. Paris, Ramsay, 2005.

<sup>164</sup> Vedel Thierry et Bourdon Jérôme, "French Public Service Broadcasting: From Monopoly to Marginalization?" in Avery Robert (ed.), *Public Service Broadcasting in a Multichannel Environment*. White Plains, NY, Longman Inc., 1993, pp. 29-51

sont pas négligeables ou anodines (voir section 4.4.1). Mais, du point de vue du téléspectateur, les différences entre chaînes publiques et privées apparaissent parfois ténues au point que, pour certains, trois indices suffisent à reconnaître les premières: l'absence de publicité durant les films, la diffusion de la messe le dimanche et les émissions rébarbatives des candidats lors des périodes électorales.

Pour aller plus loin dans le débat sur le service public de l'audiovisuel, il est indispensable non seulement de mieux connaître ce que les gens attendent de leur télévision et la manière dont ils évaluent les émissions, mais aussi de déterminer comment on peut mesurer correctement les besoins et le degré de satisfaction des téléspectateurs. Une telle démarche implique de résoudre de nombreuses contradictions et difficultés conceptuelles. Ce que les téléspectateurs disent au sujet de la télévision et leurs comportements d'écoute sont souvent deux choses différentes. Beaucoup de téléspectateurs déclarent ne pas aimer la publicité mais une majorité d'entre eux regarde les chaînes commerciales. Si l'on peut s'accorder sur le fait que les taux d'audience ne reflètent pas la demande sociale, on manque d'indicateurs reconnus et fiables pour mesurer la satisfaction à l'égard des programmes.

### Une régulation contractuelle

Depuis une quinzaine d'années, la régulation de l'audiovisuel français a permis le développement d'une pratique contractuelle. A l'intérieur du cadre défini par la loi, des contrats pluriannuels ou des conventions sont conclus entre les chaînes et les autorités de régulation. Grâce à ces contrats, des missions ou des obligations spécifiques peuvent être assignées aux chaînes et/ou celles-ci peuvent s'engager à atteindre des objectifs déterminés.

Ce style de régulation présente des avantages importants. Il permet d'ajuster les exigences de la loi à la situation et aux ressources particulières de chaque chaîne. Ainsi, si une chaîne est dans l'impossibilité de satisfaire à certaines des obligations fixées par la loi du fait d'un retournement du marché, ces obligations peuvent être momentanément suspendues ou remplacées par d'autres obligations. De la même manière, les obligations d'une chaîne peuvent être accrues si des problèmes imprévus se posent ou si la chaîne a adopté une stratégie de programmation entrant en contradiction avec les normes sociales.

Toutefois, ce style de régulation n'est parfaitement efficace que si plusieurs conditions relatives aux relations entre les parties contractantes – symétrie, égalité, universalité – sont réunies. En premier lieu, la relation entre le régulateur et chacune des parties régulées doit être la même (condition de symétrie). Ce n'est pas le cas en France où la relation entre le CSA et les opérateurs publics n'est pas symétrique à la relation entre le CSA et les opérateurs privés. Comme on l'a vu, les opérateurs publics sont soumis à la double régulation du CSA et du gouvernement et ne sont pas pleinement autonomes dans la mesure où ils ne contrôlent pas leurs ressources et leurs charges.

En second lieu, une régulation contractuelle nécessite que le régulateur et les acteurs régulés aient des capacités d'action équivalentes (condition d'égalité). Lorsque l'agence responsable de la régulation d'un secteur ne dispose pas des ressources adéquates, il existe un risque de "capture" du régulateur par l'industrie qu'il est censé superviser. En France, il semble que le CSA n'est pas suffisamment doté – tout particulièrement en termes d'effectifs et d'expertise technique – pour négocier à armes égales avec l'industrie de la télévision.<sup>165</sup>

Enfin, et surtout, pour qu'une régulation contractuelle soit socialement satisfaisante, il est indispensable que toutes les parties concernées soient impliquées dans le processus de régulation (condition d'universalité). Sinon, la régulation contractuelle tend à devenir une affaire d'experts ou de techniciens. Là encore, cette condition est mal respectée en France où les téléspectateurs sont très mal représentés dans la régulation de l'audiovisuel.

### Régulation de l'audiovisuel et participation du public

Comme on l'a déjà souligné dans ce rapport, la participation des citoyens au système de régulation de l'audiovisuel est très faible. Le processus de décision du CSA n'implique que très peu les citoyens et les auditions qu'il mène sont rarement ouvertes au public. L'activité du CSA concerne surtout les experts et les professionnels de l'audiovisuel. Par ailleurs, les téléspectateurs ne sont pas représentés dans les structures de gouvernance du secteur public audiovisuel.<sup>166</sup>

On ne peut pas dire que les chaînes privées font beaucoup mieux en la matière, même si elles ont parfois mis en place des comités de visionnage comprenant des téléspectateurs. Les télévisions commerciales considèrent bien souvent que le marché est le moyen même de la démocratie: les téléspectateurs votent avec leur télécommande et les émissions qui ne rencontrent pas le public sont remplacées par d'autres. Certains dirigeants de télévisions privées, en France ou en Europe, estiment même que les associations de téléspectateurs ne représentent que des groupes d'intérêts particuliers.

L'opposition à la participation de téléspectateurs au processus de régulation de l'audiovisuel est souvent motivée par un argument politico-juridique.<sup>167</sup> Aux yeux de certains, seul le Parlement est pleinement représentatif des citoyens (et donc des téléspectateurs), et il n'y a donc pas lieu de faire appel à des associations de téléspectateurs, dont la légitimité est incertaine. Tout en reconnaissant le rôle

<sup>165</sup> Cette appréciation a été contestée par certains des participants à la table-ronde de l'OSI, qui ont estimé que le CSA avait suffisamment de pouvoirs pour contrôler les chaînes. D'autres participants, dont des anciens membres du CSA, ont été d'accord avec notre analyse.

<sup>166</sup> Comme on l'a indiqué en section 4.3, le Conseil consultatif des programmes, prévu par l'article 46 de la loi de 1986, ne s'est jamais tenu. De plus, cet article a été modifié en 2004 et ne précise plus la composition et les modalités de fonctionnement de ce conseil.

<sup>167</sup> Point de vue qui a été (vivement) défendu par certains participants de la table-ronde de l'OSI.

primordial du Parlement dans la définition des principes et objectifs généraux de l'audiovisuel, on peut penser que cette approche est trop formaliste et, même, assez naïve; et on lui préférera une approche plus réaliste de l'action publique. Une politique publique, quelle qu'elle soit, implique en effet une multitude de groupes d'intérêt qui s'efforcent de peser sur son déroulement, non seulement lors de son élaboration, mais également lors de sa mise en œuvre. Ceci s'observe quotidiennement dans l'audiovisuel comme dans tous les champs de l'action publique. Puisque, en pratique, l'action publique est la résultante d'un processus d'interaction entre de multiples acteurs économiques et sociaux cherchant chacun à promouvoir leurs intérêts, on voit mal pourquoi, dans l'audiovisuel, ce processus n'inclurait que les opérateurs et pas les téléspectateurs.

S'il est souhaitable que la loi renforce les mécanismes de participation du public à la régulation de l'audiovisuel, il est d'abord nécessaire d'appliquer pleinement les dispositions législatives qui existent.<sup>168</sup> Malheureusement, il n'existe qu'une association de téléspectateurs qui, ayant trop peu d'adhérents, peine à être considérée comme véritablement représentative de l'ensemble des téléspectateurs.

Afin d'enrayer le cercle vicieux – peu d'adhérents, donc pas ou peu d'influence, donc pas d'intérêt pour les téléspectateurs à adhérer, etc.–, une action volontariste est souhaitable pour promouvoir des associations de téléspectateurs, soit les “poussant” (par exemple en leur octroyant du temps d'antenne gratuit ou des aides financières), soit en les “tirant” (présence obligatoire dans les procédures de régulation de l'audiovisuel).<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Outre l'article 46 qui vient d'être mentionné, on pense aussi à l'article 42 de la loi de 1986. Celui-ci indique que “les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales et les associations familiales (...) ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs” peuvent demander au CSA de mettre en demeure les chaînes de respecter leurs obligations.

<sup>169</sup> Quelques participants de la table-ronde de l'OSI ont exprimé leur désaccord avec cette analyse, en soulignant que.

## 10. RECOMMANDATIONS

### 10.1 Politique générale l'audiovisuel<sup>170</sup>

#### *Législation*

1. Il est souhaitable que le gouvernement entreprenne une refonte formelle de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (qui a été modifiée par une trentaine de lois ultérieures), et regroupe l'ensemble de la législation relative à l'audiovisuel dans un code de l'audiovisuel. Ceci permettrait non seulement aux acteurs économiques mais aussi à l'ensemble des citoyens d'avoir une vision claire et cohérente des règles régissant le système audiovisuel.<sup>171</sup>
2. A l'occasion de ce travail de codification, nous recommandons que le gouvernement organise un large débat public sur le rôle social de la télévision et sur les buts qui doivent lui être assignés.
3. Il serait utile que le Conseil supérieur de l'audiovisuel mette à la disposition du public un document présentant de façon claire et compréhensible par le plus grand nombre, la législation sur l'audiovisuel, en distinguant nettement les dispositions essentielles et celles qui touchent à des aspects techniques.

### 10.2 Organes de régulation

#### *Consultation du public*

4. Une modification de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est souhaitable afin de rendre obligatoire la consultation des citoyens lorsque le CSA est amené à renouveler les autorisations des chaînes de télévision hertzienne.
5. Nous pensons que le Conseil supérieur de l'audiovisuel devrait être tenu de solliciter systématiquement les commentaires du public afin d'éclairer les

<sup>170</sup> Certains participants de la table-ronde ont proposé d'autres recommandations, souvent plus structurelles ou économiques, telles que par exemple la "constitutionnalisation" du service public audiovisuel, l'interdiction de la publicité à la télévision à certaines heures; l'instauration d'une taxe sur l'utilisation des fréquences hertziennes. Nous avons choisi dans ce rapport de mettre l'accent sur des recommandations qui peuvent être mises en œuvre rapidement sans exiger une réforme importante, voire radicale, du système audiovisuel.

<sup>171</sup> Tous les participants de la table-ronde de l'OSI se sont accordés sur le fait que la loi de 1986, qui s'apparente à un ensemble de strates législatives, était extrêmement difficile à lire et à comprendre. Certains ont noté que même des spécialistes du droit avaient du mal à maîtriser certaines dispositions, comme par exemple celles relatives à la concentration (section 5.2 du rapport). D'autres participants ont rappelé que la lisibilité des lois était une condition de la transparence que toutes les sociétés démocratiques s'efforcent de promouvoir.

décisions qu'il est amené à prendre, et notamment chaque année lors de l'examen des rapports annuels d'activité des chaînes de télévision.

6. Il est hautement souhaitable que l'Etat encourage le développement d'associations de téléspectateurs, notamment par des subventions, afin que celles-ci soient véritablement représentatives de l'ensemble des téléspectateurs.
7. Nous recommandons que les associations de téléspectateurs puissent disposer gratuitement d'un temps d'antenne sur les chaînes publiques, afin de pouvoir présenter leurs activités et recruter des adhérents.
8. Il est nécessaire que le décret permettant la mise en œuvre de l'article 46 de la loi du 30 septembre 1986, par lequel un Conseil consultatif des programmes est créé au sein de France Télévisions, soit rapidement publié.

### *Contrôle et évaluation*

9. Les autorités publiques devraient favoriser la création d'une structure indépendante ou d'un observatoire – par exemple au sein de l'université – pour promouvoir une culture civique de l'audiovisuel et fournir des instruments d'évaluation de l'activité des chaînes de télévision. En dehors des initiatives qui ont pu être lancées récemment par des groupes privés,<sup>172</sup> cet observatoire serait chargé de développer des méthodologies et des indicateurs, de gérer une base de données permanente sur l'audiovisuel, de mener des études approfondies et des enquêtes comparatives internationales. Il pourrait être également chargé d'organiser tous les deux ans une conférence nationale sur l'état et le futur de l'audiovisuel en France, à laquelle toutes les parties intéressées seraient invitées à contribuer.

---

<sup>172</sup> Par exemple l'Observatoire français des médias mentionné en section 5.3 du rapport.

## ANNEXE 1. Tableaux

### Tableau A1. Principales lois et principaux décrets sur l'audiovisuel en France

Date de la loi ou du décret	Dispositions principales
Loi du 30 septembre 1986 ( <i>Loi sur la liberté de Communication 1986</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met un terme au monopole d'Etat sur l'audiovisuel. Instaure une procédure d'autorisation des chaînes privées.</li> <li>• Remplace la Haute Autorité par la CNCL en tant qu'agence de régulation de l'audiovisuel. La CNCL nomme les présidents des chaînes publiques.</li> <li>• Engage la privatisation de TF1.</li> <li>• Introduit le principe de quotas de programmation pour les films et les oeuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française.</li> </ul>
Loi du 17 janvier 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CNCL est remplacée par le CSA dont les pouvoirs sont renforcés. Le CSA est chargé d'établir les conventions des chaînes privées.</li> </ul>
Loi du 2 août 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instaure une présidence commune aux deux chaînes publiques Antenne 2 et FR3.</li> </ul>
Décrets du 17 janvier 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quotas de programmation: 50 pour cent d'oeuvres d'expression originale française et 60 pour cent d'oeuvres de l'UE. Quotas de production.</li> </ul>
Loi du 18 Janvier 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Change les quotas de programmation: de 50 pour cent à 40 pour cent d'EOF, 60 pour cent d'oeuvres européennes (versus EU auparavant).</li> </ul>
Décret du 27 mars 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablit la réglementation de la publicité et du parrainage à la télévision: limites horaires et secteurs interdits.</li> </ul>
Loi du 1er Février 1994 ( <i>Loi Carignon</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donne au CSA les mêmes pouvoirs sur les chaînes publiques et les chaînes privées.</li> <li>• Change le dispositif anti-concentration (part maximale du capital de 49% au lieu de 25% auparavant).</li> <li>• Quotas de programmation des radios ajustés en fonction de leur format.</li> </ul>
Loi du 1 août 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crée France Télévisions en tant que société holding.</li> <li>• Les pouvoirs du CSA sont renforcés.</li> <li>• Modification de la procédure d'allocation des fréquences.</li> <li>• Schéma de développement de la TNT.</li> </ul>
Décret No. 2001-609 du 9 juillet 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixe la contribution des chaînes à la production et les quotas de production.</li> </ul>
Loi du 31 décembre 2003 ( <i>Loi sur les obligations de service public et sur France Télécom 2003</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met fin au monopole de TDF sur la transmission des chaînes publiques.</li> <li>• La limite de 8 millions d'habitants pour les câblo-opérateurs est abolie.</li> </ul>
Loi du 21 juin 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournisseurs d'accès et serveurs doivent exercer un plus grand contrôle sur le contenu des services internet.</li> <li>• Les collectivités locales peuvent fournir des services de télécommunication (dont des réseaux câblés) quand les opérateurs privés sont défaillants.</li> </ul>
Loi du 9 juillet 2004 ( <i>Loi sur les Communications électroniques 2004</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des prérogatives du CSA: le CSA contrôle l'ensemble des services de télévision quel que soit le support. Les services de radio et de TV sur l'internet sont soumis aux mêmes obligations que chaînes du câble et satellite.</li> <li>• La gamme de sanctions du CSA est aménagée.</li> <li>• Modification de la règle de must-carry pour les opérateurs du câble et satellite.</li> <li>• Dispositions pour encourager la TNT et la télévision locale.</li> </ul>

Source: Données rassemblées par Th. Vedel

**Tableau A2. Principales obligations des chaînes de télévision telles que fixées par leurs cahiers des charges (chaînes publiques) ou leurs conventions (chaînes privées)**

	Sources des obligations	Obligations
France 2 France 3	<p>Approuvées par: Décret No. 94-813 of 16 Septembre 1994; modifié par le Décret No. 96-239 du Mars 25 1996; Décret No. 98-348 du 6 May 1998; Décret No. 99-1229 du 31 décembre 1999; Décret No. 2001-142 du 14 Février 2001; Décret No. 2002-750 du 2 Mai 2002.</p> <p>Complété par: délibération du CSA du 26 Novembre 2002 (horaires et respect de la programmation); Décision CSA No. 2003-443 du 17 Juin 2003 (protection de la jeunesse)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuité du service public en cas de grève</li> <li>• Programmes pour les malentendants</li> <li>• Allocutions du Gouvernement</li> <li>• Campagnes électorales</li> <li>• Débats parlementaires et des assemblées régionales</li> <li>• Expression des organisations syndicales et professionnelles</li> <li>• Programmes religieux</li> <li>• Programmes en langage régional</li> <li>• 12 messages pour une cause nationale</li> <li>• Information des consommateurs</li> <li>• Programmes pour la population immigrée</li> <li>• Programmes régionaux et locaux</li> <li>• Emissions lyriques, danse et théâtre (15 au moins)</li> <li>• programmes de musique(2 hrs au moins par mois)</li> <li>• Promotion de la chanson française</li> <li>• Programmes scientifiques</li> </ul>
France 5	<p>Approuvé par: Décret No. 95-71 du 20 Janvier 1995; modifié par Décret No. 2002-751 du 2 May 2002.</p> <p>Complété par accord avec CSA du 25 Octobre 1995; Décision du CSA No. 2003-444 du 17 Juin 2003 (protection de la jeunesse)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuité du service public en cas de grève</li> <li>• 12 messages pour une cause nationale par an</li> <li>• Programmes favorisant l'accès au savoir, à l'éducation et à la culture, particulièrement pour les jeunes</li> <li>• Programmes sur l'emploi et la formation</li> <li>• Programmes encourageant le civisme, et l'intégration des personnes immigrées</li> <li>• Programmes pour les enfants et les adolescents</li> </ul>
ARTE	<p>Traité franco-allemand Treaty du 2 Octobre 1990. Contrat du 30 Avril 1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie de programmation définie par les gouvernements français et allemand.</li> <li>• Favoriser les oeuvres inédites</li> <li>• Majorité de fictions européennes</li> <li>• Pas de films les mercredi et vendredi avant 22.30, et les samedi et dimanche avant re 20.30</li> <li>• Pas de diffusion de films moins de 3 ans après sortie en sale (2 ans si co-production)</li> </ul>



TF1	Convention avec CSA du 29 Octobre 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmation 24h/24</li> <li>• Chaîne généraliste</li> <li>• Programmes sous-titrés pour les malentendants (au moins 1000 heures par an)</li> <li>• Deux JT par jour + magazines d'actualité (au moins 800 hrs par an)</li> <li>• Programmes pour les jeunes (au moins 1000 hrs par an)</li> <li>• 2/3 des œuvres en EOF</li> <li>• Diffusion d'au plus 192 films par an</li> </ul>
M6	Convention avec CSA du 10 Mars 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmation 24h/24</li> <li>• Chaîne généraliste</li> <li>• Programmes musicaux (30% des heures annuelles, dont une majorité de titres en français)</li> <li>• Programmes musicaux aux heures de grande écoute</li> <li>• Co-production et diffusion de 150 vidéo clips par artistes chantant en français dont 30 de nouveaux talents</li> <li>• Majorité of d'œuvres d'animation européennes</li> <li>• Décrochages locaux</li> <li>• Diffusion d'au plus 192 films par an, dont 144 au plus entre 20.30 et 22.30</li> <li>• En 2006 doit diffuser 1000 programmes sous-titrés pour les malentendants</li> <li>• Protection de la jeunesse et adolescents.</li> </ul>
Canal Plus	Convention avec CSA du 22 Novembre 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffusion au moins 18 hrs/24</li> <li>• Programmes centrés sur cinéma et sports</li> <li>• Diffusion en clair de 6h au plus par jour</li> <li>• 500 films/an entre 12.00 et 24.00 et 150 films au plus entre 0h et 12h</li> <li>• Multi-diffusion de films jusqu'à 7 fois sur 3 semaines</li> <li>• Pas de films les mercredi (13.00-21.00), vendredi et samedi(18.00-23.00) et dimanche.</li> <li>• Films de plus de 1 million d'entrées non diffusable la première année.</li> <li>• Promotion des sorties de films en salle.</li> </ul>

Source: Tableau établi par Th. Vedel

**Tableau A3. Obligations de programmation des chaînes de télévision hertziennes (2002)**

	TF1	F2	F3	C+	F5	M6
Nombre maximal de films par an	192	192	192	500	Aucun	192
Nombre aux heures de grande écoute par an	144	144	144	NA	Aucun	144
Quotas minimum films UE et films EOF (en %)	60/40	60/40	60 /40	60 /40	Aucun	60 /40
Quotas œuvres audiovisuelles UE et œuvres EOF (en %)		60/40	60 /40	60 /40	60 /40	Aucun
Oeuvres audiovisuelles ou EOF en 1ere diffusion (nombre minimal d'heures par an)	120h (débutant entre 20 et 21h00)	96h	96h	Aucun	Aucun	100h
Journaux d'information (nombre minimal d'heures par an)	800h	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
Programmes pour la jeunesse (nombre minimal heures par an)	1,000h (dont 50h documentaires)	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
Programmes musicaux (nombre minimal heures)	Aucun	2h/mois (dont 16h concerts)	3h/mois (dont 16h concerts)	Aucun	Aucun	30% de la programmation totale 50% de musique française
Spectacles dramatiques, lyriques et chorégraphiques	Aucun	15 spectacles	15 spectacles	Aucun	Aucun	Aucun

UE: Oeuvres européennes EOF: oeuvres d'expression originale française

Source: CSA<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Les données présentées ici et dans d'autres tableaux sous la source CSA sont disponibles sur le site web du CSA ([www.csa.fr](http://www.csa.fr)).

**Tableau A4. Obligations de production des chaînes de télévision hertziennes (2002)**

	TF1	F2	F3	C+	F5	M6
Investissements dans les films (% du CA)	3.2	3.2	3.2	20 (dont 12 UE et 9 EOF)	NA <sup>174</sup>	3.2
Investissements dans films de producteurs indépendants (% des investissements films)	75	75	75	75	NA	75
Investissements dans les oeuvres audiovisuelles UE et EOF (% du CA)	16 (EOF)	18	18.5	4.5	16 (EOF)	18 UE et 13.5 (EOF)
Investissements pour oeuvres audiovisuelles de producteurs indépendants (% des investissements totaux)	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
Investissements dans les oeuvres d'animation (% du CA)	0.6	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	1.0
Investissements dans les programmes musicaux (Minimum en millions €)	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	21.34 <sup>175</sup>

UE: Oeuvres européennes EOF: oeuvres d'expression originale française  
Source: CSA, Rapports d'activités des chaînes

**Tableau A5. Ressources des chaînes de télévision hertziennes nationales (2003)**

Type de ressources	€ million					
	TF1	FT2	FT3	C+	F5	M6
Redevance	–	608	756.2	–	132.8	–
Publicité et parrainage	1461,3	396	277	–	28.1	575
Autres ressources	11.9	45.4	66	–	2.4	25.2
Ressources totales	1,473.2	1,049.4	1,096.2	–	163.3	600.2

Source: Rapports d'activités des chaînes

<sup>174</sup> NA: Not applicable (usually because of the station's specific situation)

<sup>175</sup> With a minimum of 150 video clips, including 30 from brand new artists.

**Tableau A6. Part du marché publicitaire des chaînes de télévision nationales (1998–2003)**

	Part du marché publicitaire en %					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TF1	50.2	51.1	53.8	54.9	54	54.7
FT2	17.6	16.3	12.7	11.4	11.9	11.7
FT3	11.1	10.2	8.3	7.6	8.0	8.1
C+	2.7	2.8	3.2	2.5	2.5	2.2
F5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.9
M6	17.9	19.1	21.4	23.0	22.9	22.4

Source: SECODIP, TNS<sup>176</sup>

**Tableau A7. Part d'audience des chaînes de télévision hertziennes – téléspectateurs de plus de 4 ans (1996–2003)**

	Part d'audience (pour cent)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TF1	35.4	35.0	35.3	35.1	33.4	32.7	32.7	31.5
FT2	24.2	23.7	22.5	22.3	22.1	21.1	20.8	20.5
FT3	17.7	17.1	17.0	16.3	16.8	17.1	16.4	16.1
C+	4.5	4.5	4.6	4.5	4.1	3.6	3.5	3.7
F5	1.6	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.4	2.9
ARTE	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.8
M6	11.9	12.7	12.9	13.6	12.7	13.5	13.2	12.6
Autres	3.4	3.8	4.3	6.3	7.5	7.8	9.5	10.9

Source: Médiamétrie<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Les données initialement produites par la SECODIP sont désormais fournies par TNS Media Intelligence. Voir le baromètre mensuel des investissements publicitaires dans les médias de TNS disponible à [http://www.tnsmediainelligence.com/03\\_contenu\\_1.htm](http://www.tnsmediainelligence.com/03_contenu_1.htm), (consulté le 14 août 2005).

<sup>177</sup> Information disponible sur le site web de Médiamétrie ([www.mediametrie.fr](http://www.mediametrie.fr)).

**Tableau A8. Programmation annuelle des chaînes de télévision hertziennes  
– ventilation par genre (2002)**

	TF1	FT2	FT3	F5	M6	
Part dans la programmation totale de chaque genre (en % des heures diffusées)	Information	11.3	21.1	16.7	0.3	5
	Magazines et documentaires	17.4	17.9	27.8	80.1	5.3
	Films	3.7	3.3	4.6	0.6	3
	Séries et docudrames	31.4	25.1	25.6	9.7	35.2
	Divertissement et musique	16	17.5	9	2.2	35.1
	Sports	4.5	6.1	5.8	–	0.3
	Publicité	13	6.5	6.5	4.5	13.1
	Promotion de la chaîne	2.7	2.5	4	2.6	3
Heures totales (en milliers)	8,760	8,870	8,155	5,845	8,760	

Canal+, étant une chaîne axée sur le cinéma et les sports, n'est pas incluse.

Source: CSA, Rapports d'activités des chaînes

**Tableau A9. Magazines et documentaires consacrés aux arts sur les chaînes de télévision hertziennes (2002)**

	F 2	F 3	F 5	ARTE	TF1	M6	CANAL +
Peinture	54h40	6h53	63h27	65h07	1h41	–	–
Danse	6h02	4h02	7h32	12h50	–	–	–
Cinéma	46h19	26h54	133h20	65h52	5h23	23h02	216h06
Divertissement	–	50h52	39h28	0h52	123h35	–	1h55
Littérature	186h04	20h30	53h01	27h24	23h35	–	–
Médias	3h10	11h04	37h08	3h54	–	29h47	89h53
Musique	75h13	37h45	93h56	114h24	15h24	90h11	13h03
Théâtre	2h47	2h40	10h38				
Autres	38h41	161h40	55h14	77h19	1h50	0h12	10h52
Total	412h56	322h20	493h44	377h05	171h28	143h12	331h50
Part dans la programmation totale (en %)	4.7	4.0	8.5	12.9	2.0	1.6	3.8

Source: CSA

**Tableau A10. Programmes culturels sur les chaînes de télévision hertziennes (2002)**

	F 2	F 3	F 5	ARTE	TF1	M6	CANAL +
Total des heures diffusées	713h45	1000h54	2719h03	1805h21	323h34	329h54	715h24
Heures de grande écoute (18:00-23:00)	21h51	106h30	NS	NS	34h39	66h52	127h31
Part dans les heures de grande écoute (en %)	3.1	10.6	–	–	10.7	20.3	17.8

NS: Non significatif (du fait de leur horaires de diffusion particuliers)

Source: CSA

**Tableau A11. Répartition du temps d'antenne entre partis politiques sur les chaînes de télévision (2003)**

		TF1	F2	F3	Canal+	M6
Temps d'antenne alloué dans les journaux télévisés (en %)	Gouvernement	43.9	40.3	38.5	37.9	38.4
	Majorité parlementaire	18.7	23.6	25.2	24.2	26.7
	Opposition parlementaire	32.7	32.6	31.4	33.9	32
	Partis non représentés au Parlement	4.7	3.5	4.9	4.0	2.9
Total (heures)		8h 25m 56s	36h 36m 06s	14h 57m 26s	5h 59m 56s	1h 32m 02s
Temps d'antenne alloué dans les émissions politiques et magazines (en %)	Gouvernement	31.3	29.4	37.3	29.4	32.9
	Majorité parlementaire	22.7	21.0	29.0	29.3	15.3
	Opposition parlementaire	37.8	39.8	32.5	35.4	38.6
	Partis non représentés au Parlement	8.2	9.8	1.2	5.9	13.2
Total (heures)		3h 32m 56s	32h 38m 23s	59h 31m 43s	9h 53m 21s	4h 24m 32s
Temps d'antenne alloué dans les autres programmes (en %)	Gouvernement	23.8	26.2	16.9	28	–
	Majorité parlementaire	42.4	19.2	25.1	19	–
	Opposition parlementaire	21.6	45.7	55.3	52.5	–
	Partis non représentés au Parlement	12.2	8.9	2.7	0.5	–
Total (heures)		1h 03m 56s	28h 29m 11s	31h 13m 30s	19h 45m 35s	–

Source: CSA

**Tableau A12. Stations de télévision locales en France**

Nom	Zone de diffusion	Date de création	Fin de l'autorisation
<b>France métropolitaine</b>			
Télé Toulouse	Toulouse	7 Avril 1988	18 Novembre 2005
TV8 Mont-Blanc	Savoie and Haute-Savoie	26 Juillet 2000	1 Août 2005
Télé Lyon Métropole	Lyon	20 Février 1989	31 Août 2006
Télé 102	Vendée (Les Sables-d'Olonne)	19 Juillet 1999	19 Juillet 2004
Clermont 1ère	Clermont-Ferrand	9 Octobre 2000	1 Juillet 2005
Télé Sud Vendée	Vendée (Luçon)	18 Novembre 1999	1 Janvier 2005
TV7 Bordeaux	Bordeaux	26 Juillet 2000	1 Janvier 2006
Canal 32	Troyes	23 Novembre 2001	30 Septembre 2006
<b>Hors France métropolitaine</b>			
Antenne Réunion	La Réunion	18 Mars 1991	27 Septembre 2007
Canal Réunion	La Réunion	Mars 1991	30 Août 2005
Antenne Créole	Guyane	15 Mars 1994	14 Mars 2003
Canal Guyane	Guyane	22 Mars 1996	31 décembre 2004
Antilles Télévision	Martinique	Février 1993	6 Février 2005
Canal Antilles	Martinique	12 Juillet 1993	11 Février 2008
L'A1 Guadeloupe	Guadeloupe	–	14 Janvier 2004
Canal 10	Guadeloupe	–	13 décembre 2008
Éclair TV	Guadeloupe	–	14 Janvier 2004
Canal Antilles	Guadeloupe	12 Juillet 1993	11 Février 2008
Tahiti Nui TV	Polynésie française	29 Juin 2000	28 Juin 2005
Canal Polynésie	Polynésie française	22 décembre 1994	28 Juillet 2004
Canal Calédonie	Nouvelle-Calédonie	31 décembre 1994	27 Juillet 2004

Source: CSA



## ANNEXE 2. Références des lois citées dans le rapport

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et ses principales modifications sont disponibles sur le site du CSA à:  
[http://www.csa.fr/upload/dossier/LOI%2086\\_1067\\_%20mai2005.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/LOI%2086_1067_%20mai2005.pdf)

### *Loi sur la liberté de communication et principales lois la modifiant*

Loi No. 86-1067 du 30 Septembre 1986 sur la liberté de communication, *Journal Officiel*, 1 Octobre 1986.

Loi No. 89-25 du 17 Janvier 1989, modifiant la Loi of 30 Septembre 1986, *Journal officiel*, 18 Janvier 1989.

Loi No. 94-88 du 1 Février 1994, modifiant la Loi du 30 Septembre 1986, *Journal officiel*, 2 Février 1994.

Loi No. 2000-719 of 1 Août 2000, modifiant la Loi of 30 Septembre 1986, *Journal officiel*, 2 Août 2000.

### *Autres lois*

Loi No. 2004-669 du 9 Juillet 2004 sur les communications électroniques et les services audiovisuels, *Journal officiel*, 10 Juillet 2004.

Loi No. 2003-1365 du 31 décembre 2003 sur les obligations de service public des télécommunications et sur France Télécom, *Journal officiel*, 1 Janvier 2004.

Loi No. 82-652 of 29 Juillet 1982 sur la Communication audiovisuelle, *Journal officiel*, 30 Juillet 1982.

## ANNEXE 3. Bibliographie

### *En anglais*

- Baker, Edwin C., *Media, Markets, and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2002)
- Blumler, Jay G., “The British approach to public service broadcasting”, in Avery Robert K. (ed.), *Public Broadcasting Service in a Multichannel Environment* (White Plains, NY: Longman, 1993)
- Franklin, B., “A Good Day to Bury Bad News? Journalists, Sources and the Packaging of Politics”, in S. Cottle (ed.), *News, Public Relations and Power* (London: Sage, 2003)
- Owen, Bruce M. and Steven Wildman, *Video Economics* (Cambridge: Harvard University Press, 1992)
- Vedel, Thierry and Jérôme Bourdon, “French Public Service Broadcasting: From Monopoly to Marginalization?” in Avery Robert (ed.), *Public Service Broadcasting in a Multichannel Environment* (White Plains, NY: Longman, 1993)

### *En français*

- Aron, Mathieu and Marie-France Etchegoin, *Le bûcher de Toulouse d’Alègre à Baudis: histoire d’une mystification* (Paris: Grasset, 2005)
- Bourdieu, Pierre, *Sur la télévision, suivi de L’emprise du journalisme* (Paris: Liber, 1996)
- Charon, Jean-Marie, *Réflexions et propositions sur la déontologie de l’information. Rapport à Madame la Ministre de la Culture et de la Communication* (Paris: La documentation française, 1999)
- Chauveau, Agnès, *L’audiovisuel en liberté. Histoire de la Haute Autorité* (Paris: Presses de Sciences-Po, 1997)
- Cohen, Elie. *Le colbertisme high-tech. Economie des Télécom et du grand projet*. (Paris: Hachette, 1992)
- Dagnaud, Monique, *L’Etat et les médias. Fin de partie* (Paris: Editions Odile Jacob, 2000)
- Derieux, Emmanuel, *Droit de la communication* (Paris: LGDJ, 2003)
- Gerstlé, Jacques, *La communication politique* (Paris: Armand Colin, 2004)
- Halimi, Serge, *Les nouveaux chiens de garde* (Paris: Liber/Raisons d’agir, 1997)
- Kriegel, Blandine, *La violence à la télévision. Rapport à M. Jean-jacques Aillagon, ministre de la Culture et de la Communication* (Paris: La Documentation française, 2002).
- Lemieux, Cyril, *Mauvaise presse: une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques* (Paris: Editions Métailié, 2000)
- Lunven Ronan, Vedel Thierry. *La télévision de demain* (Paris: Armand Colin, 1993)

---

Mathien, Michel (ed.), *L'information dans les conflits armés: du Golfe au Kosovo* (Paris: L'Harmattan, 2001)

Neveu, Erick, "Médias, mouvements sociaux, espaces publics", in *Réseaux*, vol. 17, No 98, 1999.

Pean, Pierre, and Christophe Nick, *TF1, un pouvoir* (Paris: Fayard, 1997)

Vedel, Thierry