SOMMAIRE

Pages

LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....11

INTRODUCTION.....17

I. DES MOUVEMENTS DE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS QUI DOIVENT S'INTERPRÉTER DANS UN CONTEXTE DE BOULEVERSEMENTS TECHNOLOGIQUES 23

A. LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS SONT SOUMIS À UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS 23

1. La plupart des pays, dont la France, ont mis en place de longue date des règles spécifiques pour réguler les concentrations 23

a) La France : des règles issues de la Libération qui placent au centre le pluralisme..... 23

b) Un cadre législatif spécifique en France 25

(1) La compétence complémentaire de deux autorités de régulation pour la régulation de l'audiovisuel : l'Autorité de la concurrence et l'Arcom 25

(2) La loi de 1986 sur l'audiovisuel et ses objectifs de pluralisme et d'équilibre économique 29

(a) Le cadre constitutionnel 29

(b) Les règles applicables dans la loi de 1986..... 29

(i) Les seuils de détention capitalistique (articles 38 et 39 de la loi de 1986) 29

(ii) Le seuil de détention par une société étrangère (article 40) 31

(iii) Les cumuls d'autorisation « monomédias » (article 41 de la loi de 1986) 31

(iv) La concentration multimédia : la règle des « deux sur trois »..... 32

2. Des règles partagées, mais sous des formats différents d'un pays à l'autre 34

a) L'Allemagne : la préservation de l'opinion publique..... 34

(1) Des règles souples qui font l'objet d'un accord entre *Länder* et État fédéral 34

(2) Le cas des fusions entre médias : les projets du groupe Springer.....35

b) Les États-Unis : des règles assouplies depuis le début des années 2000..... 36

c) La Grande-Bretagne : un relâchement des critères qui n'exclut pas un contrôle poussé des concentrations..... 38

(1) Le test de « l'intérêt public » en première ligne pour les concentrations 38

(2) Un exemple de décision : le projet de fusion entre 21th Century Fox et Sky en 2018.....39

(3) La règle de détention croisée 40

B. DES CONCENTRATIONS ACCÉLÉRÉES PAR LES BOULEVERSEMENTS TECHNOLOGIQUES.....41

1. Vers un monopole dans l'accès à l'information par quelques grandes plateformes 42

a) Internet : une promesse non tenue 42

b) Un accès à l'information qui traduit une fracture générationnelle 43

(1) Quel accès à l'information à l'heure d'Internet ?.....43

(2) Une situation qui ne peut que perdurer.....44

c) Des médias qui ne disent pas leur nom..... 45

d) Une dépendance économique de plus en plus prononcée et lourde de conséquences..... 48

(1) Une publicité digitale qui capte la croissance du marché depuis 15 ans.....48

(2) Les grandes caractéristiques de la publicité en ligne 50
(a) Des données parcellaires concernant les leaders étrangers du marché 50
(b) Un secteur qui a bénéficié de la crise pandémique pour se développer 52
(c) Les inquiétudes de la presse 53
(d) Un moteur de concentration 53
2. Le modèle des acteurs français historiques profondément remis en cause par la transformation des usages de la télévision 54
a) Une révolution des modes de consommation 54
b) La France en retard d'une époque 56
3. Un marché de la SVAD confisqué par les plateformes américaines 58
a) Les atouts des plateformes américaines 58
b) Quel modèle économique pour les acteurs français ? 59

II. LA CONCENTRATION EN FRANCE : UNE RÉALITÉ PROTÉIFORME EN ÉVOLUTION CONTINUE 63

A. DES ACTEURS HISTORIQUES SOUHAITANT SE RENFORCER 64
1. Une relative stabilité du nombre et du poids des entreprises de médias depuis 2000 65
a) Un paysage audiovisuel plus ouvert, mais toujours dominé par les opérateurs historiques 65
(1) Une progression indéniable de l'offre 65
(2) La télévision numérique terrestre a fini par renforcer la position des opérateurs historiques privés 66
b) Un paysage radiophonique divers et faiblement concentré 69
(1) Une large partie des fréquences sont attribuées à des radios indépendantes 69
(2) Une concentration limitée, mais intégrant des groupes multimédias 71
c) La presse écrite : des changements d'actionnaires plus importants ces dix dernières années 72
(1) Une réduction de l'offre depuis 2010 qui n'affecte pas la presse nationale d'information politique et générale 72
(2) Un marché plus fragmenté marqué par la montée en puissance d'acteurs hors médias 73
(3) Une concentration des titres déjà effective au sein de la presse locale 74
(4) Un bouleversement des propriétaires de la presse magazine 77
2. L'émergence de nouveaux acteurs contribue à rebattre les cartes à la marge pour les opérateurs historiques 78
a) Un nouvel acteur en pleine croissance : NextRadioTV 78
b) De nouveaux modèles pour la presse écrite ? 79
(1) Une presse écrite en quête de réinvention, deux modèles différents : Le 1 et L'Opinion 80
(2) Le développement de la presse en ligne : les exemples de Mediapart et de Les Jours ...81
3. Vers une nouvelle phase de concentration horizontale ? 82
a) Une éventuelle fusion entre TF1 et M6 devrait considérablement bouleverser les équilibres dans le domaine audiovisuel 82
(1) Un processus en cours 82
(2) Une place pour un troisième acteur privé ? 86
b) La réorganisation en cours du marché des télévisions locales 87
(1) Les investissements d'Altice 88
(2) Quel avenir pour Territoires TV et Viàgroupe ? 89
c) Des interrogations concernant NJJ Presse et LVMH 90

B. DES STRATÉGIES VERTICALES ET DIAGONALES DÉSORMAIS CLAIREMENT ÉTABLIES 91
1. Une spécificité française : la possession des médias par des capitaines d'industrie 92
a) Une tradition ancienne : les exemples Lagardère et Dassault 94
(1) Un développement tous azimuts : l'ouverture du groupe Matra au secteur des médias 94

(2) Le démantèlement de la Soc Presse par le groupe Dassault 95
b) Une exception culturelle française ?État des lieux chez nos voisins..... 96
c) Les difficultés des groupes de presse indépendants 97
(1) L'absorption en cours du groupe Lagardère.....97
(2) Combat Media : les difficultés à mettre en place un nouvel acteur 100
2. La stratégie d'entrisme des fournisseurs d'accès à Internet : une recherche de convergence assumée ? 101
a) Une concentration qui ne dit pas son nom : les investissements de Xavier Niel dans les médias.....104
(1) Un intérêt croissant pour la presse écrite.....105
(2) La production audiovisuelle, prélude à une autre ambition ? 107
b) Altice : la convergence à l'épreuve de la rentabilité.....108
(1) La valorisation du « produit SFR ».....108
(2) Un plafond de verre ?.....110
(a) Une réduction de la voilure sur la diffusion du sport 111
(b) L'échec du kiosque numérique et la revente des titres.....112
3. Peut-on parler de mécénat ? 113
a) Le cas LVMH : quelle véritable stratégie dans les médias ? 114
(1) Des prises de participations pour partie rassemblées au sein du groupe Les Échos-Le Parisien 114
(2) Mécénat ou stratégie d'influence ? 116
(3) L'avenir : accélération de la diversification ou poursuite de l'élargissement de la branche médias ?.....117
b) Le Crédit Mutuel et la presse régionale : entre proximité et réduction des coûts.....119
(1) Proximité et impératifs économiques 120
(2) Une concentration accrue pour de meilleures synergies ? 121
4. Des stratégies industrielles destinées à faire émerger des champions nationaux ou à contrôler l'ensemble de la chaîne de valeur ? 121
a) Une concentration verticale et diagonale assumée : le groupe Vivendi.....122
(1) Valoriser le contenu pour mieux concurrencer les plateformes américaines.....125
(2) Le choix affirmé de l'internationalisation 127
(3) Quel avenir pour Canal+ ?.....130
b) La fusion TF1-M6 : une approche défensive ? 132
(1) Protéger sa position sur le marché local en y redéfinissant l'offre 135
(a) Une approche défensive vis-à-vis des plateformes américaines.....135
(b) Une redéfinition de la diffusion 136
(2) Une internationalisation à terme ?.....137

III. QUELS SONT LES RISQUES DES CONCENTRATIONS ? 139

A. FRAGILISER LA CRÉDIBILITÉ DE L'INFORMATION 140
1. Une forte défiance vis-à-vis des médias en dépit de règles protectrices pour les journalistes 140
a) Une crédibilité des médias menacée 140
b) Il existe cependant des règles protectrices supposées conforter la confiance 143
(1) Une liberté d'expression garantie à l'échelle française et européenne 143
(a) Une liberté d'expression encadrée.....143
(b) Éviter les connivences : recommandations européennes et droit d'opposition.....145
(2) Des protections collectives inégalement appliquées 147
(a) Les syndicats, les CSE et les SDJ, au service de l'indépendance des journalistes ?...147
(b) Des chartes de déontologie négociées par la profession, mais inégalement appliquées 149
(c) Des chartes internes aux entreprises parfois anciennes et diverses 152
(d) Une généralisation de ces chartes prévue par la loi du 14 novembre 2016 154
(e) D'autres garde-fous protègent la qualité de l'information et les journalistes.....156
(f) Des comités d'éthique encore balbutiants et trop faibles.....157
(g) Le rôle limité du conseil de déontologie journalistique et de médiation 160
(3) Des protections individuelles importantes : clause de cession et clause de conscience161

2. Faire prévaloir les intérêts du groupe ? 166
a) Dans le secteur public : proximité au pouvoir en place ? 166
b) Dans le secteur privé 170
(1) Intérêt direct de l'actionnaire ou de ses partenaires ? 170
(a) Quelques cas d'intervention directe en faveur des activités du groupe....171
(b) Des synergies entre médias d'un même groupe 173
(c) Des pressions, voire des censures pour éviter un reportage gênant ? 173
(d) Une « frilosité » à traiter certains sujets ? 175
(2) Défendre l'intérêt des annonceurs ? 178
(3) Connivence avec les pouvoirs politiques ? 180
3. Existe-t-il un biais idéologique de l'actionnaire ? Des médias d'opinion ? 180
a) Pluralisme externe et pluralisme interne 180
(1) La presse écrite et le pluralisme externe 181
(2) L'audiovisuel et le pluralisme interne....182
(3) Comment définir la « ligne éditoriale » ? 183
(a) Un concept à clarifier....183
(b) L'action du CSA 183
b) CNews : une chaîne « qui fait débat »....185
(1) De i-Télé à CNews....185
(2) Une évolution qui fait débat 186
(3) La chaîne face au CSA....188
(4) « Culture du clash » et émissions de plateau 192
(5) La place structurante des chroniqueurs 192
(6) Vers une télévision de débats voire d'opinion ?....193
4. Un contexte favorable aux soupçons : la précarisation du métier de journaliste....196
a) Des journalistes moins nombreux depuis l'accélération des concentrations dans la presse écrite....196
(1) Le nombre de journalistes a globalement baissé depuis le pic de 2009 196
(2) Une prédominance de la presse écrite qui s'érode 197
(3) Une réduction du nombre des journalistes en partie liée aux mouvements de concentration....199
(4) Des journalistes majoritairement en région parisienne 203
b) Une précarisation croissante qui renforce la dépendance 203
(1) Des journalistes de moins en moins « postés », et une profession qui se féminise....203
(2) Un statut de plus en plus précaire....204
5. La place essentielle du directeur de la rédaction pour garantir la déontologie du travail des journalistes....205
a) Le directeur de la rédaction, « tampon protecteur » des rédactions ?....205
b) Le « cheval de Troie » de l'actionnaire ? 207
6. Conséquences : un risque d'autocensure....211
a) Éviter les thèmes qui fâchent pour continuer à travailler....211
b) L'autocensure pour des raisons économiques....212
7. La fragilisation économique et la crise de confiance en la presse font peser un vrai risque sur la démocratie et le pluralisme....214
a) Un risque pour le pluralisme de l'information ? 214
(1) La disparition de plusieurs titres de presse réduit-elle le pluralisme ?....214
(2) La disparition de certaines formes de journalisme....215
(3) La disparition de certains thèmes....216
b) Vers une uniformisation de l'information ?....216
(1) La mutualisation des rédactions : chance ou menace pour les journalistes ?....216
(2) La dépendance économique menace-t-elle l'indépendance des journalistes et la diversité de l'information ? 217
(3) Un appauvrissement du contenu ?....219

B. LES RISQUES ÉCONOMIQUES 220
1. Un nouvel « âge d'or » pour l'industrie du divertissement audiovisuel....220
2. Les effets induits des concentrations sur les annonceurs....224
a) Quelle place pour TF1-M6 sur le marché publicitaire ? 225

b) Les inquiétudes exprimées : média télévisé vs numérique....227
(1) L'analyse de l'Autorité de la concurrence....227
(2) Les annonceurs face au projet de fusion....228
(3) Des produits « substituables » ?....228
c) Deux dynamiques en partie contradictoires....230

C. UN SECTEUR DE L'ÉDITION EN ÉBULLITION....232
1. Un secteur français de l'édition déjà très concentré....232
a) Hachette Livre, premier groupe d'édition en France....232
b) Editis, un deuxième groupe déjà issu en partie d'Hachette....233
2. Les questions posées par la fusion....234
a) Quelle logique pour le futur groupe ?....234
b) Les inquiétudes du monde de l'édition....235
(1) Première catégorie, la crainte d'une politique éditoriale moins favorable à la diversité avec un nouvel acteur dominant....235
(2) Deuxième catégorie, le secteur de la distribution de livres dont les deux acteurs dominants sont Interforum (Editis) et Hachette Distribution....236
(3) Troisième catégorie, le risque d'un fort déséquilibre dans la relation entre auteur et éditeur....236
(4) Quatrième catégorie, les incertitudes nées de la recomposition d'un paysage de l'édition....237

IV. DES POUVOIRS PUBLICS QUI N'ONT PAS PRIS LA MESURE DES DÉFIS POUR PRÉSERVER NOTRE SOUVERAINETÉ : UN CADRE INADAPTÉ....239

A. UN DÉVELOPPEMENT DE LA TNT ET DES PLATEFORMES PEU FAVORABLE AUX ACTEURS HISTORIQUES....239
1. Un développement chaotique de la TNT....239
2. Le cas particulier de la multiplication des chaînes d'information....241
3. Les contraintes imposées à CanalPlay et Salto....243

B. UNE ABSENCE DE RÉGULATION POUSSÉE DU SECTEUR DU NUMÉRIQUE, EN DÉPIT D'AVANCÉES RÉCENTES....245
1. Le statut des grandes plateformes Google et Facebook....245
a) Quelle est la nature des grandes plateformes ?....245
b) La protection du statut d'hébergeur....246
c) Un espoir déçu d'évolution de la législation européenne sur ce point avec le projet de Digital Services Act....248
2. Les droits voisins....249

C. DES OUTILS DE GARANTIE DU PLURALISME INSUFFISAMMENT APPLIQUÉS....253
1. Des chartes déontologiques non encore généralisées et lacunaires....253
2. Des comités d'éthique limités à l'audiovisuel et encore peu actifs....255
3. Un Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) encore balbutiant et dont doivent se saisir les acteurs....258
4. Une Arcom active, mais pouvant mieux faire....259

D. LES AIDES À LA PRESSE : UN DISPOSITIF MAL CALIBRÉ....263
1. Les aides à la presse écrite....263
a) Des aides conditionnées....263
b) Un coût estimé à 420 millions d'euros en 2022....264
c) Un guichet pour les grands groupes de presse ?....267
(1) Les aides au pluralisme....270
(a) L'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires....270
(b) L'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale....273
(c) L'aide aux quotidiens à faibles ressources de petites annonces (QFRPA)....273

(2) L'accès aux aides à la modernisation 274
(a) Le fonds stratégique pour le développement de la presse : un fonds accessible aux groupes dans le respect d'un plafond 275
(b) Un fonds pour partie dédié aux groupes de presse : le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) 276
2. Les aides aux radios 276

E. LA PLACE PARTICULIÈRE DU SERVICE PUBLIC....277
1. Conséquence indirecte, la fusion TF1-M6 conduirait à l'émergence d'un véritable duopole public/privé 278
2. L'extension du périmètre du service public en question 279
a) La création annoncée d'une plateforme commune France Télévisions-Radio France dédiée à l'information locale et ses conséquences potentielles 279
b) Le précédent Franceinfo 280
c) Le droit de préemption des fréquences radio 281
3. La question cruciale de la publicité....283

V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE 285

A. RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'ÉTHIQUE DANS LES MÉDIAS EN RESPECTANT LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION....285
1. Nomination d'un administrateur indépendant en charge de veiller à l'indépendance des rédactions afin de faire respecter l'étanchéité entre les activités au sein des groupes et de prévenir les conflits d'intérêts....286
2. Renforcement des comités d'éthique 287
3. Institutionnalisation d'un lien entre les comités d'éthique, l'administrateur indépendant et l'Arcom 289

B. RENFORCER LE SUIVI DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS 290

C. DONNER DE MEILLEURES GARANTIES COLLECTIVES AUX JOURNALISTES ...292

D. MIEUX TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'INFORMATION À LA TÉLÉVISION 294

E. RENFORCER L'AUTORITÉ DU RÉGULATEUR....295

F. CONFORTER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA PRESSE PAR L'APPLICATION RAPIDE DE LA LOI SUR LES DROITS VOISINS 296

G. RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE LES DIFFUSEURS DE PROGRAMMES SPORTIFS....297

H. PÉRENNISER LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 298

I. RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC....298

J. RÉFORMER LES AIDES À LA PRESSE....298

K. COMMENT RÉFORMER LA LOI DU 30 SEPTEMBRE 1986 ? 301
1. Des critiques récurrentes, mais une absence de consensus sur une réforme....301
2. Une possibilité de « toilettage » de la loi de 1986 ? 302
3. La révolution numérique, grande oubliée de la loi de 1986....304
4. Une piste prometteuse ? La « part d'attention » 305
a) Des travaux qui visent à une analyse globale des médias 305
b) Un exemple simplifié 306

EXAMEN EN COMMISSION **309**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION **311**

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES **317**

- Contribution du groupe RDPI 317
- Contribution du groupe GEST 319
- Contribution du groupe CRCE 324
- Contribution du groupe Socialiste, écologiste et républicain 329
- Contribution du groupe Les Républicains 334

ANNEXE 1 - L'ARTICULATION DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS ENTRE L'ÉCHELON EUROPÉEN ET L'ÉCHELON NATIONAL **339**

ANNEXE 2 - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE **347**

ANNEXE 3 - REPORTERS SANS FRONTIÈRES - CLASSEMENT MONDIAL DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE 2021 ..... **381**

LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

A. RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'ÉTHIQUE DANS LES MÉDIAS EN RESPECTANT LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION

Proposition 1 : dans les groupes disposant d'un ou plusieurs médias, quelle qu'en soit la nature, confier à un administrateur indépendant au sein du Conseil d'administration une fonction de veille sur les questions liées à l'indépendance des rédactions et aux conflits d'intérêts.

Proposition 2 : la nomination de cet administrateur serait soumise à un avis consultatif de l'Arcom, dans le respect des prérogatives du conseil d'administration.

Proposition 3 : doter cet administrateur d'un pouvoir d'évocation des sujets devant le conseil d'administration.

Proposition 4 : prévoir, au sein de chaque comité d'éthique, la présence d'un journaliste ou d'un réalisateur en fonction.

Proposition 5 : doter les comités d'éthique de moyens leur permettant d'assurer leurs missions.

Proposition 6 : assurer une réelle visibilité aux comités d'éthique, à la fois au sein des groupes et au-delà, en particulier par une exposition sur le site Internet des entités.

Proposition 7 : prévoir l'obligation de la publication sur le site Internet des bilans et avis formulés par les comités d'éthique.

Proposition 8 : étendre l'obligation de créer un comité d'éthique, à partir d'un certain seuil, à tous les groupes de médias.

Proposition 9 : de la part de l'Arcom, transmettre immédiatement toute saisine dont il ferait l'objet au comité d'éthique et à l'administrateur indépendant de l'entité concernée. Le cas échéant, l'Arcom doit pouvoir les entendre à leur demande pour éclairer son appréciation de la situation.

Proposition 10 : de la part de l'administrateur indépendant, prévoir la possibilité d'informer l'Arcom de toute affaire susceptible de constituer à ses yeux un manquement aux règles d'indépendance des rédactions.

B. RENFORCER LE SUIVI DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Proposition 11 : proposer à l'AFEP et au Medef une révision du code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées afin de préciser que, s'agissant des sociétés cotées disposant d'activités médias, l'actionnaire majoritaire veille avec une attention particulière à prévenir les éventuels conflits d'intérêts avec les autres branches du groupe qu'il contrôle, à documenter les dispositions visant à garantir l'étanchéité entre les activités (murailles de Chine) et à tenir compte de l'indépendance des rédactions.

C. DONNER DE MEILLEURES GARANTIES COLLECTIVES AUX JOURNALISTES

Proposition 12 : n'autoriser la mutation ou le licenciement du président d'une SDJ qu'avec l'accord d'une organisation professionnelle de journalistes ou, à défaut, d'une commission paritaire qui statue en appel.

Proposition 13 : assurer une information motivée et étayée de la rédaction quand un changement de directeur de la rédaction d'un média est envisagé par l'actionnaire, dans des délais permettant aux organisations représentatives de faire valoir leur point de vue.

Proposition 14 : mettre en place une commission actualisant l'état des lieux dressé en 2013 des conditions d'emploi dans les métiers artistiques, avec une présence du ministère du travail en tant que médiateur, afin d'aboutir à un salaire minimum conventionnel pour les réalisateurs de l'audiovisuel.

Proposition 15 : accorder aux journalistes travaillant dans des agences de presse les mêmes droits que tous leurs autres confrères, en matière de clause de conscience ou de cession.

D. MIEUX TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'INFORMATION À LA TÉLÉVISION

Proposition 16 : prévoir à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 une part minimale d'investissement consacrée à l'information sur les antennes qui signent une convention avec le régulateur.

Proposition 17 : prévoir à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 le respect de la *pluralité des points de vue et des sensibilités* dans la présentation des débats.

E. RENFORCER L'AUTORITÉ DU RÉGULATEUR

Proposition 18 : inciter l'Arcom à traiter plus rapidement la procédure de mise en demeure et de sanction, dans le respect des règles du procès équitable qui figurent dans la loi du 30 septembre 1986.

Proposition 19 : obliger à la déclaration, auprès de l'Arcom, de tous les actionnaires – directs ou indirects – détenant plus de 5 % du capital, par titre et groupe, et des pactes d'actionnaires, afin que l'Arcom publie annuellement une base de données centralisée de la composition du capital des services de communication audiovisuelle et l'identité des membres des organes dirigeants.

Proposition 20 : mieux faire respecter l'obligation de publier les comptes des différents médias, titre par tire et non uniquement les comptes consolidés.

Proposition 21 : confier à l'Arcom la mission d'une évaluation tous les quatre ans de l'état des concentrations et de l'évolution souhaitable des règles. Ce rapport ferait l'objet d'une présentation au Parlement devant les commissions compétentes.

F. CONFORTER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA PRESSE PAR L'APPLICATION RAPIDE DE LA LOI SUR LES DROITS VOISINS

Proposition 22 : confier à l'Arcom un pouvoir d'injonction et de sanction en cas d'échec des négociations entre les éditeurs et les plateformes sur les droits voisins.

Proposition 23 : assurer la publication des accords passés entre les éditeurs et les plateformes.

G. RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE LES DIFFUSEURS DE PROGRAMMES SPORTIFS

Proposition 24 : prendre en compte dans les obligations de financement de la création des plateformes le chiffre d'affaires des offres dites « couplées », par le biais d'une intégration au périmètre du chiffre d'affaires de l'offre sportive.

H. PÉRENNISER LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Proposition 25 : assurer une ressource fiscale autonome et pérenne pour le financement de l'audiovisuel public. La mission commune de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public menée au Sénat par la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pourra faire des propositions.

I. RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Proposition 26 : prévoir la nomination d'un administrateur indépendant dans les conseils d'administration des sociétés de l'audiovisuel public, chargé de veiller à l'impartialité de l'information et de rendre compte de cette impartialité devant les commissions chargées des affaires culturelles des deux assemblées.

J. RÉFORMER LES AIDES À LA PRESSE

Proposition 27 : réviser les conditions d'octroi des aides au pluralisme et à la modernisation en prenant en compte la situation financière des groupes auxquels les titres candidats sont rattachés.

Proposition 28 : accorder une bonification des aides à la presse aux titres respectant de manière volontaire certains critères permettant de mieux assurer l'indépendance des rédactions.

K. COMMENT RÉFORMER LA LOI DU 30 SEPTEMBRE 1986 ?

Proposition 29 : organiser en 2022 un grand débat au Parlement où le Gouvernement viendrait présenter les conclusions qu'il tire et les orientations qu'il envisage suite aux rapports de la commission d'enquête et des corps d'inspection.

Proposition 30 : dans le cadre d'une réforme partielle de la loi de 1986, intégrer à l'analyse l'ensemble de la presse écrite aux articles 41-1 et 41-2, et non plus seulement la presse quotidienne d'information politique et générale.

Proposition 31 : soumettre les chaînes non hertziennes au contrôle de l'Arcom en cas de projet de modification de leur structure de contrôle ou de rapprochement. Cet examen pourrait être déclenché au-delà d'un certain seuil, ou bien de la propre initiative de l'Arcom si elle estime être en présence d'une atteinte au pluralisme.

Proposition 32 : dans le cadre d'une réécriture complète de la loi du 30 septembre 1986, étudier la faisabilité d'un examen des concentrations neutres en termes de médias et fondé sur la « part d'attention ».

INTRODUCTION

La liberté des médias est un bien précieux qui constitue un des fondements de notre République.

Au IIIe acte du *Mariage de Figaro*, Beaumarchais illustre en 1784 par l'ironie l'état de censure qui avait alors cours en France : « *Pourvu que je ne parle en mes écrits ni de l'autorité, ni du culte, ni de la politique, ni de la morale, ni des gens en place, ni des corps en crédit, ni de l'opéra, ni des autres spectacles, ni de personne qui tienne à quelque chose, je puis tout imprimer librement, sous l'inspection de deux ou trois censeurs.* »

La première des six ordonnances dites de Saint-Cloud, signées par Charles X le 25 juillet 1830 et qui suspend la liberté de la presse en France, est ainsi directement à l'origine de la Révolution de Juillet le jour même de sa publication. Une fois installée, la IIIe République a adopté la loi fondatrice du 29 juillet 1881, dont l'article premier instaure sans ambiguïtés un régime très libéral : « *L'imprimerie et la librairie sont libres* ». Cette loi est toujours en vigueur, et constitue **un des piliers de la République**.

Victor Hugo avait également affirmé dans un célèbre discours le 11 septembre 1848 : « *le principe de la liberté de la presse n'est pas moins essentiel, n'est pas moins sacré que le principe du suffrage universel. Ce sont les deux côtés du même fait. Ces deux principes s'appellent et se complètent réciproquement. La liberté de la presse à côté du suffrage universel, c'est la pensée de tous éclairant le gouvernement de tous. Attenter à l'une, c'est attenter à l'autre.* »

Hormis aux heures les plus sombres de notre histoire, où le gouvernement de Vichy avait précisément choisi de porter atteinte aux principes fondamentaux de la République, le développement des médias durant les XXe et XXIe siècles n'a jamais conduit à une remise en cause de ce principe, désormais protégé par la jurisprudence constitutionnelle. Suite à la révision de 2008 et à l'initiative du Rapporteur de la commission d'enquête David Assouline, **l'article 34 de la Constitution dispose même que « *la loi fixe les règles relatives à la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* »**.

L'application concrète de ce principe n'est cependant pas sans soulever des difficultés. La liberté de la presse s'entend en effet sur un champ large : protection contre **le pouvoir politique**, protection contre les **intérêts économiques des propriétaires**, protection contre la **paupérisation** d'une presse qui présente une nature durable : activité économique d'un côté, pilier de la démocratie de l'autre.

Le principe a donc dû être conforté et adapté en France par plusieurs vecteurs législatifs, qui ont tous cherché à en garantir les conditions pratiques d'exercice.

Dans un premier temps, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, des règles ambitieuses concernant la concentration des médias ont été mises en place par l'ensemble des courants républicains issus de la Résistance et l'ont encadrée pendant plus de vingt ans. **La libération des ondes par François Mitterrand en 1981 bouleverse le paysage audiovisuel et nécessite de créer un nouveau cadre réglementaire**.

Ainsi, la loi du 30 septembre 1986 instaure un régime de **contrôle des concentrations** qui montre que, dès cette époque - et cette idée se retrouve dans la plupart des pays comme le montrera la suite de ce rapport -, une trop forte mainmise d'un groupe sur un grand nombre de médias constitue une préoccupation dont le législateur devait se saisir. Le Rapporteur de la commission d'enquête a ainsi souligné lors de l'audition de Patrick Eveno le caractère **partagé** au-delà des clivages politiques de cette préoccupation : « *Les libéraux qui ont rédigé la loi de 1986 considéraient d'ailleurs eux-mêmes qu'une régulation démocratique était nécessaire pour éviter la concentration des moyens d'information dans un petit nombre de mains. Tous les républicains, de gauche comme de droite, qui se sont succédé au pouvoir depuis quarante ans partagent cette vision.* »

La liberté d'informer bénéficie donc d'un régime **spécifique**, qui le singularise au sein du droit de la concurrence. La raison profonde de cette distinction est la nature même des médias. D'un côté, le droit de la concurrence va prendre en compte l'impact sur le **consommateur** d'une opération de concentration, qui peut s'avérer positif en lui-même. De l'autre, les médias constituent un **bien commun** porteur de ce que les économistes appellent des « externalités positives » que le seul marché ne peut prendre en compte, mais qui intéressent le citoyen au sein d'une démocratie.

Les concentrations dans le secteur des médias présentent donc un **double aspect**. Leurs promoteurs les justifient par une **logique économique** qui encouragerait à constituer des acteurs puissants, à même de lutter dans un paysage des médias désormais mondial et très largement dominé par des entreprises étrangères (Gafam). De l'autre, elles peuvent constituer un danger pour la **diversité et le pluralisme des médias**, qui même plus nombreux qu'avant sont ainsi détenus par un petit nombre de propriétaires, et posent la question : dans quelle mesure la propriété des médias influence-t-elle leur ligne éditoriale ?

Telle est la question, au centre de toutes les attentions, souvent évoquée trop sommairement, qu'a choisi de traiter le Sénat à l'occasion d'une **commission d'enquête** créée à l'initiative du groupe **Socialiste, écologiste et républicain**, constituée le 24 novembre 2021 et présidée par **Laurent Lafon**, avec pour Rapporteur **David Assouline**. Son exposé des motifs éclaire le sens de ses travaux : « *Les concentrations, mutualisations et synergies passées ou futures,*

(…) *touchent inévitablement les programmes, l'information, les contenus des services et titres nouvellement concentrés, mettant en péril le pluralisme de l'offre culturelle, l'indépendance des rédactions et des journalistes et la diversité et la qualité de l'information dont disposent nos concitoyens.*

Se trouve dès lors potentiellement entamé un principe garanti constitutionnellement, celui de la liberté de la presse et de la communication, principe qui, selon le Conseil constitutionnel, doit, pour pouvoir s'exercer, disposer de vecteurs d'information diversifiés. »

Usant des larges pouvoirs dévolus à ces structures par l'article 51-2 de la Constitution et l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les Sénatrices et Sénateurs ont abordé ce sujet complexe avec un souci revendiqué d'**objectivité** et de **transparence**.

Cette **transparence** s'est manifestée, selon la volonté exprimée par le Rapporteur avec l'ensemble de ses membres dès sa réunion constitutive, par la décision de la commission de rendre publiques et aisément accessibles les **48 auditions plénières** ayant permis d'entendre, pendant plus de **100 heures, 82 personnes** représentant toutes les facettes du sujet et menées dans le calendrier très resserré de **trois mois** (entre fin novembre 2021 et fin février 2022) retenu afin d'interférer le moins possible avec les échéances électorales 2022.

Elles ont donné à la représentation nationale, et à travers elle à l'ensemble de nos concitoyens, la capacité d'interroger des personnalités, **en particulier les actionnaires et dirigeants** des grands groupes, qui n'ont que rarement l'obligation de venir expliquer leurs décisions ou leurs projets, ainsi que leur vision de la liberté des médias et des équilibres économiques du secteur, d'autant plus que les propos engagent leurs auteurs par la voie du **serment**. Tel était au demeurant le premier des objectifs de ses travaux, qui ont connu un écho médiatique inédit : **permettre à chacun de prendre la mesure des enjeux et porter sur la place publique un débat qui, jusqu'à présent, n'avait eu lieu qu'à « bas bruit »**.

L'actualité a de plus influé sur le déroulé de la commission d'enquête, avec en particulier le projet de fusion entre TF1 et M6, l'accélération du rachat du groupe Lagardère par Vivendi et ses conséquences sur l'édition, ou bien encore le dossier de la cession du quotidien *La Provence*. La commission, dans les délais qui sont les siens, s'est efforcée d'apporter toute la lumière sur les positions exprimées par les uns et les autres et de les analyser, attendu que leurs conclusions sur ces dossiers interviendront à l'issue de ses travaux.

Le sujet des concentrations est donc au cœur des préoccupations. Il ne se limite pas au seul champ de la **presse**, mais touche à **l'ensemble des productions culturelles** (films, livres, émissions audiovisuelles…) qui structurent la **vision du monde de nos concitoyens**. On considère ainsi justement que la diversité en matière de création constitue un élément

nécessaire à l'épanouissement d'une Nation et au bien-être démocratique et culturel d'un pays.

Dans ce contexte, le pluralisme et l'information libre et indépendante doivent être défendus face à tout ce qui affaiblit ou remet en cause ses exigences. En témoigne le lancement en parallèle des travaux de la commission à la demande des ministres de l'économie et de la culture, d'une mission confiée aux Inspections générales des finances et des affaires culturelles le 8 septembre 2021, et qui devrait rendre ses conclusions au printemps. La lettre des ministres transmise au Rapporteur mentionne ainsi une « *défiance croissante de segments de l'opinion publique envers les médias d'information traditionnels, dont la concentration risque à terme de porter atteinte au pluralisme des opinions* ».

Cette crainte pourrait paraître **paradoxale à l'heure des réseaux sociaux, des chaînes de la TNT et des radios libres**. Jamais l'information n'a été plus disponible sur une multitude de supports, la création audiovisuelle et cinématographique si foisonnante et riche, les moyens de s'instruire si aisément accessibles.

L'histoire des médias témoigne en effet de périodes **où l'influence des grands actionnaires sur le débat politique et social était extrêmement importante**.

Ainsi, aux **États-Unis**, William Randolph Hearst avait constitué dans la première moitié du XXe siècle un empire médiatique rassemblant 28 journaux, 18 magazines, une agence de presse, des stations radio et une compagnie de cinéma. Plus d'un foyer américain sur quatre lisait chaque jour une de ses publications[1]. Accusé d'avoir utilisé cette influence pour promouvoir ses intérêts, il a servi de modèle au « Citizen Kane » d'Orson Welles, film qu'il a d'ailleurs cherché par tous les moyens à interdire.

La France a également connu dans son histoire des périodes de concentration des médias et d'influence reconnue des intérêts privés. Avant la Première Guerre mondiale, quatre quotidiens représentaient les trois-quarts des tirages de la presse quotidienne. Entre 1964 et 1975, l'ORTF a constitué un monopole d'État sur la télévision et la radio. Dans les années 70 et 80, Robert Hersant avait constitué un empire médiatique dans la presse écrite qui lui avait même valu en 1984 une loi dite « anti Hersant ».

Il existe par comparaison aujourd'hui une **abondance d'offres** d'informations et de divertissements jamais atteinte dans l'histoire.

Pour autant la concentration des propriétaires, l'uniformisation des contenus, de leurs expositions, et de leurs financements accompagnent cette explosion de l'offre.

---

[1] *Un documentaire (en anglais) de la chaîne PBS a été diffusé sur « Citizen Hearst » le 28 septembre 2021 : https://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/films/citizen-hearst/*

Selon les mots de son Rapporteur, la commission d'enquête sur la concentration des médias avait pour objectif « *d'estimer la réalité de la concentration des médias dans notre pays et mesurer à quel point elle est susceptible d'entraver la liberté d'expression et la démocratie et de porter atteinte aux principes constitutionnels de liberté, d'indépendance et de pluralisme des médias* ».

La commission s'est attachée à établir dans un premier temps un **bilan des législations** en matière de concentration applicables en France, mais également chez nos principaux partenaires, faisant ressortir des interrogations largement partagées. La commission a cherché à analyser les moteurs qui accélèrent actuellement ces mouvements de regroupement, avant d'établir un diagnostic **précis** du secteur en France. Elle a par la suite établi une **typologie des risques** associés aux concentrations, à la lumière des très nombreux témoignages qu'elle a recueillis, avant de souligner aussi les faiblesses de la législation française qui a insuffisamment permis aux acteurs nationaux de se développer.

Le présent rapport a procédé à une **analyse objective et impartiale** du phénomène des concentrations dans le secteur des médias, afin de porter à la connaissance des citoyennes et des citoyens, des autorités et du Parlement, des **recherches approfondies**, une **documentation fournie**, et un très **grand nombre de témoignages**, destinés à **éclairer le débat public** sur cette question essentielle pour notre démocratie. Sur cette base, il a dégagé des **pistes de travail et des mesures** répondant aux enjeux essentiels qu'il soulève.

*

* *

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête considère que :

- **la logique économique des concentrations est revendiquée et justifiée par leurs promoteurs par l'accélération de l'irruption de grandes plateformes numériques en mesure de capter l'attention et de proposer des services qui offrent de nouvelles modalités d'accès à l'information et au divertissement, *via* leur maîtrise technologique. Elle bouleverse l'équilibre actuel des médias en France. Notre pays opère ainsi ces dernières années, sans un réel débat public, une transformation profonde de son écosystème dans le secteur des médias, une révolution technologique, révolution des modes de diffusions et des usages, avec des rapprochements au sein de groupes désormais transmédias mettant en avant la convergence des contenus ;**

- **que ce mouvement, qui s'accompagne d'une explosion des supports et de l'offre, a sa propre logique, mais présente cependant un certain nombre de dangers. La concentration entre les mains de quelques-uns de l'ensemble des leviers de fabrication et de diffusion de l'information et de la culture leur offre en effet une capacité d'influence inégalée.**

Cela peut également atteindre à la diversité culturelle, menacée par l'uniformisation, au pluralisme des idées et à l'indépendance des médias nécessaires au bon fonctionnement de notre démocratie ;

- **qu'au-delà de cette crainte, qui fait l'objet d'un consensus partagé de la commission d'enquête, la réalité des faits constatés est appréciée de façon différente par ses membres. Néanmoins, elle affirme la nécessité d'une régulation publique adaptée destinée à fixer un équilibre protecteur de la démocratie.**

Cet équilibre est cependant complexe à atteindre. Ainsi, le paysage des médias en France est aujourd'hui en plein bouleversement, avec notamment le projet de fusion entre TF1 et M6 et l'expansion du groupe Vivendi.

Chacun s'accorde pour relever l'obsolescence de règles anciennes qui ne prennent en compte ni le numérique, ni les concentrations verticales, et reposent sur des seuils hétérogènes et inadaptés. Pour autant, les mesures et les nouvelles règles à mettre en œuvre pour répondre aux nouveaux défis doivent être encore discutées, pour mieux qu'aujourd'hui concilier la liberté d'entreprendre, la préservation de notre souveraineté culturelle et l'impérieuse protection des rédactions, ces trois objectifs entrant parfois en tension.

Cependant, la commission d'enquête juge possible d'avancer encore dans la régulation. Elle propose donc des pistes d'évolution destinées à adapter et moderniser la législation et à constituer un cadre plus en mesure de garantir la liberté d'expression, l'indépendance et le pluralisme des médias, ainsi que de promouvoir la diversité de la création. C'est une nécessité absolue dans un monde menacé par la désinformation et l'uniformisation.

I. DES MOUVEMENTS DE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS QUI DOIVENT S'INTERPRÉTER DANS UN CONTEXTE DE BOULEVERSEMENTS TECHNOLOGIQUES

A. LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS SONT SOUMIS À UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS

1. La plupart des pays, dont la France, ont mis en place de longue date des règles spécifiques pour réguler les concentrations

La concentration dans le secteur des médias suit dans la plupart des grands pays développés des règles **propres**. Tout en s'insérant dans le cadre économique de droit commun, notamment en matière de concurrence, les médias sont ainsi soumis à un *corpus* particulier qui les singularise. Ces règles sont essentiellement orientées vers la **préservation du pluralisme et de l'expression démocratique de la diversité des opinions**, ce qui souligne la crainte unanimement partagée qu'une trop forte emprise de quelques acteurs sur l'information ferait peser sur la vie démocratique des États.

a) La France : des règles issues de la Libération qui placent au centre le pluralisme

Les entreprises de presse jouissent en France d'un statut **dual** dont la conciliation est une condition nécessaire au respect du pluralisme et de l'équilibre du débat démocratique.

D'une part, elles assurent la diffusion de l'information et servent l'intérêt public par le débat qu'elles rendent possible entre citoyens éclairés. À ce titre, le législateur a mis en place un **régime spécifique** dans plusieurs domaines, en particulier pour accorder des **protections aux journalistes**, afin d'éviter un dévoiement de l'information en un simple produit, et des restrictions spécifiques en matière de concentration.

D'autre part, l'entreprise de presse est une **entité économique de droit commun**, la loi du 29 juillet 1881 n'ayant pas créé un statut spécial. Elle est donc dans la nécessité de s'inscrire dans une logique de rentabilité pour pouvoir continuer à exercer ses missions. Comme le soulignait le Sénateur Michel Laugier, également rapporteur pour avis des crédits de la presse à la commission de la culture lors de l'audition du 14 février : « *La presse évolue dans un contexte particulier, avec d'un côté les journalistes et de l'autre un modèle économique spécifique.* »

Prise par le Gouvernement provisoire de la République française le 26 août 1944, l'ordonnance sur *l'organisation de la presse française* visait à purger les errements de médias d'entre-deux-guerres jugés en partie responsables de la défaite et largement discrédités par la période de collaboration. L'ordonnance prévoit notamment en son article premier de rendre public le nom des dirigeants d'une publication. Ses articles 7 et 9

interdisent toute forme de concentration, une même personne ne pouvant être propriétaire de plus d'une entreprise de presse.

Ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française

Article 9. Dans le cas d'un hebdomadaire dont le nombre d'exemplaires tirés excède 50 000 ou d'un quotidien dont le nombre d'exemplaires tirés excède 10 000, nul ne peut exercer les fonctions de directeur ou de directeur délégué accessoirement à une autre fonction soit commerciale, soit industrielle, qui constitue la source principale de ses revenus et bénéfices.

La même personne ne peut être directeur ou directeur délégué de plus d'un quotidien.

L'ordonnance de 1944 restera en vigueur jusqu'en 1986, non sans être largement tombée en désuétude faute de volonté politique claire. Le cadre ambitieux alors tracé ne sera jamais pleinement rempli et n'empêchera pas les mouvements de concentration qui ont finalement marqué le paysage de la presse en France, en particulier avec la constitution de grands groupes comme Hachette, surnommé « La pieuvre verte », les groupes Amaury, Prouvost et surtout Hersant dans les années 70.

Déclaration publiée en 1945 par la Fédération nationale de la presse française

Témoigne de l'état d'esprit de cette période, la Déclaration publiée en 1945 par la Fédération nationale de la presse française, héritière des entreprises de presse clandestine parue pendant l'Occupation.

« *Art. 1. La presse n'est pas un instrument de profit commercial, mais un instrument de culture ; sa mission est de donner des informations exactes, de défendre des idées, de servir la cause du progrès humain.*

Art. 2. La presse ne peut remplir sa mission que dans la liberté et par la liberté.

Art. 3. La presse est libre quand elle ne dépend ni de la puissance gouvernementale ni des puissances d'argent, mais de la seule conscience des journalistes et des lecteurs. »

La loi du 23 octobre 1984 *visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse* entend cependant lutter contre la mainmise jugée excessive de la presse entre les mains de Robert Hersant, qui possède alors *France Soir*, *Le Figaro*, *L'Aurore* et *Le Fig Mag* ainsi qu'une dizaine de quotidiens régionaux[1], soit près de **40** % de la presse quotidienne nationale.

[1] *On lui prête la phrase suivante à propos du nombre de ses journaux : « si vous croyez que j'ai le temps de les compter le matin ! ».*

Cette loi ne sera cependant jamais appliquée et sera remplacée par deux ensembles législatifs :

- la **loi du 1er août 1986 portant réforme du régime des entreprises de presse**. Elle prévoit le régime actuel de transparence - interdiction de prête-noms, actions nominatives, transparence financière, transparence de l'évolution du capital, prohibition des publicités présentées comme des informations et transparence des personnes responsables. Son article 7 prohibe l'acquisition, par un étranger, de plus de 20 % du capital social ou des droits de vote d'une entreprise éditant une publication de langue française, tandis que son article 11 interdit de détenir plus de 30 % de la diffusion des quotidiens d'information politique et générale sur le territoire ;

- et la **loi du 30 septembre 1986** relative à la liberté de communication, modifiée depuis près de cent fois, mais qui demeure le cadre de référence pour poser des limites aux concentrations dans les médias.

b) Un cadre législatif spécifique en France

Le contrôle des concentrations est d'abord une compétence exclusive de l'Union européenne, mais prévoit une **articulation spécifique entre les autorités européennes et nationales en-deçà d'un certain seuil**[1].

Au regard de l'impératif de pluralisme des médias et du respect des autorisations de diffusion accordées pour l'utilisation des fréquences, a été décidé au niveau français un dispositif anti-concentration **spécifique au secteur des médias**. « *Un juste équilibre doit être recherché, entre d'une part les logiques économiques et la nécessité d'accompagner nos opérateurs et nos industries culturelles dans leurs efforts d'adaptation aux transformations de leur environnement face aux effets massifs d'une concurrence mondialisée, et d'autre part un impératif de valeur constitutionnelle de préservation du pluralisme des courants de pensée et d'opinion dont le respect est consubstantiel à notre débat démocratique* » déclarait Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), devant la commission d'enquête le 7 décembre 2021.

(1) La compétence complémentaire de deux autorités de régulation pour la régulation de l'audiovisuel : l'Autorité de la concurrence et l'Arcom

Deux autorités nationales sont en charge du contrôle des concentrations dans le secteur audiovisuel, prévu par le code de commerce et par l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard, qui définit les règles anti-concentration nationales qui s'appliquent essentiellement aux services hertziens terrestres.

---

[1] *Voir l'annexe 1 sur l'articulation du contrôle des concentrations entre le cadre réglementaire européen et le cadre national.*

L'Autorité de la concurrence et l'Arcom interviennent dans deux **champs de compétences distincts et complémentaires, et sous le contrôle du juge administratif**.

L'Autorité de la concurrence intervient surtout sur l'approche économique, appliquant les règles de concurrence du code du commerce. Elle intervient donc souvent **avant** l'Arcom, dont l'examen est fondé sur des critères de pluralisme et d'intérêt du public, et qui tient compte des engagements éventuellement obtenus par l'Autorité de la concurrence pour compléter le cas échéant ses propres prescriptions.

L'Arcom, anciennement Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité administrative indépendante en charge des secteurs de l'audiovisuel et du numérique, ne peut pas appliquer les règles de concurrence du code du commerce. La loi de 1986 lui donne cependant certains pouvoirs de contrôle et de sanction sur les concentrations dans le secteur audiovisuel.

L'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 fait de **l'Arcom la garante des libertés et des principes fondamentaux du droit de la communication audiovisuelle et numérique**. L'Autorité « *veille à favoriser la libre concurrence et l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé par ces derniers, conformément au principe de neutralité technologique* » et « *veille à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelles nationales, y compris dans leur dimension ultramarine, ainsi qu'à la promotion de la diversité musicale ; elle veille à la défense et à l'illustration de la culture et du patrimoine linguistique national, constitué de la langue française et des langues régionales* ».

Au titre du pluralisme, **tout changement de contrôle direct ou indirect d'un titulaire d'une autorisation de diffusion doit être soumis à l'autorisation de l'Arcom**, selon l'article 42-3 de la loi de 1986 précitée.

La **procédure d'agrément** permet à l'Arcom d'autoriser une opération de concentration en contrepartie **d'engagements pris par les acteurs concernés et transcrits dans leur convention**. Ces engagements conventionnels peuvent avoir trait au contenu des programmes diffusés et compenser une réduction du nombre d'acteurs susceptibles de porter atteinte au pluralisme et à l'intérêt public.[1]

L'Arcom peut vérifier le contrôle des dispositions des articles 35 à 38 de la loi de 1986 : interdiction de prête-nom (article 35), actions nominatives,

---

[1] *La jurisprudence Métropole Télévision fait expressément référence à d'éventuels engagements susceptibles de compenser les atteintes au pluralisme. Conseil d'État, société Métropole Télévision, 30 décembre 2010, n° 338273 : « qu'il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel, saisi d'une telle demande, de déterminer, en prenant en compte les circonstances de fait et de droit à la date où il se prononce, notamment en ce qui concerne la diversité des opérateurs, si les modifications envisagées sont, eu égard, le cas échéant, aux engagements pris par les opérateurs intéressés pour en atténuer ou en compenser les effets, de nature à compromettre l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public et justifient, par suite, une abrogation de l'autorisation initialement accordée ».*

information obligatoire de l'Arcom en cas de dépassement du seuil de 10 % du capital d'une société titulaire d'une autorisation (article 38).

L'Arcom bénéficie d'un **pouvoir de sanction**, prévu aux articles 42 et suivants de la loi n° 86-1067, qui vise les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires ne respectant pas les obligations prévues par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1 de la loi.

Le non-respect des règles de concurrence de droit commun, relevé par les autorités compétentes, pourrait entraîner des **sanctions administratives de l'Arcom**, allant jusqu'à un retrait d'autorisation, en sus des sanctions imposées par l'Autorité de la concurrence.

Selon l'article 41-4, lorsqu'une opération de concentration concernant directement ou indirectement un éditeur ou un distributeur de services de radio ou de télévision fait l'objet d'un **examen approfondi par l'Autorité de la concurrence, celle-ci est tenue de saisir l'Arcom pour avis**. Cet avis est obligatoire, sans formalisme, mais préalable à l'instruction. Le 23 août 2019, elle a ainsi été saisie pour formuler des observations sur la demande de mesures conservatoires introduites par Molotov sur des pratiques mises en œuvre par les groupes TF1 et M6. Elle a aussi été plus récemment saisie de la fusion entre TF1 et M6.

Toujours selon l'article 41-4, **l'Arcom doit saisir l'Autorité de la concurrence des pratiques anticoncurrentielles dont elle a connaissance** dans les secteurs de la radio, de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande. Cette saisine peut être assortie d'une demande de mesures conservatoires, dans les conditions prévues à l'article 464-1 du code du commerce.

Elle peut aussi la saisir (article 17) **ou lui adresser une demande d'avis** (article 41-4) sur des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations économiques dans le secteur (article 41-4). Les informations dont disposent les deux autorités sont librement communicables entre elles dans ce cadre.

Selon l'article 17, l'Arcom peut adresser des **recommandations** au Gouvernement pour le développement de la concurrence dans les activités de radio et de télévision.

Une concentration concernant un service hertzien de télévision ou de radio et impliquant des entreprises dépassant un certain chiffre d'affaires doit donc recevoir l'aval à la fois de l'Arcom et de l'Autorité de la concurrence. En pratique, cela concerne un nombre réduit de cas.

Synthèse des différents cas d'opérations de concentration dans le secteur audiovisuel

Situation	Intervention des autorités de régulation[1]	Exemples (liste non exhaustive)
Opération de concentration faisant intervenir des acteurs audiovisuels non hertziens (chaînes non hertziennes, sociétés de production, services audiovisuels à la demande) avec des chiffres d'affaires sous les seuils de contrôle de l'Autorité de la concurrence	Aucune	• Rachat d'Antalis et Itas par TDF en 2006 et 2016 • Nombreux mouvements capitalistiques dans le secteur de la production • Rachat en cours de Molotov par la plateforme américaine Fubo TV
Opération de concentration sans changement de contrôle d'un opérateur hertzien et avec des chiffres d'affaires au-dessus des seuils de contrôle	Autorité de la concurrence (ou Commission européenne) seulement	• Rachat de TPS par Canal Plus et Vivendi en 2006 (renotification de l'opération en 2015) • Rachat de SFR par Numericable/Altice en 2014 • Rachats d'Eurosport par Discovery en 2012 • Fusion Endemol-Shine en 2017 • Rachat de Newen par TF1 en 2016 et 2018 • Création de Salto en 2019 • Fusion Banijay-Endemol en 2020 • Rachat de Lagardère Studios par Mediawan en 2020
Opération de concentration faisant intervenir des acteurs audiovisuels hertziens avec des chiffres d'affaires sous les seuils de contrôle de l'Autorité de la concurrence	CSA seulement	• Plusieurs cas par an de changement de contrôle de sociétés éditrices de radios ou de télévisions locales (Antenne Réunion, constitution du réseau Vià, constitution du réseau BFM, Sud Radio, Radio Nova, etc.) • Rachat de Numéro 23 par NextRadioTV en 2017 • Rachat de Gulli par M6 en 2019
Opération de concentration faisant intervenir des acteurs audiovisuels hertziens et avec des chiffres d'affaires au-dessus des seuils de contrôle de l'Autorité de la concurrence	Autorité de concurrence (ou Commission européenne) + CSA	• Rachat de TMC et NT1 par TF1 en 2010 • Rachat de Direct 8 et Direct Star par Canal Plus en 2012 • Rachat de NextRadioTV par Altice en 2017

Source : CSA, réponse au questionnaire de la commission d'enquête, décembre 2021

[1] *Hors avis à l'Autorité de la concurrence pour le CSA.*

(2) La loi de 1986 sur l'audiovisuel et ses objectifs de pluralisme et d'équilibre économique

(a) Le cadre constitutionnel

La législation en matière de concentration se traduit par la recherche d'un équilibre entre le **pluralisme des médias** et leur **intérêt économique**.

L'article premier de la loi du 30 septembre 1986 (dite loi « Léotard ») pose le **principe de la liberté de communication**, qui est au fondement de la législation française en matière de communication et de médias.

Le deuxième alinéa de cet article précise cependant plusieurs limites à ce principe, dont le « **caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion** ».

L'expression pluraliste des opinions, en particulier *via* les médias, fait partie des **objectifs à valeur constitutionnelle** tels que définis par le Conseil constitutionnel comme condition d'exercice de la démocratie.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a précisé que constituent de tels objectifs le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984), la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986), le pluralisme des courants de pensées et d'opinions (décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004) et le pluralisme des médias (décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009).

La **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** a conforté ces interprétations, en insérant un dernier alinéa à l'article 4 de la Constitution, consacré aux partis politiques. Il dispose que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions* ». Le Conseil a été appelé à préciser cette notion lors de sa décision QPC (question prioritaire de constitutionnalité) du 31 mai 2017. Il indique que le pluralisme des courants d'idées et d'opinions « *est un fondement de la démocratie* ». Cette révision constitutionnelle a également prévu à l'article 34 et à l'initiative du Rapporteur de la commission d'enquête que la loi fixe les règles concernant « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ».

Il existe donc un lien établi au niveau constitutionnel entre **pluralisme des médias** et **expression démocratique**.

(b) Les règles applicables dans la loi de 1986

(i) Les seuils de détention capitalistique (articles 38 et 39 de la loi de 1986)

L'article 38 prévoit une **information obligatoire de l'Arcom en cas de dépassement du seuil de 10 % du capital** d'une société titulaire d'une autorisation. Cette exigence a été retranscrite dans les **conventions** des télévisions nationales ou locales diffusées par voie hertzienne terrestre de façon à prévoir l'information de l'Arcom en cas de franchissement de seuil

aussi bien pour le capital des sociétés titulaires que pour le capital de la ou des sociétés qui contrôlent.

Pour une société titulaire, l'information de l'Arcom doit intervenir pour toute modification intervenant dès 1 % du capital social ou des droits de vote. Pour une société qui contrôle une société titulaire, l'éditeur doit informer l'Arcom, dès qu'il en a connaissance, de tout changement à partir de **5** % du capital ou des droits de vote. La modification s'apprécie par rapport à la dernière répartition communiquée à l'Arcom.

Lorsqu'il s'agit de sociétés dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, l'éditeur informe le Conseil de tout franchissement de seuils de participation à leur capital social, dès qu'il en a connaissance, dans les conditions prévues à l'article L. 233-7 du code de commerce et, le cas échéant, par leurs statuts.

L'article 39 rassemble **les règles relatives au dispositif anti-concentration pour les chaînes titulaires d'autorisation d'émettre au niveau national et local par voie hertzienne et satellitaire**.

Pour les chaînes hertziennes nationales

Le I de l'article 39 de la loi précitée de 1986 précise les règles applicables à la propriété d'une ou plusieurs sociétés de télévision nationale, c'est-à-dire qui disposent d'une autorisation d'émettre sur une fréquence hertzienne :

- pas plus de **49 % des droits de vote dans une société qui dépasse 8 % d'audience** au niveau national. L'appréciation du critère d'audience tient compte des diffusions par voie hertzienne comme numérique ;
- **pas plus de 15 % simultanément dans deux sociétés titulaires de deux autorisations**, sans considération d'audience ;
- **pas de plus de 5 % dans plus de deux sociétés titulaires d'autorisations**, sans considération d'audience.

Pour les chaînes diffusées par satellite

Le II du même article 39 établit les règles symétriques relatives à la détention capitalistique pour les services de radio et de télévision diffusés par satellite :

- pas plus de la moitié du capital d'une société titulaire d'une autorisation de diffusion ;
- pas plus du tiers simultanément dans deux sociétés titulaires d'autorisations ;
- pas plus de 5 % dans plus de deux sociétés titulaires d'autorisation.

Cumul d'autorisation d'émettre au niveau national et local

Le III précise que le détenteur d'une autorisation d'émettre au niveau national et **dont l'audience dépasse les 8 % ne peut ne peut détenir plus du tiers (33 %)** d'une société propriétaire d'une autorisation d'émettre au niveau local.

Le respect de ces seuils est contrôlé par l'Arcom. Les articles 35 à 38 imposent aux services audiovisuels autorisés des règles de transparence sur le modèle de celles applicables à la presse (interdiction de prête-nom, caractère nominatif des actions, information du CSA sur les modifications du capital).

(ii) Le seuil de détention par une société étrangère (article 40)

Une société détenue à plus de **20** % par des personnes de nationalité **non européenne** ne peut détenir une entreprise bénéficiant d'une autorisation d'émettre par voie hertzienne. Par symétrie, aucune société détenue à plus de 20 % par des acteurs étrangers ne peut acquérir une entreprise disposant d'une telle autorisation.

Cet article 40 a été précisé par la loi du 14 novembre 2016 pour que la limitation s'applique non seulement lors d'une **prise de participation** au capital d'une société déjà autorisée, mais également lors de **l'autorisation délivrée par l'Arcom**. Elle protège les médias audiovisuels français d'une prise de contrôle par une personne extra-communautaire. Mais elle ne s'applique pas aux services distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Arcom, comme les services par câble, satellite, ADSL…

Dans le calcul du capital, aucune distinction n'est faite entre le capital stable et le capital flottant.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Conseil d'État, au regard du droit européen, les personnes physiques ou morales ressortissantes de l'Union ou de l'Espace économique européen doivent être traitées comme les personnes de nationalité française. Sont pris en compte les critères du siège social et du contrôle.

(iii) Les cumuls d'autorisation « monomédias » (article 41 de la loi de 1986)

L'article 41 fixe le cadre applicable pour les cumuls d'autorisation pour les services de radio et de télévision. Il a été modifié **dix fois** depuis 1986.

Le premier alinéa prévoit **qu'une même personne physique ou morale ne peut posséder plusieurs réseaux de services de radio que dans la mesure où la somme des populations couvertes par ces différents réseaux n'excède pas un certain seuil.** Lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, le Sénat a adopté un article 19 qui augmente ce seuil de 150 millions d'habitants à **160 millions**, niveau réévalué tous les cinq ans par décret en Conseil d'État prenant en compte l'évolution de la population.

Le troisième **alinéa interdit à une société titulaire d'une autorisation d'émettre par voie hertzienne et représentant plus de 8 % de l'audience nationale d'être également titulaire d'une autorisation d'émettre au niveau local**, exception faite des outre-mer.

Le quatrième alinéa précise qu'une même personne ne peut détenir plus de **sept autorisations d'émettre** par la voie hertzienne en mode numérique. En cas de fusion TF1-M6, il implique que le nouveau groupe devrait donc se séparer d'au moins trois fréquences.

Le sixième alinéa prévoit que **les chaînes TNT locales appartenant à un même groupe ne peuvent pas couvrir plus d'un certain seuil de population, porté de 12 à 19 millions d'habitants** à l'initiative du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique (article 20).

Le neuvième alinéa fixe **l'impossibilité de détenir plus d'une fréquence locale** desservant un même territoire.

Le dixième alinéa précise qu'il n'est **pas possible d'être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives chacune à un service de radio dont l'audience potentielle cumulée terrestre dépasse 20 % des audiences potentielles cumulées** de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre.

(iv) La concentration multimédia : la règle des « deux sur trois »

Les articles 41-1 et suivants établissent les règles relatives aux concentrations qui mettent en jeu **plusieurs médias de différents types**, à la fois au niveau national et local.

Les articles 41-1 (radio ou télévision analogiques) et 41-1-1 (télévision numérique) visent à « *prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national* », alors que les articles symétriques 41-2 et 41-2-1 s'intéressent au « plan régional et local ».

Dans le cas des articles consacrés au cadre national, l'obtention d'une autorisation d'émettre ne doit pas avoir pour effet de placer le titulaire dans **plus de deux des trois** des situations suivantes :

- ✔ être **titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision** diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint **quatre millions d'habitants** ;
- ✔ être titulaire **d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio** permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint **trente millions d'habitants** ;
- ✔ éditer ou contrôler une ou plusieurs **publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale (IPG) représentant plus de 20 % de la diffusion totale**, sur le territoire

national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

Dans le cas local, les règles sont très proches. Aucune autorisation d'émettre en télévision ou radio analogique, ou télévision numérique ne peut être accordée si le titulaire se trouve dans plus de deux des situations suivantes :

- ✔ être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision en numérique, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;
- ✔ être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 % des audiences potentielles cumulées, dans la même zone de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ;
- ✔ éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.

Il convient de relever que ces règles dites du « deux sur trois » sont d'une application malaisée et finalement peu contraignantes, en particulier dans le domaine de la presse. Ainsi, au niveau national, le seuil de 20 % de la diffusion de la presse quotidienne d'IPG semble difficilement atteignable, le groupe le plus présent sur ce segment, EBRA, représentant 17,7 % de la diffusion avec 18 titres. La seule application de cette disposition portée à la connaissance du Rapporteur est la décision du CSA du 20 avril 2018 *portant agrément de la modification du contrôle de la société groupe News Participations*[1] qui avait contraint Altice à cesser la distribution de *Libération* sur les communes de Val d'Isère et de l'Alpe d'Huez compte tenu de sa présence en radios et télévisions locales.

*

* *

La législation française, en vigueur depuis 1986, présente donc un cadre complet visant à exercer un contrôle public sur les mouvements de concentration, sous-tendu par l'idée **qu'un niveau excessif présente des risques**, en particulier pour l'information.

Il s'avère que cette préoccupation est commune à la plupart des pays.

---

[1] *https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-adoptes-par-l-Arcom/Les-decisions-du-CSA/Decision-n-2018-222-du-20-avril-2018-portant-agrement-de-la-modification-du-controle-de-la-societe-groupe-News-Participations*

2. Des règles partagées, mais sous des formats différents d'un pays à l'autre

À la demande de la commission d'enquête, qui souhaitait disposer d'éléments de comparaison, la division de la législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat a établi un état des lieux des concentrations et des règles applicables en la matière[1] aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie.

Il ressort de ces travaux et de ceux de la commission d'enquête trois éléments :

- **l'ensemble des pays étudiés est confronté à la même problématique que la France en matière de concentration**, plus spécifiquement sur la pluralité de l'information. Cela témoigne de l'acuité des préoccupations exprimées au niveau mondial sur la préservation d'un pilier essentiel de la démocratie ;

- les législations présentent toutes des **points communs**, avec des seuils de détention qui évoquent la loi de 1986 et des controverses qui opposent « efficacité économique » et « préservation du pluralisme » ;

- chaque pays présente cependant des **spécificités qui lui sont propres et qui relèvent de son histoire**. Des solutions originales ont cependant été élaborées, en particulier en Allemagne et en Grande-Bretagne.

a) L'Allemagne : la préservation de l'opinion publique

(1) Des règles souples qui font l'objet d'un accord entre *Länder* et État fédéral

En Allemagne, les règles générales applicables en matière de contrôle des médias sont directement issues du premier paragraphe de l'article 5 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 :

« *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure* ».

Il découle de cet article un ensemble de règles qui ont avant tout pour objet de protéger **l'indépendance** et le caractère **pluraliste** des médias, avec une grande attention apportée à la liberté d'expression. Les règles anti-concentration sont donc justifiées par ce seul critère de **l'impact prédominant sur l'opinion publique** de tel ou tel média.

Le contrôle des concentrations est partagé entre les ***Länder***, qui disposent d'une compétence exclusive en matière de radio et de télévision, et le **gouvernement fédéral** pour la presse. À l'échelle nationale, la *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* (KEK) s'assure du respect

[1] *La note figure en annexe 2 du présent rapport.*

de la diversité pour les **télévisions** sur l'ensemble du territoire, sans s'interdire de s'exprimer sur l'ensemble du champ médiatique.

Afin de garantir la diversité des opinions au niveau national, les ***Länder*** **ont passé en 2020 un accord sur la diversité dans les médias, qui précise notamment les règles de propriété.** Il se fixe pour objectif, en son article 3, de faire « *respecter et protéger la dignité des personnes dans le cadre de leurs offres ; les croyances éthiques et religieuses de la population doivent être respectées. Les offres doivent viser à renforcer le respect de la vie, de la liberté et de l'intégrité physique, des croyances et opinions d'autrui.* »

En application de cet accord, aucune entreprise ne peut contrôler plus de **30 % des parts d'audience au niveau national**, seuil abaissé à 25 % si les autres possessions de la société font suspecter une **influence équivalente sur l'opinion publique**. Si une entreprise vient à dépasser ce seuil, la KEK lui propose des mesures correctrices, comme la vente de canaux de diffusion ou des mesures visant à assurer une meilleure diversité.

Au-delà d'un **certain seuil**, en particulier pour les chaînes d'information, l'article 65 de l'accord de 2020 impose le principe original dit du « ***tiers indépendant*** ». Présenté comme un « programme de décrochage » il permet, selon les termes de l'accord, d' « *apporter une contribution supplémentaire à la diversité de son programme, notamment dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information. Le programme de décrochage doit être conçu indépendamment du programme principal* ».

(2) Le cas des fusions entre médias : les projets du groupe Springer

Il n'existe pas en Allemagne de règles prohibant la détention de médias de différents types.

Le groupe Bertelsmann, dont la commission d'enquête a entendu le président Thomas Rabe le 27 janvier 2022, possède ainsi des télévisions, des radios et de la presse écrite. Cependant, les autorités disposent d'un droit de regard, qui s'est en particulier exprimé lors du projet de rachat d'une entreprise audiovisuelle par le groupe Axel Springer.

En 2006, Springer, le plus important groupe de presse allemand, éditeur notamment du quotidien *Bild*, premier en termes de diffusion en Allemagne, a cherché à acquérir l'entreprise **audiovisuelle** Pro7 Sat1 Media AG. Il a essuyé un **refus** de la part de la KEK, au motif que la fusion donnerait au groupe Springer, détenteur du journal *Bild*, une **influence déterminante** et un **pouvoir d'opinion dominant**.

Dans le cas d'espèce, si les seuils de part d'audience n'étaient pas atteints par le groupe Pro7 Sat.1 Media AG (elle avait été évaluée à 22,06 %), la KEK a pris en compte dans son évaluation **l'impact** sur la formation de l'opinion publique **des autres marchés liés aux médias, notamment la presse possédée par Springer**. La KEK a converti la part du journal *Bild* en **équivalent de part d'audience**, a procédé ainsi avec les autres titres de

presse du groupe, puis a calculé **la part d'audience globale** que représenterait le groupe en cas de fusion, obtenant un total de **42 %**, supérieur aux seuils définis dans l'accord entre les *Länder*. L'Autorité allemande de la concurrence avait également émis un veto à cette fusion, au motif qu'elle aurait également entraîné une position dominante en matière de **publicité**. Suite à un long épisode judiciaire, la Cour fédérale de Karlsruhe a finalement confirmé le raisonnement de la KEK en 2010, mettant un terme à l'opération. Cette solution a été inscrite à l'article 60 de l'accord précité de 2020 entre ***Länder***.

b) Les États-Unis : des règles assouplies depuis le début des années 2000

Les médias aux États-Unis possèdent une dimension locale très affirmée, avec des spécificités propres à chaque État.

La réglementation américaine en matière de concentration existe depuis 1934, avec la loi sur les télécommunications qui a institué la ***Federal communications commission***, ou FCC. Cette agence, indépendante du pouvoir exécutif, est directement responsable devant le Congrès[1]. Elle est compétente dans le domaine de l'audiovisuel et dispose également de prérogatives en matière d'Internet et de presse.

À l'origine, des règles strictes furent édictées pour éviter la création d'un acteur dominant dans le secteur des médias susceptible de déstabiliser la concurrence. Ainsi, en 1941 fut édictée la règle du **double réseau**, qui empêche une entité de détenir **plusieurs stations de radio ou chaînes de télévision**. En 1970, la règle prohibant la détention **croisée** de stations de radio et de chaînes de télévision et, en 1975, celle prohibant la détention croisée d'un **journal** et d'un **média de diffusion radiophonique ou télévisuelle**, furent instaurées par la FCC.

Tous les quatre ans, la FCC a l'obligation de réexaminer les règles qu'elle est chargée d'imposer. La Commission a cependant œuvré depuis le début des années 2000 pour un assouplissement des règles, arguant du développement d'Internet et des réseaux de diffusion par câble. Elle a de plus accordé de **nombreuses dérogations au fil du temps**. En 2007, elle a ainsi officiellement autorisé la détention d'un média de diffusion et d'un organe de presse dans les **vingt principales villes du pays**, officiellement afin d'aider la presse en difficulté.

---

[1] *Elle fait cependant l'objet de critiques récurrentes sur ses liens avec l'industrie, soulignées dans un rapport de 2014 de l'université Harvard qui la qualifie de « Captured Agency » : https://ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/capturedagency_alster.pdf*

Les dérogations accordées par la FCC précisées par le Rapporteur

À l'occasion de l'audition de Patrick Drahi le 2 février, le Rapporteur a été amené à préciser la politique de dérogations de la FCC :

« (…) *la loi américaine interdisait jusqu'en 2017 la détention croisée d'une chaîne de télévision et d'un organe de presse. Mais la FCC avait la possibilité d'accorder des dérogations. Elle l'a fait à plusieurs reprises, en particulier quand il s'agissait de rachats de titres et de secteurs locaux, ce que vous avez fait vous-même. Vous étiez dans cette niche de dérogation. Cette réglementation assez drastique n'a pas empêché les États-Unis d'avoir une certaine puissance médiatique et une presse qui a été considérée comme de qualité. En France, ces limitations n'existent pas : on peut posséder deux supports sur trois, selon la loi de 1986.* »

En 2017, la FCC a **levé des contraintes jusque-là bien établies sur la détention des médias**. La nouvelle réglementation a donné lieu à une intense bataille juridique, mais a finalement été confirmée à l'unanimité par la Cour Suprême le 1er avril 2021. Trois règles ont ainsi été supprimées ou modifiées, **dont la plus emblématique sur la détention croisée d'un média de presse et de diffusion**.

- La suppression de la règle prohibant la détention croisée de journaux et médias de diffusion

Auparavant, une entité ne pouvait détenir un titre de **presse écrite** et un **média de diffusion**, qu'il soit radiophonique ou télévisé, si le périmètre d'émission englobait la zone de parution du journal. La FCC a estimé qu'avec la multiplicité des sources d'information, le maintien de cette règle ne se justifiait plus au nom de la promotion de la diversité des points de vue.

- La suppression de la règle prohibant la **détention croisée de stations de radio et de chaînes de télévision**

La FCC a également supprimé la règle prohibant la détention croisée de stations de **radio** et de **chaînes de télévision**. En vertu de ce principe, une entité ne pouvait pas posséder plus de deux chaînes de télévision et une station de radio dans la même zone.

- La modification de la règle sur la détention de chaînes de télévision **locales**

Enfin, la règle relative à la détention de chaînes de télévision locales a été modifiée en 2017 afin de refléter au mieux les conditions concurrentielles sur les marchés locaux. La FCC a ainsi supprimé le test dit « des huit voix », qui exigeait qu'au moins **huit chaînes de télévision indépendantes restent sur un marché avant qu'une entité puisse posséder deux chaînes de télévision sur ce même marché**.

Les principales règles entourant la propriété de médias aux États-Unis sont dorénavant :

- **la règle du double réseau**, qui interdit de procéder à des fusions parmi les **quatre plus importantes chaînes de télévision**, soit ABC,

CBS, Fox et NBC. Initialement conçue pour la radio, cette règle ne concerne plus désormais que la télévision ;

- la règle de la **propriété multiple des chaînes de télévision locales**, qui limite le nombre de chaînes de télévision qu'une entité peut détenir dans une **zone géographique définie**. Ainsi, une entité peut posséder **deux chaînes** sur un marché défini dans la mesure où les périmètres de rayonnement des chaînes ne se chevauchent pas et, au moment du dépôt de la demande d'acquisition, **au moins l'une des chaînes ne figure pas parmi les quatre plus importantes en termes d'audience de la zone de marché définie** ;

- la règle de la **propriété multiple des stations de radio locales**, qui permet à une entité de détenir un nombre limité de stations de radio dans une zone géographique définie ;

- la règle de la **propriété multiple des chaînes de télévision nationales**, qui interdit d'accorder une licence à une chaîne si cela a pour conséquence que cette entité détienne **un intérêt global dans les chaînes de télévision d'audience nationale supérieur à 39** %.

c) La Grande-Bretagne : un relâchement des critères qui n'exclut pas un contrôle poussé des concentrations

(1) Le test de « l'intérêt public » en première ligne pour les concentrations

Le Royaume-Uni dispose de règles propres aux concentrations dans les médias depuis 1965 pour la presse écrite et 1990 pour l'audiovisuel.

En **2003**, le pays a cependant décidé de largement **libéraliser le système** avec la loi sur la communication, qui crée l'Office des communications (Ofcom). L'article 3 de la première partie de la loi de 2003 assigne comme mission à l'Office de concilier :

- l'intérêt des **citoyens** en lien avec la communication (« *the interests of citizens in relation to communications matters* ») ;

- l'intérêt des **consommateurs** sur les marchés pertinents, le cas échéant en favorisant la concurrence (« *the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition* »).

L'Ofcom doit remettre tous les trois ans un rapport sur la propriété des médias, comme la FCC aux États-Unis sur une périodicité différente.

La loi de 2003 a apporté des modifications fondamentales à la loi de 2002 sur les entreprises. Y figurent désormais des considérations tenant à la nécessité d'une **présentation précise des informations**, de la **libre expression des opinions** ainsi que **la nécessité d'une pluralité suffisante des points de vue dans les journaux**. Pour ce faire, la loi souligne le besoin de **pluralité des personnes contrôlant les entreprises de médias** et d'un **large éventail de programmes**.

Cela se matérialise avec la composante la plus essentielle du contrôle des concentrations en Grande-Bretagne, **le test dit « de l'intérêt public »**, défini au chapitre 2 de la troisième partie consacrée aux fusions de la loi de 2002. L'article 44A est spécifiquement dédié au rôle de l'Office, qui est chargé d'établir l'existence ou non d'un « **intérêt public** » sur le projet de fusion. De son côté, l'article 58 est encore plus explicite sur les enjeux, en reconnaissant le besoin, d'une part, d'une **pluralité de vues dans la presse**, au niveau national comme local, et, d'autre part, **d'un nombre suffisant de propriétaires de médias** au niveau local comme national.

L'Ofcom émet alors, à la demande du ministre qui reste seul décisionnaire, un rapport complet et public analysant le marché et l'impact d'une éventuelle fusion sur le pluralisme ou l'accès à l'information[1]. Le ministre a la faculté de saisir la *Competition and Market Autority* – CMA, l'équivalent de notre Autorité de la concurrence.

(2) Un exemple de décision : le projet de fusion entre 21th Century Fox et Sky en 2018

En décembre 2016, le groupe *21th Century Fox* de Rupert Murdoch lance une offre de rachat de l'opérateur britannique Sky pour 13 milliards d'euros. Très symbolique, ce projet de fusion aurait donné naissance à un géant des médias en troisième position en matière de télévision derrière la BBC et ITN, et en première position dans la presse écrite.

Dans le cadre de la procédure d'examen, l'Ofcom émet un rapport, qui pousse le ministre à solliciter l'avis de la CMA.

L'analyse menée par l'Ofcom, et reprise par la CMA, conclut au **danger de cette fusion**, pourtant approuvée par la Commission européenne. Le considérant 1.9 du rapport de l'Ofcom[2] indique ainsi :

« *L'accord pourrait accroître la faculté des membres de la famille Murdoch à influer sur l'agenda médiatique d'ensemble. Il y a un risque que les membres de la famille Murdoch cherchent à coordonner les lignes éditoriales des organes d'information sous leur influence en omettant certaines informations, en soulignant d'autres ou en recourant aux mêmes commentateurs dans leur presse et dans les journaux télévisés. Ce type de coordination pourrait affaiblir l'indépendance éditoriale de Sky News et donc donner aux membres de la famille Murdoch une plus grande influence sur l'opinion publique* ».

L'Ofcom et le CMA ont conclu conjointement aux **risques associés à ce projet de fusion**, pour des raisons qui tiennent à la nécessaire **pluralité** des médias. Le travail mené a permis de consolider une approche plus large du secteur des médias, puisque les régulateurs ont considéré à la fois la

---

[1] *Pour un exemple récent, l'analyse de l'Ofcom sur la fusion entre deux entreprises comportant des publications de presse en version papier et Internet : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/959571/20200324_Ofcom_advice_FINAL_to_SoS_Redacted_V2.pdf*

[2] *https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0012/103620/public-interest-test-report.pdf*

télévision, la radio et la presse, mais également Internet. Elle est reprise en 2019 par le groupe de travail du Stigler Center de l'université de Chicago « *Protecting journalism in the age of digital platforms* »[1], qui y voit les prémisses d'une analyse des concentrations fondée sur une appréciation **quantitative** reposant sur la « **part d'attention** » que le citoyen accorde à tel ou tel média, sans considération de son origine (télévision, radio, presse écrite, Internet).

Le rapport 2021 de l'Ofcom :
étendre aux nouveaux créateurs le test de l'intérêt public

Dans son rapport au secrétaire d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom recommande de modifier le champ du test de l'intérêt public en remplaçant les références aux journaux ou entreprises de médias dans les textes en vigueur par le terme « nouveaux créateurs » (new creators) afin de refléter la façon dont les consommateurs accèdent aux informations.

(3) La règle de détention croisée

Tout n'est cependant pas soumis au test de l'intérêt public, certaines règles demeurant fixées de manière précise par la loi.

Ainsi, la règle de **détention croisée** des médias concerne la détention de journaux **nationaux** et de licence de chaînes de télévision locales. En vertu de ce principe, les grands groupes de presse nationale ne peuvent pas détenir largement une licence de chaîne de télévision privée diffusant régionalement. Plus précisément, cette règle interdit à un opérateur de presse détenant **20 % ou plus de parts de marché de presse écrite** de détenir une licence de télévision locale ou une participation dans un détenteur de licence supérieure à 20 %. Inversement, il est interdit à un titulaire d'une licence de télévision locale de détenir une participation de 20 % ou plus dans un grand groupe de presse nationale. Dans son rapport au secrétaire d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom propose de conserver cette règle pour le moment, car « *bien que la portée des services d'information télévisée et des journaux imprimés ait diminué au fil du temps, ils restent toujours des sources importantes en termes de capacité à atteindre et à influencer un large public à travers le Royaume-Uni* ».

*

* *

L'approche française d'un contrôle des concentrations dans les médias au nom de l'intérêt général est donc relativement partagée dans les principaux pays développés. Si les règles ont eu tendance à s'assouplir ces dernières années, elles n'en restent pas moins appliquées avec attention par les autorités publiques.

[1] *https://www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report*

B. DES CONCENTRATIONS ACCÉLÉRÉES PAR LES BOULEVERSEMENTS TECHNOLOGIQUES

Les mouvements de concentration dans les médias obéissent à des **logiques économiques complexes** et ne peuvent se résumer à un seul facteur. Dans des contextes très différents, la France a connu dans le passé des épisodes de forte concentration, en particulier avec le groupe constitué par Robert Hersant dans les années 70 et 80.

Les dernières années ont cependant été marquées par des évolutions technologiques très profondes, qui ont bouleversé le monde des médias. Le numérique, par le biais des grandes plateformes comme Google et Facebook pour l'accès à l'information, **d'une part**, des sites de vidéo à la demande comme Netflix, **d'autre part**, a imposé des modes de consommation des médias qui ont su séduire des centaines de millions de personnes, mais ont dans le même temps contraint des groupes en place depuis longtemps à repenser leur modèle économique.

Les concentrations sont aujourd'hui accélérées par la révolution technologique du numérique. La rareté se déplace vers **l'attention d'un côté, les programmes de l'autre, comme le synthétise** Bruno Patino lors de son audition du 24 janvier : « *Les lieux de tension, y compris en termes de pluralisme et de diversité, se sont déplacés dans les deux extrêmes de la chaîne de valeur : d'un côté, dans* ***l'accès à l'information, à la propriété intellectuelle, au talent, au créateur***, (…) *de l'autre, en aval, dans la « découvrabilité », c'est-à-dire la capacité non plus de mettre à disposition, mais de* ***faire découvrir****. C'est là que se situent le poids et la puissance* ».

Dans le cadre de travaux portant sur la concentration des médias, il n'était pas possible d'ignorer ce nouveau média qu'est Internet, encore nouveau par rapport à la télévision, à la presse ou à la radio, mais qui occupe aujourd'hui une place dominante tant en termes d'accès à l'information que d'importance économique.

La commission d'enquête a donc consacré plusieurs auditions à cette thématique : le directeur général de **Facebook France**, Laurent Solly, le 10 février, le directeur général de **Google France**, Sébastien Missoffe, et les représentants de **Netflix**, **Amazon Prime** et **Disney+** le 11 février. La question du numérique a cependant été abordée spontanément, ou suite à des interrogations du Rapporteur, dans la **quasi-totalité des travaux menés par la commission d'enquête**.

Elle a cherché à mesurer en quoi les changements technologiques influaient sur les mouvements de concentration, au-delà des discours convenus. Elle a pour cela analysé les deux principaux mouvements, qui posent chacun des défis spécifiques :

- d'une part, la **formation d'acteurs en situation de quasi-monopole en matière d'accès à l'information**, auxquels une régulation encore très

partielle laisse capter une part grandissante de ressources publicitaires qui constituaient jusqu'à présent l'essentiel des revenus des médias ;

- d'autre part, l'attrait exercé par de **nouveaux modèles de consommation délinéarisés des programmes par le biais de plateformes de « vidéo à la demande » (VoD)**. Si l'évolution de la législation communautaire et sa transposition en France avec le décret du 22 juin 2021 permettent d'envisager, pour reprendre une expression utilisée par Marie-Laure Daridan de la société Netflix lors de son audition devant la commission le 11 février, un *« âge d'or de la production »*, elles posent des questions liées à notre souveraineté et au prix à payer en termes économiques et sociétaux pour permettre l'adaptation des acteurs nationaux.

1. Vers un monopole dans l'accès à l'information par quelques grandes plateformes

a) Internet : une promesse non tenue

Le paysage de l'information et des médias a connu des mutations de grande ampleur avec la généralisation de l'accès à Internet ces dix dernières années. L'arrivée du haut débit, que ce soit par la fibre ou la 5G, a rendu possible un accès instantané et presque permanent à des ressources numériques elles-mêmes en expansion constante.

Cependant, alors que l'Internet des premiers temps promettait de fournir à chacun les outils nécessaires à la formation éclairée du jugement et à la constitution de communautés rassemblées autour d'intérêts communs, les années 2010 ont au contraire été marquées par l'émergence de **géants numériques** dont la puissance dépasse parfois celle des États et à l'impact souvent considéré comme négatif sur la société en général.

Les origines d'Internet

Un professeur de Stanford, Fred Turner, a mené dans un ouvrage paru en 2013[1] une analyse des débuts de l'Internet, qui montre que **sa conception initiale a été profondément marquée par la contre-culture californienne**, marquée par le libéralisme politique et économique, la prépondérance de la communauté proche, la foi en la science, par opposition au gouvernement et aux pouvoirs en place. Dès lors, les arguments des actuels géants de l'Internet, qui ont dépassé depuis bien longtemps le stade du garage aménagé, restent imprégnés de ces origines « mythifiées ».

Le développement des plateformes numériques suscite depuis plusieurs années trois grandes séries de questions :

- **leur poids économique considérable**, corollaire de leur supériorité technologique et du nombre d'usagers de leurs services. Leur

[1] *Aux sources de l'utopie numérique : De la contre-culture à la cyberculture, 2013.*

développement serait une menace pour l'équilibre des marchés et leur assurerait une capacité à manipuler l'opinion à leur profit ;

- **leur influence dans la conduite des débats publics au moment des élections**, par le biais notamment des facultés d'expression non contrôlées offertes par les réseaux sociaux ;

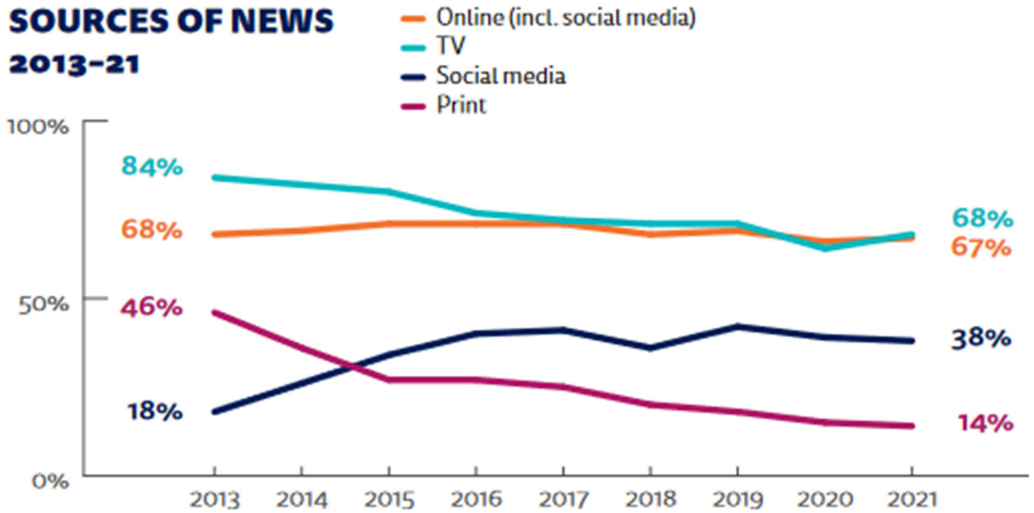
- **l'opacité de leurs algorithmes**, qui nécessitent la collecte massive d'informations personnelles, souvent obtenues sans que les usagers en aient une réelle conscience, pour assurer leur traitement automatisé.

b) Un accès à l'information qui traduit une fracture générationnelle

(1) Quel accès à l'information à l'heure d'Internet ?

L'Institut Reuters établit chaque année depuis 10 ans le « *Digital News Report* »[1] dans 46 pays, couvrant la moitié de la population mondiale.

Sa dernière édition, qui couvre l'année 2021, montre que **l'accès à l'information a profondément évolué en France et dans le monde depuis 2013**. Dans notre pays, la télévision a ainsi perdu **seize points**, et se trouve maintenant au même niveau qu'Internet. Dans le même temps, la part des réseaux sociaux a **plus que doublé** et représente **38** % de l'accès à l'information.



Source : Digital News Report 2021

Selon l'étude Reuters précitée, la montée en puissance des réseaux sociaux et des messageries est avant tout celle de Facebook et des autres entités du groupe désormais dénommé « Meta » : WhatsApp, Messenger et Instagram.

Une panne le 4 octobre dernier de tous ces services pendant plus de six heures, due à un problème de serveur, ne peut que confirmer l'impact de ces outils sur leurs milliards d'utilisateurs dans le monde.

[1] *https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf*

La situation est encore plus déséquilibrée dans le domaine des **moteurs de recherche**. La société Google occupe la **première position** dans tous les pays du monde, à deux exceptions près : la Chine (Baidu) et l'Inde (Yandex). La part de marché de Google s'établit en France à **91 %. Le deuxième du classement, Bing, ne représente que 4,8 % du marché, et le moteur français Qwant 1 %**[1].

Céline Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse en ligne (SPIIL), souligne également cette place prise par les plateformes dans l'accès à l'information lors de son audition le 13 décembre : « *Autre constat partagé, celui du rapport de force complètement asymétrique avec les plateformes. Aujourd'hui, la diffusion de l'information passe majoritairement par Internet. Or ce canal n'a pas échappé à l'intermédiation des grandes plateformes, à commencer par Google, moteur de recherche totalement hégémonique, mais aussi par les réseaux sociaux, qui diffusent largement l'information.* »

Le classement réalisé par le moteur de recherche, même s'il est établi sur les bases les plus éthiques possible, contribue cependant à **la formation de la « perception du monde** » par les usagers.

(2) Une situation qui ne peut que perdurer

L'édition 2021 du baromètre réalisé chaque année pour le journal *La Croix* par Kantar[2] suggère des tendances similaires, et souligne une véritable **fracture** générationnelle. Ainsi, les plus de 35 ans s'informent encore majoritairement par la télévision et la radio (70 %), alors que les moins de 35 ans recourent, pour **les deux tiers** à Internet, et de manière marginale à des publications de presse écrite. Internet est cependant encore majoritairement utilisé pour accéder à des sites de la presse écrite en ligne, qui demeure avec la radio le média jugé le plus crédible.

Modalité d'accès à l'information par âge en 2021

Mode d'accès à l'information	Plus de 35 ans	Moins de 35 ans
Télévision	53 %	26 %
Internet	23 %	66 %
Radio	17 %	6 %
Presse écrite en version papier	6 %	1 %

Source : étude Kantar précitée pour La Croix

Cette fracture est encore plus importante pour les plus jeunes, qui utilisent massivement les réseaux sociaux pour s'informer. Selon une étude[3] menée par Diplomeo auprès de 4 682 personnes, 73 % des 16-25 ans

[1] *https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share*

[2] *https://www.kantar.com/fr/inspirations/publicite-medias-et-rp/2021-barometre-de-la-confiance-des-francais-dans-les-media*

[3] *https://diplomeo.com/actualite-sondage_reseaux_sociaux_jeunes_2021*

indiquent s'informer à travers les supports sociaux, en particulier Instagram (**36** %), Twitter (**29** %) et Facebook (**28** %).

De nombreuses auditions ont relevé cette fracture générationnelle. Ainsi Gautier Picquet, président de l'Union des entreprises de conseil et d'achat média lors de la table ronde sur la publicité organisée le 10 février : « *Les tendances chez les jeunes de moins de 30 ans pourraient inquiéter : une consommation plus réduite de médias de qualité, moins d'usages traditionnels, plus de snacking.* »

La perte d'influence relative de la télévision a également été soulignée par Nicolas de Tavernost, président de M6, lors de son audition par la commission d'enquête le 28 janvier : « *68 % de l'audience linéaire de la télévision, aujourd'hui, sont le fait des plus de 50 ans. Cette part n'était que de 50 % en 2010. C'est une évolution spectaculaire. La part des moins de 50 ans dans l'audience de la télévision diminue de 5 % à 10 % chaque année.* »

Le poids des grandes plateformes numériques est donc vraisemblablement appelé à croître dans les années qui viennent.

Plus encore, lors de son audition devant la commission d'enquête, le président du Syndicat des radios indépendantes (SIRTI), Alain Liberty, a évoqué des projets futuristes qui pourraient encore renforcer la place et l'influence des plateformes : « *Certaines règles imposent la présence d'une puce de réception radio dans tous les véhicules. Or les systèmes embarqués tendent de plus en plus à se répandre, comme celui de Google, que l'on connaît sous le nom de "Google Automotive", dans lequel Androïd gère directement l'autoradio, ou du moins l'appareil, qui donne accès à l'ensemble des médias. Rien ne garantit que les radios s'afficheront toutes sur l'écran, selon la zone où l'on se trouvera, ni que l'ordre d'affichage sera impartial. Rien ne garantit non plus que les radios ne se transformeront pas en playlists dont le contenu sera choisi par les plateformes, qui décideront ainsi de ce que nos concitoyens pourront écouter* ».

Cette place centrale pose aujourd'hui deux types de défis : celui de leur statut dans l'accès à l'information, d'une part, celui de leur place dans l'économie générale des médias, d'autre part.

c) Des médias qui ne disent pas leur nom

Par nature, les plateformes numériques, Google et Facebook au premier rang, constituent des **monopoles naturels qui bénéficient de forts effets de réseaux pour asseoir leur domination**. Le moteur principal de cette emprise est la captation de données personnelles, souvent qualifiées de « pétrole du XXIe siècle ».

Or loin de constituer des intermédiaires neutres et transparents entre l'information fournie par les médias et les internautes, les plateformes proposent *de facto* des contenus **adaptés** et **personnalisés** à chacun.

Comme cela avait été souligné par les travaux du Sénat sur la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information[1], ce modèle participe de la diffusion des fausses informations. Elles peuvent être répandues à dessein en matière politique (soupçons d'influence russe dans la campagne américaine), mais sont surtout rendues possibles par le **modèle économique de l'Internet** tel que conçu par les grandes plateformes, soit la recherche du « clic » rémunérateur.

« L'âge du capitalisme de surveillance »

Dans un ouvrage publié en 2019, « *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* », Shoshana Zuboff, professeure à l'université Harvard, présente une vision très alarmiste de l'état de nos sociétés, menacées par le poids grandissant de Google et Facebook. Sa thèse principale est que l'appropriation des données personnelles par ces groupes aboutit à un « *capitalisme de surveillance* » dont l'objet est de manipuler notre perception du monde et nos envies à partir des informations recueillies et travaillées par des IA.

L'auteur prend en exemple la « dérive » de Google. Initialement, le moteur de recherche refuse toute publicité, ses fondateurs, issus de la contre-culture californienne pour la plupart, privilégient de manière explicite un outil transparent et neutre. L'éclatement de la bulle Internet en 2000 a cependant contraint l'entreprise à trouver des sources de revenus, ce qui fut fait à partir de 2003 avec le dépôt du brevet pour l'outil « *Generating user information for use in targeted advertising* », soit le début de la publicité programmatique, ou ciblée, adressée aux internautes en fonction des données recueillies durant leur temps de connexion.

Plus profondément, les usagers d'Internet n'ont pas l'impression que les informations auxquelles ils ont accès *via* les moteurs de recherche et les réseaux sociaux sont en réalité **imposées, de manière de plus en plus personnalisée, par des algorithmes opaques**. La crise des « Gilets jaunes » a, de son côté, mis en exergue l'impact des nouveaux algorithmes de Facebook, entrés en application début 2018. À cette date, et suite aux divers scandales qui ont affecté l'image de la société, Mark Zuckerberg avait choisi de recentrer le fil d'actualités des utilisateurs sur les groupes locaux et les amis, au détriment des médias traditionnels. Dès lors, les manifestants ont pu disposer d'outils de mobilisation et d'expression inédits, en étant de moins en moins confrontés à des opinions divergentes.

Les bulles de filtre

La bulle de filtre (Filter bubble) est un concept développé en 2011 par Eli Pariser, militant d'Internet et président du conseil de MoveOn. Elle caractérise le filtrage de l'information que reçoit l'internaute, mais également ce que Pariser qualifie d'« isolement intellectuel », alors que les informations qui lui sont proposées suite à ses requêtes sont issues d'une éditorialisation personnalisée réalisée à son insu.

[1] *http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl17-623.html*

Ce concept des « bulles de filtre » ne fait cependant pas l'unanimité. Laurent Solly, directeur général de Facebook France, a ainsi indiqué lors de son audition le 10 février : « *Sur le pluralisme et le thème de l'enfermement dans des "bulles algorithmiques", nous pensons profondément que, comme de nombreuses études indépendantes l'ont montré, nous favorisons le pluralisme et l'ouverture sur le monde en mettant gratuitement nos outils à la disposition de milliards de personnes.* (…) *J'ai préparé des éléments sur le sujet des bulles, car la question est très complexe. Elle a été étudiée dans de nombreuses universités, par les plus prestigieux centres de recherche indépendants. Le sociologue Dominique Cardon, l'un des spécialistes de ces questions, considère, d'ailleurs, que les plateformes sociales ne participent pas à la polarisation des opinions, qu'il n'existe quasiment pas de bulles, et que la polarisation a lieu bien avant. Je ne vous citerai pas toutes les études sur le sujet, car la liste serait trop longue. Au Royaume-Uni, la Royal Society, l'université d'Oxford et le Reuters Institute ont mené des études concluant très clairement au fait que rien ne permet de confirmer l'hypothèse de l'existence de telles bulles*[1]. »

On peut cependant relever à ce propos que d'autres études et travaux n'excluent pas l'existence de ces bulles[2], en particulier dans le contexte électoral américain.

Les grandes plateformes, de par l'éditorialisation personnalisée des contenus qu'elles proposent, agissent en bonne partie comme des médias à part entière, sans en assumer, comme la presse, la responsabilité. Elles sont en effet protégées par leur statut « **d'hébergeur** », tel que défini par la directive européenne « e-commerce » de 2004.

Dans son rapport « *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales* »[3] rendu public en novembre 2020, l'Inspection générale des finances et la Cour des comptes relèvent la même ambiguïté, concluant même à un statut dit de « méta-éditeur » : « *Les plateformes se présentent le plus souvent comme des "hébergeurs" de contenu et non comme des "éditeurs". Cette approche est contestable : sur les plateformes de partage de contenu comme YouTube et Instagram, sur les réseaux sociaux comme Facebook et Twitter, ou sur les moteurs de recherche comme Google,* ***il apparaît en effet que l'information est "travaillée". Les contenus sont présentés selon une disposition, des normes, propres à la plateforme, avec parfois un redécoupage du contenu (crawling) et, toujours, une hiérarchisation réalisée par des algorithmes. Ces contenus sont donc "éditorialisés" et on peut ainsi qualifier ces plateformes de "méta-éditeurs"***. »

Entendue par la commission d'enquête le 30 novembre, Nathalie Sonnac a confirmé ce point : « *Les plateformes numériques jouent le rôle de gatekeeper, c'est-à-dire des* ***points de passage obligés*** *pour les acteurs traditionnels. Vous l'aurez compris, selon moi, Facebook, qui compte plus de 2,5 milliards d'utilisateurs, peut être considéré comme un* ***média de masse****, une sorte d'agora.* »

---

[1] *https://royalsociety.org/-/media/policy/projects/online-information-environment/oie-echo-chambers.pdf*

[2] *https://www.thecut.com/2016/11/how-facebook-and-the-filter-bubble-pushed-trump-to-victory.html*

[3] *https://www.vie-publique.fr/rapport/277709-publicite-en-ligne-pour-un-marche-armes-egales*

Pierre Louette, également entendu par la commission le 30 novembre a, de son côté, indiqué : « *La presse française opère dans un contexte de "plateformisation" des économies. Aujourd'hui, Google, c'est la recherche du monde – 93 % des Français passent par Google pour accéder à une information – et Facebook, c'est l'agora du monde, avec 3 milliards d'utilisateurs.* »

Interrogé par la commission d'enquête le 11 février, Sébastien Missoffe, directeur général de Google France, a pour sa part fait valoir un point de vue différent : « *Sur un moteur de recherche, l'accès à l'information est un peu différent, car l'action de l'internaute est nécessaire. On ne cherche pas l'information, on cherche où la trouver.* (…) *Nous ne donnons pas la réponse, nous indiquons où la trouver. Pour une requête sur l'actualité, l'utilisateur reçoit une offre multiple de points de vue à travers plusieurs sources.* »

d) Une dépendance économique de plus en plus prononcée et lourde de conséquences

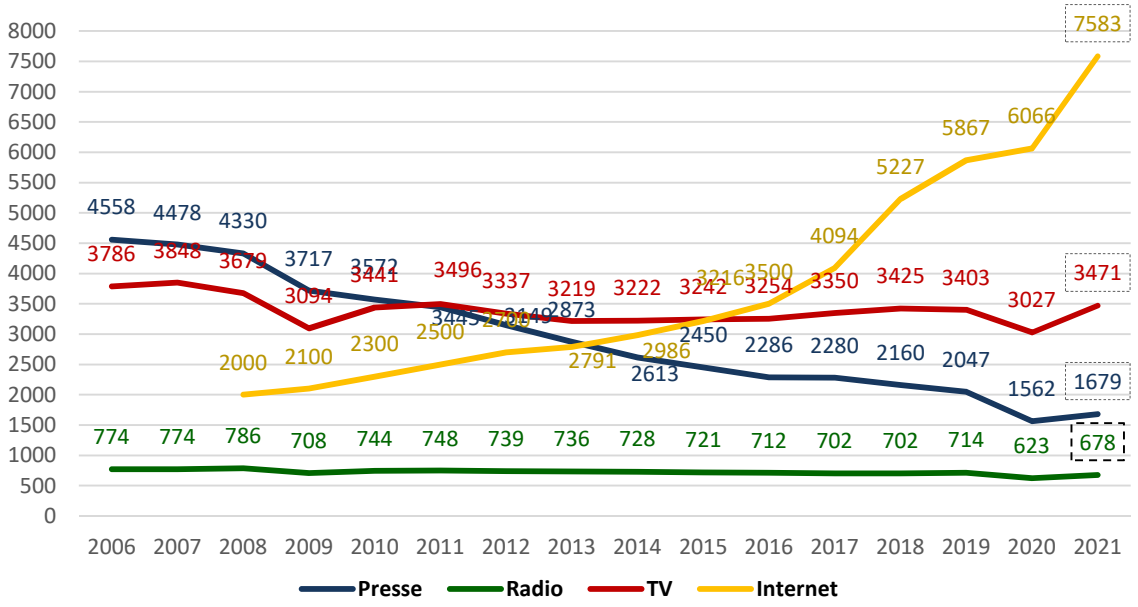
(1) Une publicité digitale qui capte la croissance du marché depuis 15 ans

Si les grandes plateformes sont hégémoniques dans l'accès à l'information, elles ont de plus comme caractéristique de capter les **ressources publicitaires** sur lesquelles repose en partie l'économie des médias. Lors de son audition devant la commission d'enquête le 21 janvier, Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart, a insisté sur le caractère historique de ce lien : « *Le 13 août 1789, Jean-Sylvain Bailly, maire de Paris désigné au lendemain de la prise de la Bastille, faisait une proclamation affichée sur tous les murs de la capitale qui disait : "La publicité est la sauvegarde du peuple." Jean-Sylvain Bailly n'était pas n'importe qui ; il fut le premier président du Tiers-État et de l'Assemblée nationale.* (…) »

Nathalie Sonnac, ancienne membre du CSA, a complété cette vision de long terme lors de son audition le 30 novembre : « *La mécanique du modèle d'affaires des plateformes dérive véritablement de la façon dont, en 1836, Émile de Girardin, en créant le quotidien "à bon marché" La Presse, s'est appuyé sur le financement par la publicité pour promouvoir la diffusion de masse. L'actuel accès gratuit à l'information, qu'il s'agisse de la télévision, de la radio ou de la presse papier, repose sur ce mécanisme de subvention par les annonceurs (modèle à deux versants).* »

Or, aujourd'hui, ce lien si essentiel apparaît **menacé**.

Evolution des recettes publicitaires plurimédia



Source : direction générale des médias et des industries culturelles, ministère de la culture

Il existe depuis les origines un lien très fort entre les médias et la publicité, cette dernière rendant possible un accès à l'information ou aux divertissements pour un coût **réduit** (presse écrite) ou **nul** (audiovisuel).

En **2006**, le montant total des ressources publicitaires s'établissait à **9,1 milliards d'euros**. En 2021, il a augmenté de près de **50 %**, à **13,4 milliards d'euros**. **Cette hausse s'est cependant faite au bénéfice exclusif d'Internet**, un marché qui n'existait que sous forme embryonnaire en 2006 et qui représente aujourd'hui **57 % des recettes totales**. De leur côté, les médias « traditionnels » ne représentent plus « que » **5,8 milliards d'euros**. La presse écrite est cependant de très loin l'acteur le plus impacté, avec **une division par trois** de ses revenus. Lors de son audition devant la commission d'enquête le 20 janvier, Bernard Arnault s'est ainsi exprimé pour le groupe LVMH : « *J'ajoute que le secteur de la publicité a beaucoup changé en dix ans. Dans notre groupe, nous avons largement basculé les crédits de publicité des médias traditionnels vers Internet, qui représente dorénavant* ***la moitié*** *de nos investissements en la matière* ».

La fragilité de la publicité télévisuelle a été confirmée par **Jean-Luc Chetrit**, directeur général de l'Union des marques, lors de la table ronde consacrée à la publicité organisée par la commission d'enquête le 10 février : « *les budgets consacrés à la publicité à la télévision sont demeurés stables au cours des dix dernières années, exception faite de l'année 2020 en raison de la crise sanitaire. De fait, il s'agit d'un marché régulé au niveau du contenu comme du nombre de chaînes et qu'il n'est pas possible de développer davantage.*

Cette **captation des recettes** a été confirmée devant la commission d'enquête lors de trois auditions, dans des termes très proches :

- par **Pierre Louette**, président du groupe Le Parisien-Les Échos le 2 décembre 2021 :

« (…) *les modèles d'affaires ont été profondément modifiés. Les revenus liés au papier sont moindres, et la publicité a été divisée par deux en dix ans. Au cours de la même période, la publicité télé n'a pas énormément évolué en France, tandis que celle de la radio a légèrement baissé. Parallèlement, de nouveaux acteurs sont apparus, Google et Facebook, qui captent 60 % à 70 % du total des revenus de la publicité numérique et 82 % de l'incrément de ces investissements.*

En 2021, Google et Facebook représentent 35 % du total de la publicité mondiale*, soit 225 milliards d'euros, 34 % du marché français et 52 % de la publicité Internet dans le monde. En deux ans, la part de marché de Google, Facebook et Amazon a encore crû de 4 points en France. La presse papier représente en 2021 moins de 20 % du total mondial des dépenses publicitaires.* » ;

- par **Jean-Baptiste Gourdin**, directeur général des médias et des industries culturelles, le même jour :

« *Sur une longue période, si l'on met de côté l'impact conjoncturel de la crise sanitaire, le marché publicitaire est globalement en croissance, mais il se caractérise par un* ***transfert de valeur des médias traditionnels****, dont les recettes publicitaires stagnent, voire, pour la presse, reculent fortement,* ***vers la publicité numérique****, qui profite quasi exclusivement à une poignée d'acteurs, notamment au duopole Google et Facebook.* » ;

- par **Nathalie Sonnac**, professeur et ancienne membre du CSA, le 30 novembre :

« *Les plateformes numériques "siphonnent"les recettes publicitaires des médias traditionnels, qui sont très peu présents sur le marché de la publicité en ligne. Ce marché est dominé par trois acteurs : Google, Facebook et Amazon qui en captent près de 80 %.* »

Il est donc incontestable que, sur un marché publicitaire pourtant en expansion, les nouveaux médias captent toute la croissance et contribuent *a minima* à fragiliser les autres vecteurs traditionnels.

(2) Les grandes caractéristiques de la publicité en ligne

(a) Des données parcellaires concernant les leaders étrangers du marché

Les données sur la publicité numérique, à la surprise de la commission, sont le résultat **d'estimations** et ne présentent donc pas de cohérence entre elles, même si les grandes tendances sont identiques. Ainsi, la publicité sur Internet en 2021 est évaluée à **8,3 milliards d'euros** par **l'Union des entreprises de conseil et d'achat média selon les données transmises au Rapporteur à l'issue de l'audition de son président le 10 février, mais 7,7 milliards par le Syndicat des Régies Internet et 7,6 milliards par le ministère de la culture. Cette incertitude s'étend aux résultats des grands acteurs**.

Ainsi **Jean-Luc Chetrit**, directeur général de l'Union des marques lors de la table ronde sur la publicité organisée le 10 février : « *S'agissant de Google et Facebook, comme sur Amazon d'ailleurs, nous parlons bien d'estimations, et non de chiffres officiels.* »

Sur une interrogation du Sénateur Michel Laugier, Gautier Picquet, président de l'Union des entreprises de conseil et d'achat média a, de son côté, indiqué le même jour : « *Quant à la répartition au sein du marché du digital, nous ne disposons que d'estimations pour les plateformes. On considère que Google est la première régie publicitaire de France, avec 2,7 milliards d'euros, et Facebook la troisième, avec 1,4 milliard d'euros.* » Suite à une intervention du président Laurent Lafon, un problème chronologique a cependant pu être résolu :

« **Laurent Lafon, président**. – *Monsieur Picquet, vous avez évoqué, s'agissant de la répartition du marché publicitaire, le montant de 8 milliards d'euros pour le digital, dont 2,7 milliards pour Google et 1,4 milliard pour Facebook, soit un peu plus de 50 %. Il me semblait que ces deux diffuseurs représentaient une part plus importante.*

Gautier Picquet. – *Vous avez tout à fait raison, le chiffre de 8 milliards d'euros, annoncé il y a une semaine, porte sur l'année 2021. Les montants que je vous ai donnés pour Google et Facebook correspondent, eux, au marché de 2020. Je n'ai pas encore les chiffres pour 2021.*

Laurent Lafon, président. – *Quelle était la part de Google et Facebook en 2020 ?*

Gautier Picquet. – *La concentration était forte !*

Laurent Lafon, président. – *Autour de 70-80 % ?*

Gautier Picquet. – *C'est à peu près cela.* »

Thomas Rabe, président du groupe Bertlesmann, a confirmé cette estimation, lors de son audition le 27 janvier : « *Google et Facebook, désormais renommé Meta, captent plus de 70 % des recettes publicitaires numériques et toute la croissance* ».

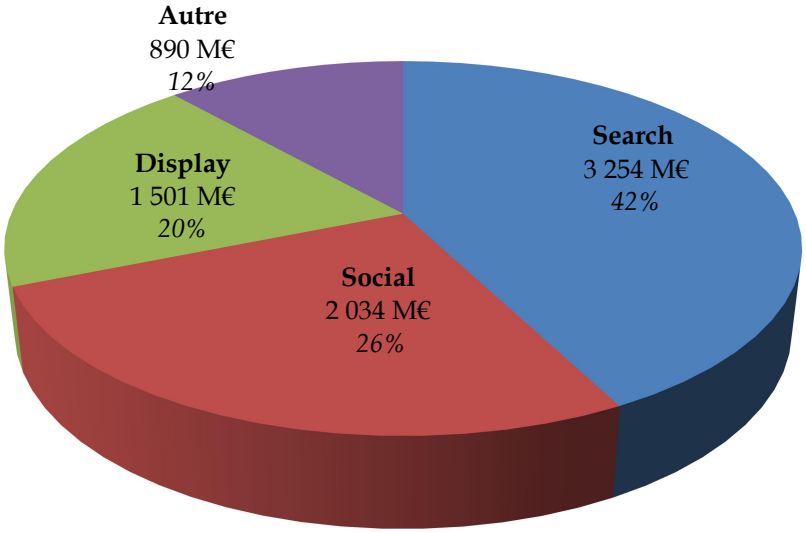
Pour autant, l'étude du Syndicat des régies Internet (SRI) fixe la part de marché du trio Google-Amazon-Facebook à 67 % du marché français en 2021.

Cette étude présente l'avantage de distinguer les différentes modalités de publicité en ligne. Elle enregistrerait en 2021 une hausse de **24** % par rapport à 2020 et de 29 % par rapport à 2019. Le marché se répartit comme suit :

- ✔ **le « search »**, lié à une recherche directe sur Internet, qui propose des liens sponsorisés par exemple sur Google. Il représente **3,25 milliards d'euros en 2021** et permet en sus de collecter des informations sur l'usager ;
- ✔ **la publicité liée aux réseaux sociaux**, qui représente **2,03 milliards** d'euros, en 2021 ;
- ✔ **la publicité dite « display »**, qui alimente les écrans des internautes en bannières, habillages et vidéo. Elle s'établit à **1,5 milliard d'euros** ;

✔ enfin, **l'ensemble des autres leviers** (emails, comparateurs etc..), pour 890 millions d'euros.

Répartition du marché de la publicité en ligne



Source : 27ème édition du baromètre du Syndicats des Régies Internet (SRI)

Lors de leurs auditions par la commission d'enquête les 10 et 11 février 2022, et en dépit des interrogations du Rapporteur, ni Facebook ni Google n'ont été en mesure de fournir des chiffres plus précis par pays, **ce qui n'a pas manqué de surprendre la commission d'enquête**. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France, l'a expliqué de la manière suivante : « *C'est principalement une question de périmètre géographique : pour la publicité, on a affaire à des acteurs essentiellement français. Pour le numérique, les flux entrent et sortent du pays en permanence et la définition du marché français est plus délicate.* »

(b) Un secteur qui a bénéficié de la crise pandémique pour se développer

La publicité sur Internet a **bénéficié de la crise pandémique** pour accroître encore plus l'écart avec les autres médias. Ainsi, en 2020, alors que le marché affichait une baisse de 11 %, Internet progressait encore de 3 %.

Média	2020 *(en millions d'euros)*	Évolution 2019/2020
Télévision	3 027	- 11 %
Cinéma	25	- 75 %
Radio	623	- 13 %
Presse	1 562	- 24 %
Internet	6 100	+ 3 %
Publicité extérieure	904	- 31 %
Autres (annuaires, courriers publicitaires..)	1 554	- 8,3 %
Total	**13 334**	**- 11 %**

Source : direction générale des médias et des industries culturelles, ministère de la culture

(c) Les inquiétudes de la presse

Les titres de presse, malgré le succès des formules d'abonnement de certains, **souffrent de la faiblesse de leurs ressources publicitaires**, comme en a témoigné devant la commission d'enquête le 10 janvier **Louis Echelard**, président du groupe SIPA-Ouest France : « *Le défi numérique exige aussi de collecter des revenus publicitaires suffisants pour maintenir le prix des abonnements au niveau le plus bas possible. Nous tenons à notre positionnement populaire, qui exige que l'abonnement soit peu coûteux. Le défi est difficile, car les petites annonces sont parties vers les grands acteurs spécialisés et la publicité commerciale continue d'être ponctionnée par les géants du numérique.* »

Lors de son audition par la commission d'enquête le 13 décembre, **Alain Augé**, président du Syndicat de la presse magazine (SEPM) a, de son côté, indiqué : « *Google et Facebook, qui sont les deux acteurs dominants du marché de l'audience, capturent la recette publicitaire. Le vrai danger aujourd'hui ne se trouve pas dans la surconcentration des médias traditionnels, mais dans leur étouffement par ces deux acteurs.* »

(d) Un moteur de concentration

De par leur rôle dans la structuration de l'accès à l'information et leur capacité à capter une part sans cesse croissante des ressources publicitaires, **les grandes plateformes numériques constituent-elles un facteur de concentration dans les médias ?**

Paradoxalement, il convient de remarquer que Google et Facebook constituent en eux-mêmes des acteurs extrêmement concentrés dès l'origine, conséquence de leur grand succès technologique, qui pousse les internautes à utiliser les outils qu'ils proposent. La vigueur des débats aux États-Unis et en Europe autour de l'atteinte qu'ils représentent pour la concurrence témoigne de l'ampleur de cette question. Lors de son audition devant la commission d'enquête le 10 février, Alain Weill a accentué ce point : « *Ensuite, la concentration et le pluralisme doivent s'adapter à la révolution digitale. Les Gafam sont aujourd'hui omniprésents. Ils sont américains, monopolistiques, très utiles, et ont rencontré un succès incroyable. Ils demandent à chaque pays concerné de s'adapter, ce que nous ne faisons pas assez rapidement.* »

La fragilité économique de la **presse écrite**, dont ont témoigné toutes les personnes entendues par la commission d'enquête, est très largement provoquée par sa perte de ressources économiques. **Louis Echelard**, président de SIPA-Ouest France, relevait ainsi lors de son audition le 10 janvier : « *Le pluralisme, l'accès du plus grand nombre à l'information et l'indépendance éditoriale de la presse écrite ne seront garantis que si les revenus publicitaires participent à l'équation économique.* » Lors de cette même audition, interrogé par le Sénateur Évelyne Renaud-Garabedian, il a précisé : « *Si notre modèle économique n'était pas équilibré, nous ne serions plus indépendants. Le premier élément clé pour l'indépendance éditoriale des médias est d'obtenir des résultats pour*

éviter d'aller vers de généreux donateurs qui vous veulent du bien, avant de vous demander des services. Ces résultats nous permettent de continuer à investir ».

Depuis dix ans, la presse a cherché à faire pivoter son modèle économique pour s'adapter à de nouveaux modes de consommation. Elle a ainsi largement délaissé l'accès gratuit aux contenus en mettant en place des abonnements payants[1]. À quelques rares exceptions près, comme le journal *Le Monde* qui obtient en 2020 45 % de ses revenus *via* les abonnements, avec une fraction grandissante du numérique, la situation de la presse en France demeure cependant très préoccupante, signe des difficultés à s'intégrer dans ce nouveau paradigme. Lors de son audition devant la commission d'enquête le 20 janvier, **Bernard Arnault** l'a explicitement reconnu en évoquant les titres de son groupe : « *Ces médias auraient-ils survécu s'ils n'avaient pas reçu l'investissement d'un actionnaire comme LVMH ? Vous me permettrez d'en douter : compte tenu du nombre de ceux qui ont disparu depuis vingt ans et de l'ampleur des révolutions technologiques actuelles, leur avenir – en dépit de leur qualité – était pour le moins incertain* ».

La révolution numérique, en **fragilisant l'économie de la presse**, constitue un facteur d'accélération des concentrations **régulièrement évoqué devant la commission d'enquête**, comme l'a souligné le Rapporteur lors de l'audition de Sébastien Missoffe, directeur général de Google France : « *Le nom de votre société a été cité à de nombreuses reprises lors de nos auditions, notamment par de très grands propriétaires de médias français. Ceux-ci justifient leur stratégie par la concurrence impitoyable des géants américains dont vous faites partie.* »

La responsabilité des plateformes dans l'assèchement économique de la presse est établie. La loi du 24 juillet *2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse* a précisément cherché à établir un **rééquilibrage** au profit des médias de l'équation économique des médias. Le sujet sera évoqué dans la suite de ce rapport.

2. Le modèle des acteurs français historiques profondément remis en cause par la transformation des usages de la télévision

a) Une révolution des modes de consommation

L'accès aux programmes de télévision a connu ces dernières années une **révolution** qui, par son ampleur, est probablement comparable à l'innovation qu'a pu représenter la création même de ce média dans l'entre-deux-guerres et son développement dans les années d'après-guerre. En quelques années, nous sommes passés d'une économie de la rareté à la profusion et même l'excès d'offre de programmes.

---

[1] *L'accès payant n'est cependant que très rarement exclusif, sur le modèle « freemium » : une faible partie des contenus reste accessible à tous, que ce soit une sélection d'articles ou bien les premiers paragraphes de tous les articles, mais l'essentiel est réservé aux abonnés payants.*

Cette évolution qui se poursuit aujourd'hui dans l'univers de la vidéo s'accélère également dans le domaine de la radio avec l'explosion de la consommation de podcasts. **Cette évolution des usages s'explique d'abord par une évolution technologique majeure qui a permis l'émergence d'une offre de programmes indépendamment d'une diffusion hertzienne et de la possession d'un poste de télévision.**

Concernant tout d'abord les modes de diffusion, on constate que **la diversification des vecteurs de diffusion des services de télévision numérique s'est intensifiée depuis 2010 en raison de la croissance des accès à haut-débit (ADSL) puis très haut-débit (fibre optique)**. Fin 2020, la télévision numérique terrestre (TNT) et ses 27 chaînes gratuites[1] représentaient l'unique mode de réception de la télévision pour près de 21 % des foyers tandis que 18,2 % des foyers recevaient la télévision par satellite sur au moins un poste. **La télévision sur IP (ou IPTV) proposée par les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) au sein des offres multi-services dites « *triple play* » (Internet, téléphonie, télévision) ou « *quadruple play* » (incluant la mobilité) concernait fin 2020 près de 60,5 % des foyers**. Par ailleurs, au premier trimestre 2021, selon l'Arcep, il y avait 14,7 millions d'abonnés très haut débit en France dont 10,4 millions par une offre fibre optique de bout en bout (FTTH).

Outre les modes de diffusion, **on constate également des évolutions importantes dans les modes de réception des programmes**. Si 92 % des foyers étaient équipés d'un téléviseur en 2020, on observe une stabilisation à 45 % du nombre de foyers équipés d'au moins deux postes de télévision qui fait suite à une baisse de 5 points entre 2014 et 2018. Si 87 % des foyers sont équipés d'un poste en haute définition, il apparaît que ce mode de réception est aujourd'hui concurrencé par deux autres supports, le smartphone et les tablettes.

Le smartphone s'est imposé comme le deuxième équipement de référence dans les foyers après le téléviseur avec un taux d'équipement de 84 % en 2020 qui monte à 95 % parmi les 18-39 ans et 92 % parmi les personnes ayant au minimum un baccalauréat.

Le développement de l'accès au wi-fi dans les foyers à travers les boxes des opérateurs de télécommunication et le déploiement de la 4G à partir de 2016 ont permis de généraliser la consommation de vidéos sur les smartphones et les tablettes. Orange a ainsi pu constater une augmentation de plus de 50 % de la consultation des vidéos lorsque le possesseur d'un smartphone accède à la 4G.

Concernant les services disponibles sur les postes de télévision, l'offre disponible il y a encore une dizaine d'années se partageait entre les chaînes hertziennes accessibles au plus grand nombre gratuitement sur tous les téléviseurs connectés à une antenne « râteau » et une offre plus diversifiée accessible sur les réseaux câblés et à travers les boxes des

[1] *26 chaînes à compter du 1er septembre 2020 qui a marqué l'arrêt de la diffusion de France Ô.*

opérateurs de télécommunication. Cette offre payante « linéaire » s'est développée en proposant l'accès à des « bouquets » de chaînes thématiques privilégiant le sport, le cinéma, l'information ou les chaînes internationales. Les chaînes thématiques consacrées au cinéma ont innové en permettant un accès à leurs programmes à travers la multidiffusion sur une période de plusieurs semaines, ce qui constituait une avancée par rapport à la diffusion linéaire unique pratiquée par les grandes chaînes gratuites diffusant en clair.

Parallèlement à ces chaînes, les téléspectateurs ont pu accéder à des services de plus en plus nombreux de vidéos à la demande (VOD) qui se sont substitués progressivement à l'achat et à la location de DVD. **À partir de 2008 sous l'impulsion d'Arte et de M6, les offres de télévision de rattrapage se sont également développées, proposant une nouvelle façon de consommer des programmes télévisés**. On peut aujourd'hui considérer que **le développement du « replay » a joué un rôle fondamental pour accompagner l'évolution des usages vers les offres entièrement délinéarisées**.

b) La France en retard d'une époque

Les années 2010 auront été décisives pour transformer radicalement le rapport aux programmes. Avant même l'arrivée de Netflix en France en 2014, toutes les conditions étaient réunies pour permettre une véritable révolution des usages à travers des débits de plus en plus importants sur Internet permettant la consommation de vidéos « en mobilité » et l'apparition de nouvelles offres de programmes par abonnement de plus en plus riches et diversifiées.

Le lancement de Canalplay en 2011 et les évolutions successives d'OCS[1] ont constitué les prémisses d'une nouvelle façon de consommer films et séries. À travers ces deux services notamment, les téléspectateurs ont pu accéder à un stock de programmes toujours plus important de films, séries, films d'animation et documentaires. Grâce à des contrats d'exclusivité signés avec les studios américains, ces plateformes ont pu proposer au public français des séries américaines quasiment simultanément à leur diffusion aux États-Unis, ce qui a constitué une réponse efficace au piratage des séries sur Internet. Pour autant, le modèle même de ces plateformes ne leur a pas permis de s'imposer. Canalplay a cessé d'exister en 2019 tandis qu'une partie importante du catalogue d'OCS devrait revenir à HBO d'ici la fin 2022 et, sans doute, susciter une évolution de son modèle.

Ces plateformes françaises n'ont pas réussi à s'imposer face à leurs concurrentes américaines faute d'avoir pris l'exacte mesure des changements annoncés. La commission de la culture avait organisé le 25 juin 2014 une table ronde consacrée aux nouveaux usages de la télévision, à leurs enjeux et aux perspectives. Le compte rendu[2] de ces échanges organisés

---

[1] *Les chaînes Orange Cinéma Séries créées en 2008 ont évolué pour prendre le nom d'OCS en 2012 et évoluer vers un modèle de plateforme SVAD en 2013 appelé OCS GO.*

[2] *http://www.senat.fr/rap/r13-783/r13-7831.pdf*

quelques semaines seulement avant l'arrivée de Netflix en France en septembre 2014 demeure aujourd'hui fort instructif.

Le sentiment qui était partagé par les différents acteurs à l'époque était que les modes de consommation classiques « linéaire » et les nouveaux modes de consommation « délinéarisés » n'étaient pas concurrents. Si l'idée que ces différents modes d'accès se complètent et se renforcent fait effectivement sens pour une chaîne comme Arte qui a pu trouver l'occasion dans son développement numérique de mieux toucher ses différents publics, il en est autrement pour les autres médias qui ont eu du mal à concevoir une réponse adaptée, considérant en particulier que la richesse de leur offre de replay constituait une réponse suffisante.

Les acteurs français ont sans doute été trop prudents, soucieux d'une part de **ne pas affaiblir leur offre principale linéaire** en créant une offre alternative délinéarisée et préoccupés par le cadre réglementaire qui ne leur était pas aussi favorable qu'aux nouveaux acteurs de l'Internet. Ils ont, par ailleurs, eu du mal à répondre au défi de l'individualisation de la consommation qui questionnait directement certaines offres au forfait proposées par exemple par Canal+. Enfin, les représentants des médias français ont souvent mis en avant l'absence de véritable politique de lutte contre le piratage en ligne[1] en France qui fragilisait le modèle économique des offres délinéarisées.

Si les acteurs français ont eu du mal à prendre le tournant de ces évolutions technologiques, ce n'est pas le cas des Français qui ont largement diversifié leurs usages. Si 83 % des Français selon l'Arcep regardent des émissions de télévision en direct ou en rattrapage, ils sont également 61 % à regarder des vidéos sur des plateformes gratuites de *streaming* et 50 % à utiliser des services payants de vidéo à la demande par abonnement, 24 % consommant également des vidéos payantes à la demande à l'acte. Si les personnes jeunes, diplômées et urbaines sont les plus nombreuses à consommer des contenus audiovisuels sur d'autres supports que la télévision, on remarque qu'il n'y a pas de distinction selon le niveau de revenus concernant ces nouveaux usages des médias audiovisuels. Le Sénateur Jean-Raymond Hugonet estimait ainsi lors de l'audition des responsables de plateformes de VOD le 11 février : « *Au moins, une chose est certaine : vous répondez quasiment à l'unisson qu'il n'y a pas de concentration, mais au contraire une concurrence féroce. Votre présence devant nous en atteste* »

Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1, a bien résumé cette évolution lors de son audition en indiquant que « *La durée d'écoute individuelle (DEI) par jour baisse de manière continue : elle est de moins de trois heures pour les 25-49 ans, quand les autres usages comme la SVOD, à*

[1] *Il a fallu attendre le vote de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique pour qu'un dispositif robuste de lutte contre le piratage soit adopté qui entrera en vigueur en 2022.*

46 minutes, ne cessent de progresser. (…) *Je pense que nous aurons un décrochage de la durée d'écoute individuelle (DEI). Nous le constatons déjà pour la fin de l'année 2021, avec une baisse de la DEI de 10 % mois après mois... C'est cela qui nous inquiète, et qui entraînera un décrochage de la publicité* ».

Le changement des usages est devenu aujourd'hui une réalité qui menace les acteurs historiques. Avec retard, ces derniers ont pris la mesure de la menace que représentent ces nouvelles pratiques pour leurs audiences, leurs programmes et leur chiffre d'affaires publicitaire. Si la prise de conscience a bien eu lieu, il n'est pas sûr cependant qu'ils aient encore la possibilité de s'imposer sur un marché qui est devenu la « chasse gardée » des grandes plateformes américaines.

3. Un marché de la SVAD confisqué par les plateformes américaines

Les acteurs français ont rencontré de nombreuses difficultés qui leur sont propres pour créer des services de vidéo à la demande par abonnement (SVAD). Ils ont aussi manqué des atouts dont ont bénéficié leurs concurrents américains pour capter à leur profit le marché européen émergent de la SVAD.

a) Les atouts des plateformes américaines

Le premier atout de ces nouveaux acteurs concerne la taille de leur marché domestique aux États-Unis qui permet d'amortir plus facilement les investissements dans les programmes. Dès lors que ces programmes ont déjà été financés par les abonnés américains, ils peuvent servir d'instrument de conquête pour les marchés étrangers. Comme l'a indiqué Maxime Saada, le président du directoire de Canal+, lors de son audition par la commission d'enquête : « *la vidéo par abonnement est un marché de coûts fixes. Il y a donc un enjeu de taille critique pour l'ensemble des acteurs, afin de mieux amortir les coûts. Plus un opérateur a d'abonnés, moins le prix de revient par abonné d'une série ou d'un film est important* ».

Le deuxième atout des plateformes américaines concerne le régime des droits attaché à ces programmes qui a permis à une entreprise comme Netflix de négocier aux États-Unis des droits « monde » lui permettant de déployer son offre dans des dizaines de pays sans avoir à renégocier et repayer ces droits aux producteurs.

Leur troisième atout a consisté à privilégier une implantation en Europe dans des pays où la législation était la moins contraignante tout en proposant leurs services dans les autres pays européens. Comme le remarquait dès 2014 Christian Bombrun, directeur marketing, divertissements et nouveaux usages d'Orange France lors de son audition par la commission de la culture[1] : « *selon l'emplacement géographique des sièges sociaux d'un certain nombre de médias* (…) *les règles du jeu sont très différentes de*

[1] *http://www.senat.fr/rap/r13-783/r13-7831.pdf*

celles qui s'appliquent à la fois aux éditeurs et aux distributeurs français : les règles de TVA, les obligations de financement de la création, les obligations d'exposition des œuvres, tout un ensemble de règles dont il est relativement simple de s'affranchir lorsque l'on n'est pas basé en France. »

Le quatrième atout des nouveaux acteurs américains a consisté à évincer leurs concurrents en n'hésitant pas à investir à perte pour prendre possession de ce nouveau marché. Olivier Abecassis, directeur général d'e-TF1, avait ainsi pu expliquer dès 2014 devant la commission de la culture[1] que : « *Netflix se lance en Angleterre, c'est un investissement de 200 millions de dollars pour lancer le service. Ces 200 millions de dollars ne seront jamais rentabilisés par le marché anglais. Cela veut dire que le succès de Netflix aux États-Unis lui permet de financer le développement sur un nouveau territoire, d'écraser la concurrence - parce qu'il n'y a aucun acteur local qui peut se mettre en face - et de se retrouver ensuite dans une position où cet investissement, peut-être à perte, deviendra une force.* »

Après bientôt sept années de présence sur le marché français, **Netflix a conquis un leadership que seules les autres plateformes américaines peuvent véritablement lui contester avec des arguments comparable**s. Il n'a donc plus de véritables raisons d'essayer d'échapper aux réglementations locales. C'est ainsi que la plateforme américaine a accepté de souscrire à la réforme de la chronologie des médias qui lui permet de diffuser des films 15 mois après leur sortie en salles contre 36 auparavant, ce délai étant ramené à 17 mois pour Amazon Prime Video et Disney + qui n'ont pas signé l'accord sur la chronologie des médias.

En quelques mois, le quasi-monopole de Netflix dans le monde (220 millions d'abonnés dont 6,7 millions en France en 2020) a été battu en brèche par l'émergence de nouveaux acteurs. Amazon a pu s'appuyer sur sa base d'abonnés à son service de livraison pour proposer à ces derniers plusieurs offres de services afin de les fidéliser, dont le service Amazon Prime Video (plus de 200 millions d'abonnés) tandis que Disney a lancé son service Disney + qui offre un catalogue élargi unique de films et de séries d'animation (130 millions d'abonnés).

b) Quel modèle économique pour les acteurs français ?

La domination des plateformes américaines est devenue une réalité qui s'illustre à travers leur capacité d'investissement sans égal et leur large accès aux catalogues d'œuvres américaines. Cette domination n'est cependant pas absolue puisque le groupe Canal+ a réussi ces dernières années à reconstruire autour de son application myCanal un modèle économique et une offre de services attractive face aux plateformes américaines. Le changement de modèle a tout d'abord nécessité de réaliser un plan d'économies de plus de deux milliards d'euros et de diviser par deux le prix des abonnements à Canal+. Les investissements dans la création

[1] *http://www.senat.fr/rap/r13-783/r13-7831.pdf*

ont ensuite été augmentés (600 millions d'euros investis dans le cinéma dans les trois prochaines années) ainsi que le développement international qui a permis d'atteindre 22 millions d'abonnés en 2020. Par ailleurs, Canal+ investit chaque année plus de 100 millions d'euros dans la technologie de son application myCanal qui constitue la clé de son développement en France et à l'international.

À son niveau, Arte a également été précurseure et innovante sur le numérique. En effet, dès 2010, elle lançait son portail vidéo Arte +7, où il est possible de revoir les programmes de la chaîne pendant une semaine, sur smartphone et télévision connectée. En février 2011, c'est au tour d'Arte Creative, une plateforme participative dédiée à la culture contemporaine et à l'art numérique, de voir le jour.

Entre 2013 et 2014, la chaîne culturelle a lancé différentes plateformes liées à des thématiques spécifiques, comme Arte Future (environnement) ou Arte Cinema (7e art). Enfin, en décembre 2015, Arte se lançait dans la réalité virtuelle avec l'application mobile Arte 360° (disponible sur iOS et Android).

Arte a par ailleurs été la première chaîne en France à proposer la possibilité de regarder les films et les séries sur sa plateforme Arte.tv dès le matin du jour de sa diffusion sur le linéaire, s'adaptant ainsi aux nouveaux modes de consommation.

En 2021, la chaîne franco-allemande poursuit sa stratégie de diversification pour toucher le plus large public en s'aventurant sur TikTok et Twitch tout en n'oubliant pas le linéaire. Depuis le 8 avril 2021, Arte.tv est disponible sur la TNT sur le canal 77. L'objectif en est la démocratisation de l'accès au numérique, en procurant un accès fluide et immédiat à un public qui ne dispose pas d'abonnement spécifique. À la clé, une nouvelle manière de regarder la TV qui allie la simplicité d'expérience sur le téléviseur à l'éclectisme et l'éditorialisation de l'offre numérique d'ARTE.

À elle seule, l'offre Séries, disponible exclusivement sur son portail numérique, représente 52,5 millions de vidéos vues en 2021. « En Thérapie », la véritable tête d'affiche d'Arte cette année, diffusée aussi bien en prime qu'en replay sur la plateforme, a été vue 53,7 millions de fois.

Pour autant, les asymétries demeurent importantes entre le groupe français et ses concurrents américains comme l'illustre la **question de la prise en compte du chiffre d'affaires généré par les retransmissions de matchs de football dans le calcul des obligations de financement du cinéma et de la production audiovisuelle**. Alors que le groupe Canal+ voit son chiffre d'affaires dans la retransmission de matchs abonder ses obligations de financement, il n'en est rien de son concurrent Amazon Prime qui diffuse les mêmes matchs du championnat de France à travers une offre distincte appelée le « Pass Ligue 1 ». Le représentant d'Amazon France auditionné par la commission d'enquête, Yohann Bénard, a en effet confirmé

que *« le Pass Ligue 1 est une chaîne de sport disponible séparément, régie par les règles qui s'appliquent aux chaînes de sport en général »*[1].

Il sera difficile pour des groupes de médias français et européens de se développer tant que de telles asymétries demeureront dans la réglementation. Bien entendu, un alignement des conditions de concurrence devrait être prioritairement recherché « par le haut » afin de rétablir l'équité sans porter atteinte aux investissements dans les contenus. Lors de l'audition d'Elizabeth Drévillon le 3 février, le Sénateur Jean-Raymond Hugonet a insisté sur cet aspect : « (…) vous n'avez pas abordé la problématique des plateformes. Ne pensez-vous pas que les fusions dans les médias, comme celle de TF1 et de M6, se justifient par des considérations économiques, pour tenir le choc face aux plateformes ? »

Le rétablissement de conditions de concurrence équitable constituera sans nul doute une des conditions de la réussite du rapprochement envisagé entre les groupes TF1 et M6 puisque selon son dirigeant pressenti, Nicolas de Tavernost, **le futur ensemble envisagerait de faire de ses investissements dans le *streaming* une priorité**. Pour autant, **les auditions menées avec les dirigeants des deux groupes n'ont pas permis de bien mesurer la teneur de l'ambition que pourrait avoir le nouveau groupe TF1/M6 dans les services délinéarisés**. Certes, le rapprochement des deux entreprises n'est pas encore approuvé par les autorités de régulation et les négociations sont encore en cours sur le devenir de Salto et notamment sur l'éventuelle sortie de France Télévisions de son capital. Pour autant, **la place décisive prise par le *streaming* dans l'avenir du marché audiovisuel, comme le retard accumulé par les acteurs français dans ce domaine, auraient sans doute justifié que l'ambition du futur groupe soit davantage explicitée pour convaincre pleinement de la pertinence du projet**.

Concernant l'impact de l'arrivée des nouveaux acteurs que sont les plateformes américaines sur la question de la concentration des médias, les auditions organisées ont permis d'établir que **ce large élargissement de l'offre a plutôt renforcé la concurrence et la liberté de choix**. Marie-Laure Daridan, la directrice des affaires publiques de Netflix France, a ainsi estimé lors de son audition par la commission d'enquête qu'*« **il n'y a jamais eu autant de services français et internationaux qui rivalisent pour distraire le consommateur** : les chaînes payantes, les chaînes gratuites, mais aussi la VOD payante, les SMAD par abonnement, auxquels il faut ajouter Apple TV, Salto, bientôt HBO, Paramount… On peut parler aussi des plateformes de vidéo à la demande, YouTube, ou encore les services de streaming musicaux. Tous ces services rivalisent pour distraire le consommateur au bénéfice de la diversité et de la qualité de l'offre de programmes »*[2].

---

[1] *Audition du 11 février 2022.*

[2] *Audition du 11 février 2022.*

Yohann Bénard, le directeur des affaires publiques d'Amazon France, a partagé le même diagnostic concernant l'absence de concentration en considérant que « *pour ce qui concerne le divertissement, segment dans lequel opère Prime Video,* ***nous constatons que la tendance n'est pas à la concentration, bien au contraire. Ce que nous observons depuis près d'une décennie, c'est, à l'inverse, une intensification de la concurrence et une plus grande complémentarité entre les diffuseurs, ce qui se traduit par davantage de diversité et par une meilleure qualité de l'offre et de service au bénéfice du public français*** »[1].

Si l'offre s'est fortement diversifiée, les responsables des grandes plateformes estiment que c'est d'abord dans une logique de **complémentarité** de l'offre existante. Le responsable d'Amazon France auditionné a ainsi rappelé que « *selon l'Arcom, la fiction – films et séries – représente plus de 90 % de la consommation de vidéo à la demande par abonnement, contre environ 20 % des programmes des chaînes de télévision gratuite, dont les grilles comprennent aussi de l'information, des magazines, des programmes de divertissement en direct… La vidéo à la demande par abonnement et la télévision sont donc fortement complémentaires en termes de programmation* ».

Au final, il apparaît que l'arrivée des plateformes américaines a joué un rôle essentiel pour faire évoluer les pratiques des consommateurs. Comme l'a indiqué le vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company : « *le paysage audiovisuel français se révolutionne lui-même, du fait de nouvelles méthodes de consommation et de nouvelles technologies. Les gens veulent consommer de manière plus flexible* ».

Cette approche est encore parcellaire en Europe, et ne pourrait en tout état de cause que reposer sur un modèle différent. Interrogé par la Sénatrice Monique de Marco le 17 janvier, le président du groupe Bertlesmann a ainsi apporté une vision européenne :

Monique de Marco. – « *Vous avez exprimé la nécessité de créer des géants médiatiques nationaux en Europe ; le streaming autour de contenus locaux serait la seule carte à jouer pour contrer les groupes américains. Ne faut-il pas, dès lors, réviser le droit européen, afin d'autoriser des rapprochements à plus grande échelle* ? »

Thomas Rabe. – « *RTL Group est un groupe européen audiovisuel depuis des années, mais les synergies transfrontalières sont limitées à la technologie, la production, l'échange de savoir-faire, même si elles créent de la valeur. De fait, nos métiers restent relativement locaux. Il faut donc jouer la carte locale qui nous différencie des plateformes américaines. Là réside d'ailleurs la clé du succès de RTL Group, dont la profitabilité provient à plus de 90 % des activités nationales.* »

---

[1] *Audition du 11 février 2022.*

II. LA CONCENTRATION EN FRANCE : UNE RÉALITÉ PROTÉIFORME EN ÉVOLUTION CONTINUE

La commission d'enquête s'est attachée à établir un état des lieux **précis** et **documenté** des concentrations des médias en France en 2021.

En préambule, il convient de rappeler les différents sens de ce terme.

La théorie économique met en avant trois types de mouvements de concentration :

➔ la **concentration horizontale** couvre les mouvements de rapprochements d'entreprises ayant une activité **semblable**. En l'espèce, dans le cas des médias, une concentration horizontale caractérise l'intégration dans un même groupe de plusieurs entreprises de télévision ou, dans un autre groupe, de plusieurs titres de presse écrite ;

➔ la **concentration diagonale** vise les stratégies d'achat d'entreprises jugées **complémentaires**. Il en va ainsi, dans le cas présent, de la prise de participation d'un groupe de presse écrite dans une chaîne de télévision ou une station de radio ;

➔ la **concentration verticale** cible, quant à elle, le regroupement d'entreprises positionnées **tout au long de la chaîne de valeur**. Dans le cas du secteur des médias, cette chaîne est structurée par différentes activités : fourniture d'accès, distribution, édition, production de contenus et valorisation du produit. Emmanuel Combe, alors président par intérim de l'Autorité de la concurrence, a rappelé devant la commission d'enquête le 15 décembre que cette stratégie « *pass*[ait] *principalement par deux leviers : développer une production interne, en propre ; acheter des droits exclusifs premium ou des catalogues. On notera à cet égard que les nouveaux géants procèdent actuellement à une telle stratégie* ».

Les mouvements de concentration dans le secteur des médias sont justifiés, selon les acteurs, en grande partie par des impératifs économiques destinés à prendre en compte le bouleversement des usages induits par la révolution numérique.

Deux éléments doivent être distingués :

✓ au-delà du nombre de titres ou de chaînes**, des stratégies de rapprochement entre entreprises de presse ou médias audiovisuels au sein de grands groupes, en vue d'atteindre une taille critique : les concentrations sont alors diagonales ou verticales**. L'absorption annoncée du groupe Lagardère par le groupe Vivendi en constitue le dernier exemple ;

✓ dans le même temps, **une stabilité du nombre de titres de presse écrite et une progression continue du nombre de médias audiovisuels depuis 2005.** Ce diagnostic peut être néanmoins nuancé par le fait que les médias sont progressivement détenus par les mêmes groupes, notamment à l'aune de

projets en cours, à l'image de la fusion TF1-M6 et du rachat de deux chaînes des deux groupes par Altice.

À cette tendance à la convergence entre médias s'ajoute par ailleurs leur acquisition par des capitaines d'industries étrangères au secteur.

Ces phénomènes ne constituent pas, pour autant, des nouveautés. La fin du siècle dernier avait déjà été marquée par les prises de participations des groupes Matra ou Compagnie générale des eaux dans les médias.

Les phénomènes de concentration peuvent être relativisés à l'aune des différences de diffusion : un mouvement de concentration dans le secteur audiovisuel aura plus d'impact qu'un rapprochement de deux journaux.

A. DES ACTEURS HISTORIQUES SOUHAITANT SE RENFORCER

Lors de son audition devant la commission d'enquête le 13 décembre, Cécile Dubois, co-présidente du syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL), a insisté sur le fait que « *la France souffr*[ait] *d'un manque de grands groupes de médias indépendants* » à l'image de Bertelsmann en Allemagne, le secteur n'étant pas marqué par « *un excès de concentration horizontale* » ou la présence « *de mastodontes ayant une démarche monopolistique qui empêcherait toute concurrence* ». Ce constat doit être remis en perspective.

Il n'existe pas effectivement aujourd'hui de groupe disposant dans chacun des secteurs (presse écrite, radio, télévision) d'une position dominante quasi monopolistique. Les grands groupes privés ont cependant, pour l'heure, une position forte sur certains pans du secteur concerné à l'image de Vivendi sur la télévision payante, des groupes de presse régionaux sur leur bassin de population ou de TF1 sur la télévision gratuite. Cette force ne suppose pas pour autant un épuisement de la concurrence. Il est même possible de relever une vitalité sur certains segments : presse écrite et radio par exemple.

Il convient cependant de ne pas négliger l'impact de logiques actuellement à l'œuvre qui conduisent au renforcement de ces positions – à l'image de la fusion TF1-M6 – ou à l'émergence de nouveaux acteurs : la montée en puissance du réseau BFM dans le secteur de la télévision locale ou les nombreux rachats de magazines par Reworld Media en sont une illustration. Rien n'interdit non plus de s'interroger sur les stratégies menées par Vivendi après le rachat de Prisma Media et le lancement de l'offre publique d'achat (OPA) sur le groupe Lagardère, et ce en moins d'un an, mais également par la holding de Xavier Niel, NJJ, à la manœuvre sur le rachat de trois titres de presse en 2020 ou par le groupe LVMH dont les manifestations d'intérêt tendent à témoigner d'un intérêt croissant pour la presse écrite.

1. Une relative stabilité du nombre et du poids des entreprises de médias depuis 2000

a) Un paysage audiovisuel plus ouvert, mais toujours dominé par les opérateurs historiques

(1) Une progression indéniable de l'offre

L'évolution du paysage audiovisuel français depuis sa création met en avant un processus de déconcentration de ce média, avec la multiplication de chaînes hertziennes au cours des dernières années. Plusieurs étapes peuvent être mises en avant :

- l'éclatement de l'Office de radio-télévision française (ORTF) en 1975 qui débouche sur l'autonomisation des trois chaînes publiques : TF1, Antenne 2 et FR3 ;

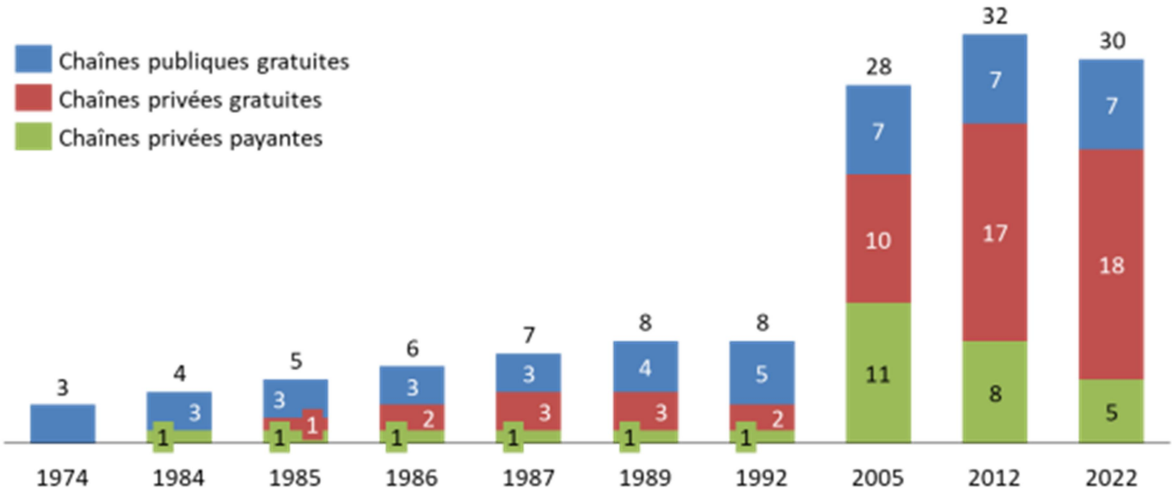
- l'ouverture en 1985 et 1986 de deux canaux hertziens supplémentaires, concédés dans un premier temps à deux opérateurs privés : la 5 et TV6 (M6 prendra le relais en 1987). Une fréquence avait déjà été ouverte en 1984 au profit d'un opérateur payant : Canal+ ;

- la privatisation de la première chaîne publique, TF1, en 1987 ;

- le lancement de la télévision numérique terrestre à partir de 2005 qui multiplie le nombre d'acteurs en deux temps : 28 chaînes nationales (dont 17 gratuites) sont accessibles en octobre 2005, le nombre de chaînes gratuites passant à 25 en 2015.

Il existe aujourd'hui **30 chaînes nationales diffusées sur la TNT en métropole.** Parmi celles-ci, **25 sont accessibles gratuitement** et **5 sont disponibles sur abonnement.**

Évolution du nombre de chaînes hertziennes depuis 1974



Source : commission d'enquête

La TNT a également contribué à **l'accélération du développement des télévisions locales. 58 chaînes sont aujourd'hui autorisées, dont 42 en métropole**.

266 chaînes ont par ailleurs conventionné avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) en vue d'une diffusion **sur les réseaux n'utilisant pas de fréquences assignées : câble, satellite, ADSL, mobile et Internet**.

L'évolution technologique est un facteur clé pour comprendre la mutation du paysage, comme l'a indiqué Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom devant la commission d'enquête le 7 décembre : « *l'offre a donc connu une indéniable expansion que la généralisation des téléviseurs connectés, dont 81 % des Français sont désormais équipés, la multiplication des écrans, six par foyer, l'accès direct par Internet et le streaming ont amplifiée* ».

Les chaînes privées représentaient, selon Médiametrie, **67,8** % de l'audience totale en 2021.

(2) La télévision numérique terrestre a fini par renforcer la position des opérateurs historiques privés

S'agissant de la TNT, le nombre de nouveaux entrants reste cependant limité, après l'acquisition de fréquences ou le rachat de chaînes par les opérateurs historiques privés (TF1, Canal+ et M6). **17 des 30 chaînes** de la TNT sont ainsi détenues par ces acteurs, qui contrôlent, notamment **l'intégralité des chaînes payantes**.

Entre 2005 et 2012, la multiplication du nombre d'acteurs à la faveur d'appels à candidatures successifs relatifs à l'ouverture de nouveaux canaux de diffusion avait pourtant permis l'entrée sur le marché de quelques nouveaux acteurs, indépendants des grands diffuseurs historiques : les groupes AB, Bolloré, Lagardère, NextRadioTV, et NRJ en 2005, puis Amaury (chaîne L'Équipe) et Diversité TV (éditrice de la chaîne Numéro 23) en 2012.

Le paysage de la TNT s'est néanmoins progressivement « re-concentré ». Les nouveaux entrants ont, en effet, peiné à développer leur modèle économique : les chaînes de la TNT lancées en 2005 et en 2012 étaient ainsi toutes déficitaires sur la période 2012-2019. La majeure partie des chaînes payantes ont ainsi renoncé à poursuivre leur développement sur ce vecteur.

Ces difficultés financières ont conduit à une réorganisation progressive du paysage depuis 2005 :

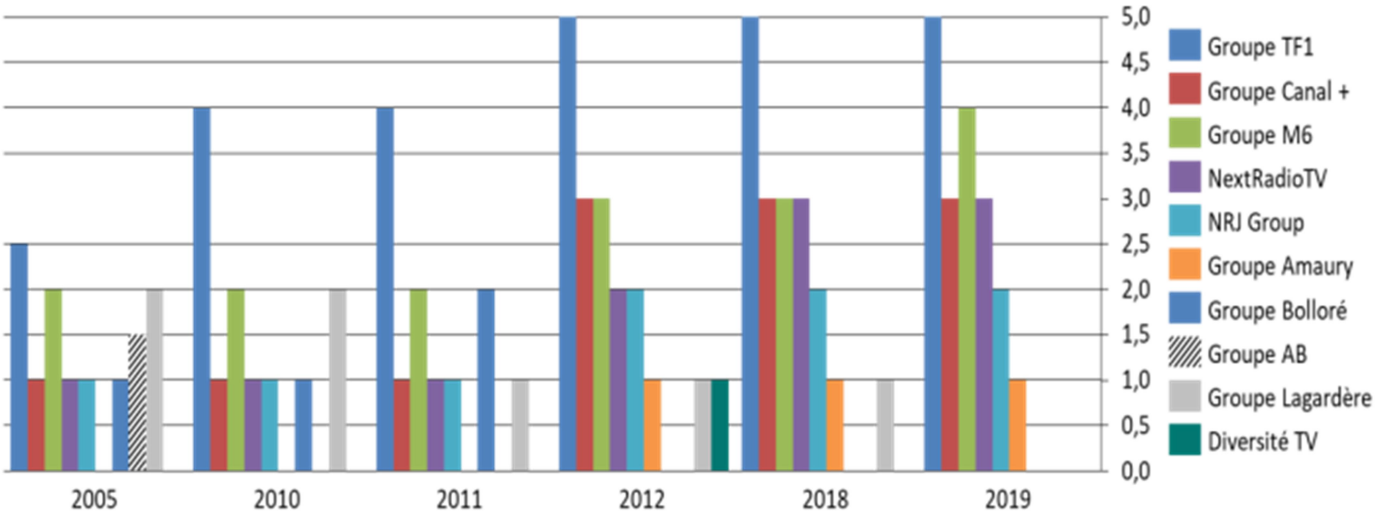
- TMC (qui lui appartenait déjà à 50 %) et NT1 sont vendues au groupe TF1 en 2010 ;

- le groupe Bolloré (Direct 8) a acquis en 2011 auprès du groupe Lagardère la chaîne Virgin 17, devenue Direct Star ;

- les deux chaînes du groupe Bolloré sont intégrées au groupe Canal+ en 2012, avant d'être renommées C8 et C Star ;

- la chaîne Numéro 23 est rachetée par le groupe NextRadioTV en 2018 ;
- le groupe M6 achète auprès du groupe Lagardère la chaîne Gulli en 2019.

Évolution de la répartition des chaînes gratuites de la TNT par groupe



Source : commission d'enquête

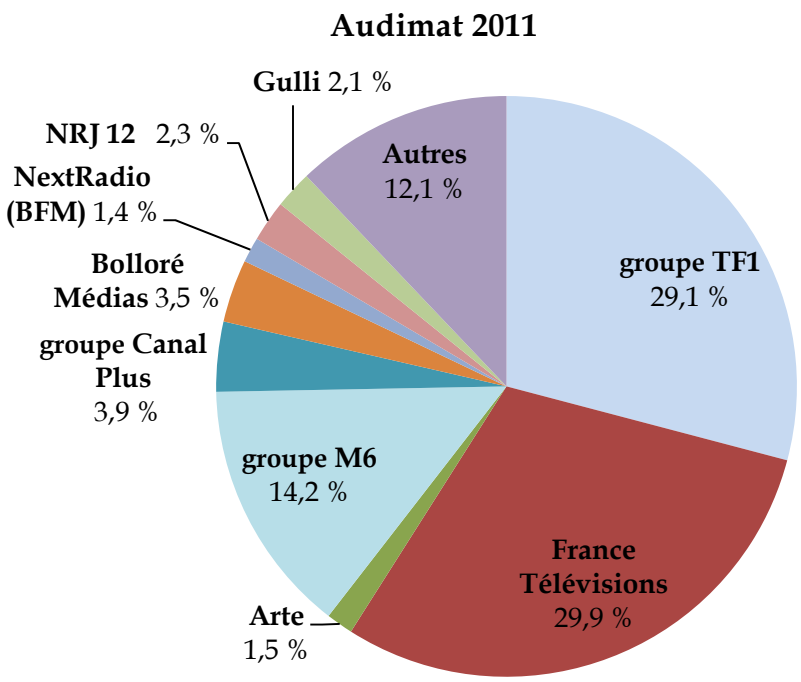
Il convient de relever à ce stade que le rachat des chaînes TNT du groupe AB par le groupe TF1 avait été autorisé par l'Autorité de la concurrence à deux conditions, valables cinq ans[1] :

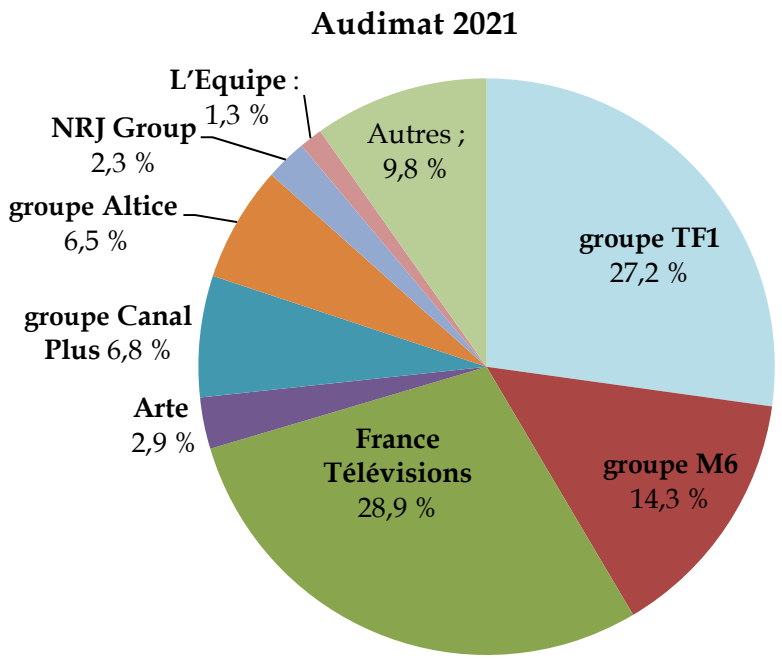
● s'agissant des **marchés des droits et de l'audience** : le groupe s'était engagé à faciliter la circulation des droits au bénéfice des chaînes concurrentes et à limiter les possibilités de rediffusion des programmes à deux chaînes gratuites. Le groupe avait, en outre, renoncé à toute forme de promotion croisée des programmes des chaînes ;

● en ce qui concerne **le marché de la publicité** : l'indépendance des offres d'espaces publicitaires sur les chaînes était consacrée, la commercialisation étant menée par une régie autonome pour chacune des entités.

L'évolution des audimats sur 10 ans ne montre pas de déformation sensible du marché de la télévision.

[1] *Décision 10-DCC-11 du 26 janvier 2010 relative à la prise de contrôle exclusif par le groupe TF1 des sociétés NT1 et Monte-Carlo Participations (groupe AB).*





Source : Mediamat 2011 et 2021

La TNT n'a finalement permis l'installation que de 3 nouveaux entrants dans le marché des chaînes gratuites : NextRadioTV (devenu Altice Media en 2021 suite au rachat total du groupe par Altice opéré en 2012), NRJ Group et Amaury (L'Équipe).

Chaînes de la TNT détenues par des opérateurs privés[1]

	groupe TF1	groupe M6	groupe Canal+	AlticeMedia	NRJ Group	Amaury
Chaînes gratuites	TF1 TMC TFX TF1 Séries Films LCI	M6 W9 6ter Gulli	C8 Cstar CNews	BFM TV RMC Découverte RMC Story	NRJ 12 Chérie FM	L'Équipe
Chaînes payantes		Paris Première	Canal+ Canal+ Cinéma Canal+ Sport Planète +			

Source : commission d'enquête

b) Un paysage radiophonique divers et faiblement concentré

(1) Une large partie des fréquences sont attribuées à des radios indépendantes

1 021 radios privées (6 064 fréquences) disposent aujourd'hui d'une autorisation accordée par l'Arcom pour être diffusées en modulation de fréquence (FM). Elles se répartissent en cinq catégories :

- les **radios associatives de proximité ou communautaires** sont regroupées au sein de la **catégorie A**. Au nombre de **694,** elles sont toutes éligibles au fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) mis en place par le ministère de la culture (cf *infra*). Elles sont diffusées sur 1 396,5 fréquences, soit 23 % d'entre elles ;

- les **238 radios commerciales indépendantes ou services locaux ou régionaux indépendants** ne diffusant pas de programme national identifié sont classées en **catégorie B** (1 283 fréquences, soit 21 % d'entre elles) ;

- **les radios locales ou régionales affiliées ou abonnées à des réseaux nationaux** sont incluses dans la catégorie C. **60 radios** diffusent ainsi quotidiennement un programme d'intérêt local identifié pendant un temps d'antenne significatif et un programme fourni par un service national thématique. Elles émettent sur 591 fréquences soit 10 % des fréquences ;

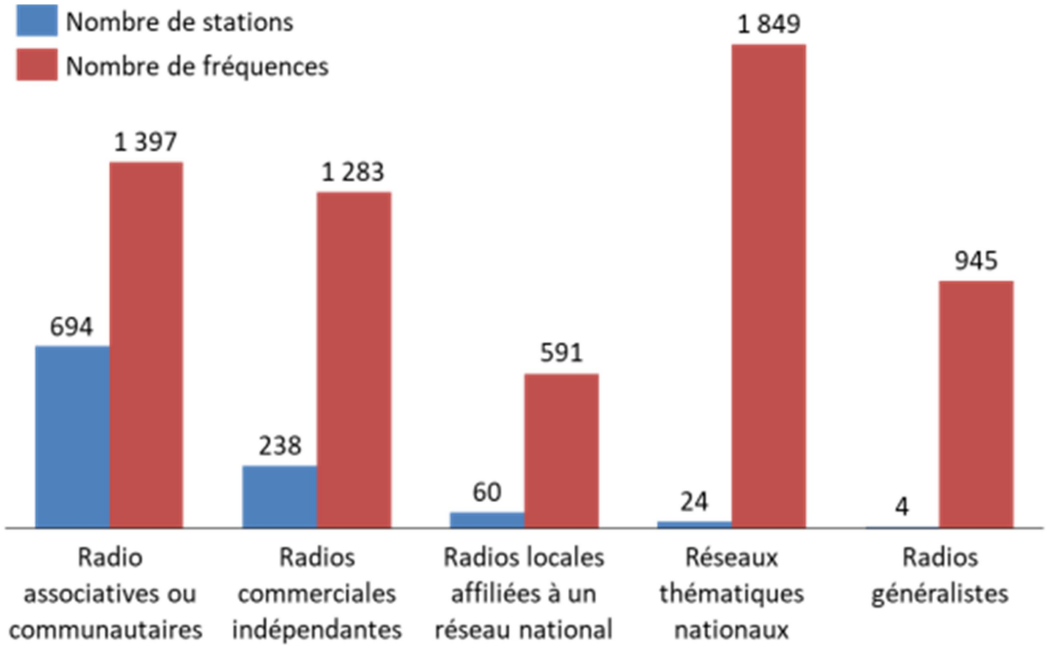
[1] *3 opérateurs publics détiennent également des fréquences : Arte, LCP/Public Sénat et le groupe France Télévisions (France 2, France 3, France 4, France 5 et franceinfo).*

- la **catégorie D** vise les **radios qui reprennent le signal des réseaux thématiques nationaux**. Parmi ces **24 chaînes**, il est possible de citer NRJ, Nostalgie, Chérie FM, Rire et Chansons, Europe 2, RFM, Fun Radio, RTL 2, Skyrock, Radio Classique, MFM ou BFM. Elles représentent 1 848,5 fréquences soit 31 % d'entre elles ;

- les **4 radios généralistes à vocation nationale sont classées en catégorie E.** Il s'agit d'Europe 1, RTL, RMC Info et Sud Radio à Paris. Elles ont droit à une heure de décrochage local sans publicité. Ces radios sont autorisées sur 945 fréquences, soit 6 % d'entre elles.

44 % des fréquences ont été attribuées à des radios associatives ou locales indépendantes (catégories B et C).

Nombre de stations privées et nombre de fréquences attribuées par catégorie



Source : commission d'enquête

854 radios privées sont, par ailleurs, autorisées à être diffusées en numérique terrestre (DAB+) par l'Arcom : 184 relèvent de la catégorie A, 192 de la catégorie B, 43 de la catégorie C, 413 de la catégorie D et 22 de la catégorie E.

Le paysage est enrichi par une multiplicité de webradios, dont le nombre ne cesse d'évoluer.

Au final, le paysage radiophonique français apparaît de fait très diversifié : le nombre moyen d'opérateurs pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants varie entre 20 et 25. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (SIRTI) a ainsi rappelé devant la commission d'enquête le 17 janvier que ce paysage était « *le fruit de l'exception culturelle française* » et n'avait « *pas d'équivalent dans le monde* ».

(2) Une concentration limitée, mais intégrant des groupes multimédias

Le secteur se caractérise par une très faible concentration : seuls 4 groupes privés disposent de **plus d'une station** :

- NRJ Group composé de 4 stations de catégorie D (NRJ, Chérie FM, Nostalgie et Rire & Chansons) ;
- le groupe M6 qui dispose d'une radio nationale - RTL - et de deux stations de catégorie D : Fun radio et RTL 2 ;
- le groupe Lagardère, lui aussi composé d'une radio nationale - Europe 1 - et de deux stations de catégorie D : RFM et Virgin Radio ;
- NextRadioTV, composé d'une radio nationale (RMC) et d'une station de catégorie D : BFM.

NextRadioTV (cf *infra*) **reste la seule concentration opérée au cours de ces vingt dernières années.** Comme l'a relevé Alain Liberty devant la commission d'enquête, le plafond des 160 millions d'auditeurs imposé par l'article 41-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard, a « *mis fin aux velléités des grands groupes nationaux de racheter l'ensemble des radios locales* » et permis d'instaurer un certain équilibre.

Population desservie par groupe de radios privées au 31 décembre 2020

(en millions d'individus)

groupe	Population desservie en FM	Population desservie en AM et en FM
NRJ Group	123,7	
Chérie	*29*	
Nostalgie	*33,6*	
NRJ	*37,3*	
Rire & Chansons	*23,8*	
groupe M6	98,3	114,4
Fun Radio	*32,4*	
RTL	*36,5*	*52,6*
RTL2	*29,4*	
Lagardère	102,3	
Europe 1	*37,3*	
RFM	*30,9*	
Virgin Radio	*34,1*	
NextRadioTV	50,7	
BFM Business	*18,4*	
RMC	*32,3*	

Source : commission d'enquête d'après le rapport annuel du CSA 2020

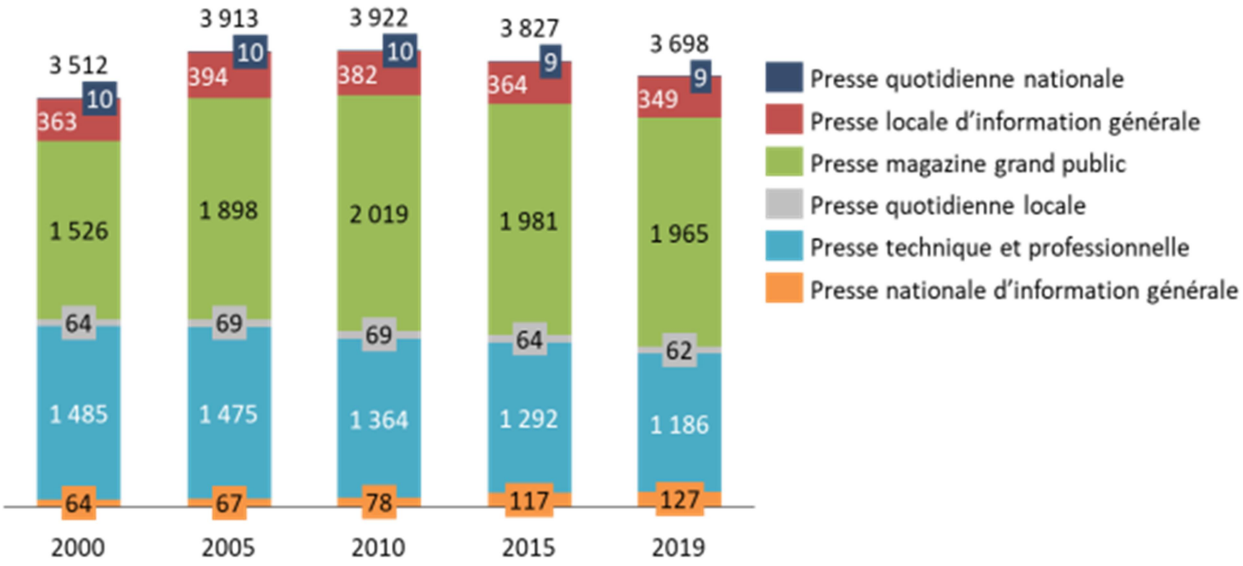
Avec l'absorption annoncée du groupe Lagardère par Vivendi (cf *infra*)**, les quatre groupes sont chacun intégrés dans un groupe multimédia, comprenant des chaînes de télévision.** La radio peut constituer de fait un élément clé de la concentration diagonale, comme en témoigne la présence de radios locales au sein de groupes de presse écrite (Rossel, EBRA, SIPA-Ouest France) ou de Radio Nova au sein du groupe Combat Media. Les cas sont cependant limités.

c) La presse écrite : des changements d'actionnaires plus importants ces dix dernières années

(1) Une réduction de l'offre depuis 2010 qui n'affecte pas la presse nationale d'information politique et générale

La période 2000-2019 se caractérise par une progression du nombre de journaux et magazines payants, passant de 3 512 à 3 698 (+ 5,3 %). La presse d'information politique et générale (IPG) est notamment marquée par une augmentation relative du nombre de titres, 547 en 2019 contre 501 en 2000 (+ 9,2 %), dans un contexte pourtant marqué par une diminution du lectorat et une attrition des recettes publicitaires.

Évolution du nombre de titres de presse payante entre 2000 et 2019



Source : commission d'enquête, d'après la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture

Cette progression ne saurait pour autant occulter la **baisse du nombre de titres de la presse locale**, qui enregistre une diminution de son offre de 3,7 % : 411 en 2019 contre 427 titres en 2000.

Période de référence pour cette commission d'enquête, **la situation sur la décennie 2010-2019 apparaît plus contrastée. Le nombre de journaux et magazines payants diminue en effet de 5,5 % sur la période**, en raison principalement de la chute du nombre de titres de la presse magazine grand public (-2,6 %) et de la presse locale (- 8,9 %).

Corollaire de cette évolution, le nombre d'exemplaires diffusés comme le chiffre d'affaires total du secteur (presses payante et gratuite) ont **diminué** de respectivement **47** % (3,7 milliards d'exemplaires en 2019) et **32** % (6,4 milliards d'euros en 2019).

Chiffre d'affaires du secteur et nombre d'exemplaires diffusés

	2010	2019
Chiffre d'affaires (*en milliards d'euros*)	9	6,4
Nombre d'exemplaires diffusés (*en milliards*)	7	3,7

Source : commission d'enquête, d'après la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture

Cette réduction de l'offre – qui ne concerne pas la presse nationale IPG (+ 35 % sur la période) – n'est pas combinée à un resserrement au profit de quelques éditeurs. Tous supports confondus et en intégrant la presse gratuite (annonces et quotidiens), le nombre de titres par éditeur passe en effet de 2,69 en 2010 à 2,64 en 2019. Si 23 % des titres étaient possédés par 10 éditeurs en 2010, ce ratio progresse faiblement pour atteindre 25 % à l'issue de la décennie.

Il est important de noter que de nombreuses évolutions ont eu lieu ces dernières années entraînant une concentration progressive des titres de presse par les mêmes acteurs (voir *infra*).

(2) Un marché plus fragmenté marqué par la montée en puissance d'acteurs hors médias

Signe d'une fragmentation du marché, les 10 premiers éditeurs, qui représentaient 37,3 % des exemplaires en 2010, n'en représentent plus que 32,9 % en 2019.

La part du chiffre d'affaires total de la presse possédée par les 10 plus gros éditeurs reste, de son côté, relativement stable : 29,8 % en 2019 contre 29,9 % en 2010. Cette stabilité de la part de marché des gros éditeurs masque un renouvellement des groupes concernés : 5 d'entre eux (Bayard Presse, Prisma Media, Le Parisien, Le Figaro, Ouest France et Sud Ouest) conservent une position dominante. Parmi les nouveaux acteurs, *CMI Invest France* et *Reworld Media* reprennent respectivement le catalogue des groupes Lagardère (Hachette Filipacchi) et Mondadori, qui figuraient parmi les 10 premiers éditeurs en 2010. Seuls les groupes Le Monde et EBRA font figure de nouvel acteur dominant.

Principaux groupes de presse en 2019

Groupes	Nombre de titres détenus à 100 %	Part des tirages
Groupe EBRA (Crédit Mutuel)	18	9,4 %
SIPA-Ouest France	85	8,7 %
Prisma Presse	40	5,9 %
Reworld media	56	4,7 %
Groupe Rossel La Voix	29	4,5 %
Groupe Les Échos-Le Parisien (LVMH)	5	4,1 %

Groupes	Nombre de titres détenus à 100 %	Part des tirages
Czech Media Invest France (CMI France)	11	3,6 %
Groupe La Dépêche Du Midi	11	3,3 %
Groupe Centre France - La Montagne	26	3,1 %
Bolloré	5	3,0 %
Groupe Nice-Matin (NJJ Pressse)	13	2,9 %
50% SIPA - 50% Rossel (20 minutes)	1	3,0 %
Groupe Le Monde	11	2,7 %
Bayard Presse	91	2,4 %

Source : commission d'enquête, d'après la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture

Plus largement, sur les 14 premiers groupes français en 2019, 6 étaient adossés à des actionnaires hors médias (EBRA, Les Échos-Le Parisien, CMI, Bolloré, Nice-Matin et Le Monde). La vente de Prisma Media en 2021 au groupe Vivendi vient renforcer le poids de ces acteurs hors médias dans le paysage de la presse écrite, déjà marqué par les prises de participation de Dassault au sein du Figaro et d'Altice au sein de Libération (cf *infra*). **5 titres de presse nationale sont ainsi la propriété, à des degrés relatifs, de groupes dont la vocation première n'est pas l'édition**.

(3) Une concentration des titres déjà effective au sein de la presse locale

À l'exception de l'arrivée de la holding NJJ de Xavier Niel dans ce secteur, *via* la prise de contrôle du groupe Nice-Matin et de France Antilles en 2020 ou la montée en puissance du groupe belge Rossel**, l'actionnariat de la presse quotidienne locale a peu évolué au cours des dix dernières années, certaines structures familiales résistant aux recompositions** (groupes La Dépêche du Midi, SIPA-Ouest France, Centre France - La Montagne, Sud Ouest).

8 groupes structurent aujourd'hui le territoire métropolitain :

- le groupe Rossel qui cible les Hauts-de-France, la région Grand Est et la région Normandie ;

- le groupe EBRA (propriété du Crédit Mutuel), réparti au sein des régions Grand Est, Bourgogne-Franche Comté et Auvergne-Rhône-Alpes ;

- le groupe SIPA-Ouest France qui couvre les régions Normandie, Bretagne et Pays-de-Loire ;

- le groupe SAPESO – Sud Ouest, en position dominante sur la région Nouvelle-Aquitaine ;

- le groupe Centre France – La Montagne qui couvre les régions Auvergne-Rhône Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Centre-Val de Loire et Nouvelle-Aquitaine ;

- le groupe La Dépêche du Midi, qui cible la région Occitanie ;

- le groupe Nice-Matin, propriété de la holding NJJ, axé sur la région Provence – Alpes – Côte d'Azur ;

- le groupe La Provence, en cours de cession, également centré sur la région Provence – Alpes – Côte d'Azur, mais aussi la Corse.

Les groupes EBRA et SIPA-Ouest France représentaient, à eux deux, près du tiers de la diffusion de la presse quotidienne IPG en 2019.

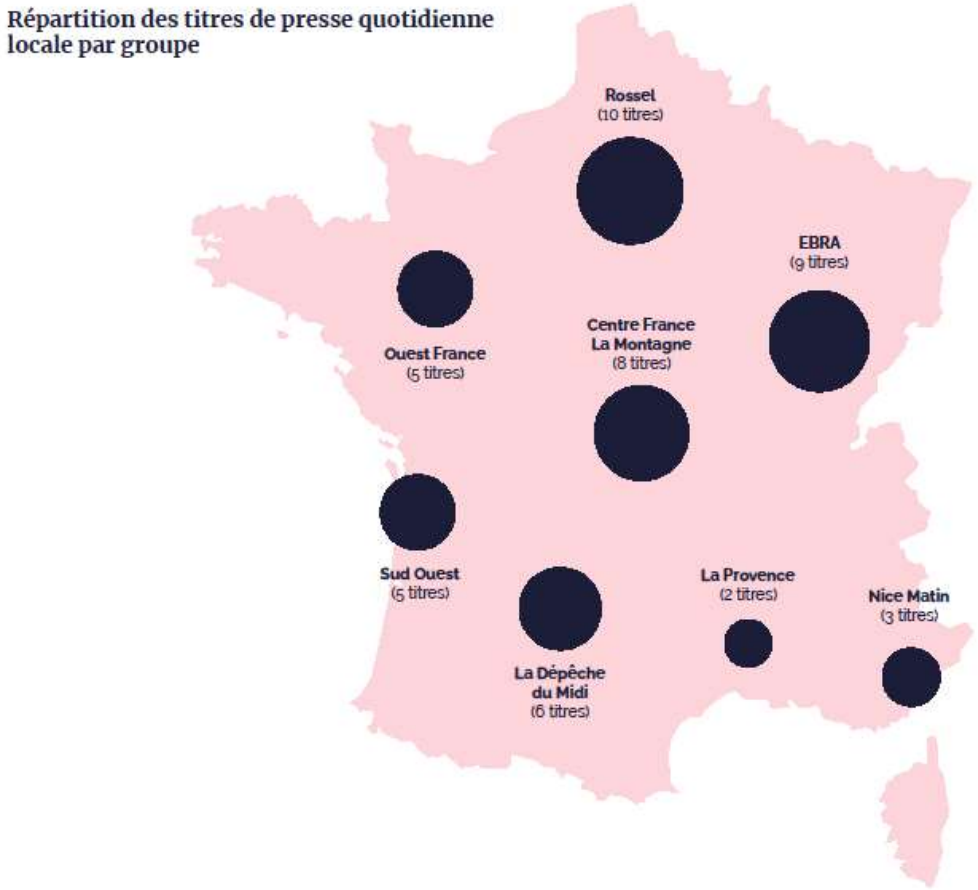
Concentration de la diffusion imprimée de la presse quotidienne par groupe de presse

Groupes de presse	Poids dans la diffusion de la presse quotidienne IPG en 2019
GROUPE EBRA (CREDIT MUTUEL)	17,7%
SIPA OUEST France	14,5%
GROUPE ROSSEL LA VOIX	8,0%
50% SIPA - 50% ROSSEL (20 minutes)	6,2%
BOLLORE / VIVENDI (CNEWS)	6,1%
GROUPE LES ECHOS-LE PARISIEN (LVMH)	6,1%
GROUPE LA DEPECHE DU MIDI	5,9%
GROUPE CENTRE France LA MONTAGNE	5,7%
SAPESO-SUD-OUEST	4,2%
GROUPE TELEGRAMME DE BREST	3,6%
DASSAULT (Le Figaro)	3,1%
GROUPE LA NOUVELLE REPUBLIQUE DU CENTRE OUEST	2,9%
NJJ PRESSE	2,8%
GROUPE LA PROVENCE	2,8%
SOCIETE EDITRICE DU MONDE	2,4%
PLAY BAC PRESSE	2,0%
BAYARD PRESSE	1,4%
SUD OUEST MEDIA	1,1%
ALTICE (Libération)	0,8%
L'HUMANITE	0,5%
GROUPE HERSANT MEDIA (liquidation juin 2020)	0,5%
BEY MEDIAS (L'opinion)	0,3%
Autres éditeurs de la PQ IPG n'appartenant pas à des groupes	1,6%
Source : DGMIC / BREP - Enquête sur les éditeurs de presse en 2019	

Le secteur de la presse locale était déjà largement concentré en 2000. Le démantèlement de la Soc Presse entre 2005 et 2006 a permis ensuite de consolider les positions de certains groupes régionaux (cf *infra*). La liquidation progressive du groupe Hersant Média entre 2012 et 2020 a par la suite renforcé le poids du groupe Rossel, qui acquiert les titres L'Aisne Nouvelle, Est-Éclair, L'Union de Reims, Libération Champagne et L'Ardennais en 2013 puis Paris-Normandie en 2020.

48 titres de presse quotidienne locale sur 62 sont aujourd'hui intégrés au sein de ces groupes. Leur répartition sur le territoire semble aujourd'hui figée. Seul un éventuel rachat du groupe La Provence par NJJ Presse pourrait remettre en perspective cet équilibre. La vente en 2014 par le groupe Sud Ouest du groupe Les Journaux du Midi (*Midi Libre*,

L'Indépendant, *Centre Presse*), acquis en 2008, au groupe La Dépêche du Midi n'a pas substantiellement modifié les équilibres.



Source : commission d'enquête

Cette concentration des titres de presse quotidienne au sein de grands groupes ne saurait occulter celle des autres titres de presse locale : 77 hebdomadaires locaux payants sont ainsi dans le giron du groupe Ouest France. **La concentration est par ailleurs diagonale, le groupe EBRA comme le groupe Ouest France ou La Dépêche du Midi disposant de chaînes de radio ou de télévisions** (cf *infra*).

Ces acquisitions constituent en premier lieu, selon Louis Echelard, président du directoire du groupe SIPA-Ouest France, interrogé par la commission d'enquête le 10 janvier, des réponses « *à des sollicitations de dirigeants n'ayant plus de solutions pour poursuivre leur action* ». Le groupe engage alors « *un processus de rationalisation et de mutualisation de leurs moyens et de leurs activités. L'urgence était de les sauver, et de leur proposer une viabilité économique à moyen et long termes* ».

Jean-Michel Baylet, président du groupe La Dépêche du Midi, a également confirmé devant la commission d'enquête le 3 février cette logique de sauvegarde qui justifie les concentrations : « *Le journalisme a longtemps été un métier fructueux, dans lequel on ne regardait ni à la dépense ni à la gestion rigoureuse : les journaux étaient plutôt mal gérés et se sont trouvés en très grande difficulté. En outre, les successions n'avaient pas été préparées.* »

(4) Un bouleversement des propriétaires de la presse magazine

Le secteur de la presse magazine a, quant à lui, été bouleversé ces dernières années par d'importants changements d'actionnaires :

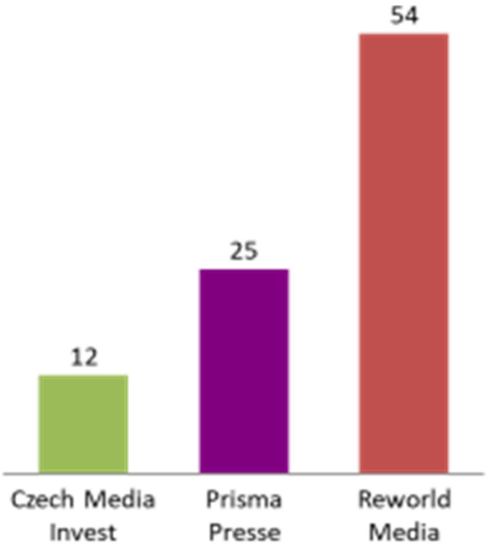
- une large partie des activités presse du groupe Lagardère a été cédée au groupe Czech Media Invest ;

- la branche française de Mondadori a été rachetée en août 2019 par le groupe Reworld Media, créé en 2012 et spécialisé dans la presse et la publicité digitale, pour un montant de 70 millions d'euros. Le groupe est, depuis, le premier éditeur de presse magazine en France ;

- Prisma Media, le premier groupe de presse magazine, qui ne dispose pas de quotidien, mais détient des magazines d'information politique et générale (IPG), à l'image de Capital, a été racheté par le groupe Vivendi en mai 2021. Vivendi a, par ailleurs, lancé une offre publique d'achat des titres du groupe Lagardère, propriétaire du *Journal du Dimanche* et de *Paris Match*, hebdomadaires tout aussi importants qu'influents.

Le secteur ne fait cependant pas face, selon Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), interrogé par la commission d'enquête le 13 décembre, « ***à un phénomène de concentration*** *ou d'alignement, mais plutôt à une certaine biodiversité de la presse magazine* ». Le syndicat relève même que « *de petits indépendants continuent d'émerger aujourd'hui* (…) *pour se lancer sur des idées, sur des niches* ». Les mouvements d'actionnaires doivent cependant être remis en perspective. **Si les titres concernés ne représentent que 4,3 % de l'ensemble des titres de presse magazine édités en France, le groupe Prisma média représente cependant 5,9 % des tirages en 2019 et le groupe Reworld Media 4,7 %.** Le chiffre d'affaires de Prisma Media a atteint 309 millions d'euros en 2021, celui de Reworld Media 424 millions d'euros en 2020. Pour mémoire, le chiffre d'affaires global de la presse atteignait 9,3 milliards d'euros en 2019.

Nombre de titres de presse magazine des groupes CMI, Prisma Media et Reworld Media



Source : commission d'enquête

La tendance est cependant à une poursuite de cette logique de rapprochement des titres, comme l'a mis en avant Pascal Chevalier, président de Reworld Media, devant la commission d'enquête : « *le groupe va continuer de croître naturellement, parce que nos métiers présentent de la croissance. Nos éventuelles acquisitions vont dépendre de la concentration des médias et des différentes marques qui pourraient être cédées* ». La poursuite de cette dynamique devrait « *s'accompagner d'une véritable stratégie d'innovation et de croissance* », à l'opposé d'une « *vision défensive* » dédiée à la simple réduction des coûts.

2. L'émergence de nouveaux acteurs contribue à rebattre les cartes à la marge pour les opérateurs historiques

a) Un nouvel acteur en pleine croissance : NextRadioTV

L'ouverture des fréquences sur la télévision numérique terrestre a permis à trois acteurs de participer à l'élargissement de l'offre audiovisuelle : Next RadioTV, NRJ Group et le groupe Amaury.

NRJ Group a en partie décliné le modèle de ses radios (NRJ et Chérie FM) au sein de deux chaînes (NRJ12 lancée en 2005 et Chérie 25 lancée en 2012), pendant que le groupe Amaury propose un prolongement télévisé de son quotidien phare, *L'Équipe*.

NextRadioTV, créé en décembre 2000, se concentre tout d'abord sur le vecteur radio en acquérant la station RMC puis, en 2002, BFM. Si RMC conserve son statut de radio généraliste, BFM est, quant à elle, orientée vers la finance et l'économie. **La création d'une chaîne de télé en 2005, BFM, accessible sur la TNT, ne constitue pas une simple déclinaison du modèle de la radio éponyme.** Le nouvel entrant est en effet une chaîne d'information généraliste en continu. Des synergies sont mises en œuvre au sein des rédactions de RMC et de la chaîne de télévision, au travers de créneaux de diffusion communs et de la création d'une agence de presse commune, RMC Sports, en 2008[1]. L'ensemble répond à la conviction du fondateur de NextRadioTV, Alain Weill, exprimée devant la commission d'enquête le 10 février : « *Je crois à la convergence entre les médias. Pour que les marques de presse historiques réussissent, elles doivent moderniser intensivement leur organisation et leur fonctionnement* ».

L'ouverture de nouvelles fréquences de TNT en 2012 permet au groupe de poursuivre sa croissance avec l'ouverture d'une nouvelle chaîne RMC Découverte, dédiée au documentaire, puis le rachat progressif entre 2016 et 2017 de la chaîne Numéro 23 auprès du groupe Diversité 23. La chaîne est rebaptisée RMC Story en 2018.

---

[1] *Le groupe acquiert également en 2007 le site spécialisé dans les nouvelles technologies 01Net, qu'il possède encore aujourd'hui.*

RMC Story est censée, à terme, devenir la chaîne premium, vitrine du groupe dont l'activité s'étend avec l'entrée au capital du groupe Altice en 2015, qui en prend finalement le contrôle en 2018. Le groupe s'ouvre alors à la télévision payante avec le rachat de droits de compétitions sportives et le lancement de chaînes dédiées. **Le groupe, rebaptisé Altice Media en 2021, poursuit désormais son développement au niveau local avec la création d'un réseau de chaînes locales** (cf *infra*).

NextRadioTV était, en 2021, le quatrième groupe privé en termes d'audience, avec 6,5 % de part d'audience, soit à peu près le même étiage que celui du groupe Canal+ (6,8 %).

b) De nouveaux modèles pour la presse écrite ?

La relative stabilité du nombre de titres décrite plus haut ne saurait occulter le dynamisme de la presse d'information politique et générale. De nouveaux titres sont en effet apparus au cours des dix dernières années, amorcés pour partie par des acteurs hors médias, mais tirant une réelle légitimité de leur positionnement relativement indépendant.

Nicolas Beytout, fondateur de l'Opinion, a ainsi constaté devant la commission d'enquête le 21 janvier que « *face à quelques grands groupes, une myriade de nouveaux groupes médias et de nouveaux usages ont émergé, pas seulement des journaux, radios et télévisions, mais aussi des sites, des applications et des réseaux sociaux. Il y a donc à la fois plus de concentration et plus de nouveaux médias. Il s'agit là d'un phénomène classique en économie : plus une entreprise grossit, plus elle laisse des niches pour plus petits qu'elle. Les géants sont moins agiles* ».

Si la diffusion en ligne peut apparaître comme un nouveau champ des possibles pour ces titres – une cinquantaine de nouveaux médias sont créés chaque année, d'après le syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL) qui compte aujourd'hui 230 éditeurs et 300 médias parmi ses adhérents –, le recours au papier reste encore une option.

Reste la question du financement. Comme l'a noté Cécile Dubois, co-présidente du SPIIL, devant la commission d'enquête le 13 décembre, le problème pour ces nouveaux formats qui « *choisissent des angles complètement nouveaux, des formats éditoriaux originaux* » tient à leur difficulté à « *se développer dans la durée, parce qu'il leur est* ***extrêmement difficile de trouver des financements****. Les investisseurs privés et publics sont assez méfiants par rapport à ce secteur qui n'est pas tellement rentable. En définitive, beaucoup d'entreprises vivotent, sont structurellement dépendantes des aides à la presse et finissent par tomber dans le giron d'un grand groupe quand elles arrivent à atteindre une taille critique* ».

Cette situation explique pour partie l'aide apportée par des investisseurs hors médias au lancement de ces nouveaux formats.

(1) Une presse écrite en quête de réinvention, deux modèles différents : Le 1 et L'Opinion

Fondé en avril 2014 par Éric Fottorino, ancien directeur de la rédaction du Monde (entre 2007 et 2011), avec sa compagne Nathalie Thiriez, Henry Hermand et Laurent Greilsamer, **l'hebdomadaire Le 1 traite d'un seul sujet par numéro et par semaine, sous différents points de vue (philosophie, histoire, littérature, économie, poésie…). Il est disponible en kiosque ou sur abonnement**. Éric Fottorino a rappelé devant la commission d'enquête le 21 janvier que son projet visait à dépasser l'opposition papier/numérique qui relève selon lui « *d'une vision paresseuse des choses* », l'Histoire montrant que « *tous les médias se sont ajoutés sans s'éliminer : la télévision n'a pas éliminé la radio, et elles n'ont pas remplacé le papier* ». La presse écrite vit, selon lui, « *une crise de l'offre : elle n'a pas su se renouveler dans un environnement qui a, lui, changé* ».

Sa diffusion atteint 33 000 exemplaires, dont 16 000 par abonnement. Son chiffre d'affaires est évalué à 3,6 millions d'euros. Le journal a atteint un équilibre financier en trois ans. Le lancement de l'hebdomadaire a été facilité par Henry Hermand, président de HH Développement, spécialisé dans l'immobilier commercial, M. Fottorino indiquant devant la commission d'enquête que le chef d'entreprise lui avait « *proposé son aide pour l'amorçage – et c'est ce que nous avons fait, avec un budget tous les trois mois en avançant à vue. Aujourd'hui, nous détenons 60 % du capital et le reste appartient à la famille d'Henry Hermand, qui est décédé en 2016* ».

Créé en 2013 par Nicolas Beytout, ancien directeur de la rédaction des Échos (entre 1996 et 2004) et du Figaro (entre 2004 et 2007) et ancien président du groupe de média de LVMH de 2007 à 2011, **le quotidien l'Opinion s'inspire du quotidien italien *Il Foglio* et du site américain Politico.** Il répond à une intuition rappelée par M. Beytout devant la commission d'enquête : **«** *les médias suivaient suffisamment l'actualité dans un marché en attrition, et* (…) *à l'inverse de ce que j'avais fait pendant trente-cinq ans en recherchant l'exhaustivité, il y avait de la place pour un format court - huit pages -, avec seulement des « papiers » longs* ». Le quotidien tente également de dépasser l'opposition numérique/papier : « *j'ai voulu créer un média numérique avec une extension papier, considérant qu'Internet c'est l'audience, alors que le papier, c'est l'influence* ».

L'Opinion est propriété du groupe Bey Medias. 24,4 % du capital de cette société serait détenu par Nicolas Beytout, Bernard Arnault, en détiendrait 22,8 %, la famille Bettencourt, 17,1 %. Ken Fisher aurait investi 3,5 millions d'euros, Robert Murdoch, 2 millions d'euros au moins et Jean-Philippe Thierry, ancien président des AGF, ou encore Philippe Louis-Dreyfus, armateur, auraient également participé au lancement du quotidien. **Sans confirmer les montants des participations**, Nicolas Beytout a indiqué devant la commission d'enquête que se trouvait au capital de son journal « ***un grand nombre de milliardaires, qui se surveillent, se contrôlent les uns les autres, ce qui* [lui] *donne une***

***extraordinaire liberté**. En réalité, il n'y a pas de lancement d'entreprise d'envergure sans faire appel à des personnes qui ont de l'argent* ».

Le groupe L'Opinion réalise 25 millions d'euros de chiffre d'affaires, et rassemble 140 salariés, dont 85 journalistes. La diffusion du quotidien atteint 42 000 exemplaires. Le journal serait déficitaire à hauteur de 1 million d'euros en 2020. Fin 2019, Bey Medias a racheté L'Agefi (actualité financière et économique), ce qui double la taille du groupe.

(2) Le développement de la presse en ligne : les exemples de Mediapart et de Les Jours

Les sites Mediapart et Les Jours tentent à des degrés divers de répondre au défi du numérique, qui n'est pas, selon les mots d'Isabelle Roberts, présidente des Jours, devant la commission d'enquête « *le lieu de l'information qui ne coûte rien, qui ne vaut rien* », la crise de la presse n'étant pas, par ailleurs, une « *fatalité* ».

Lancé en mars 2008 autour notamment d'Edwy Plenel, ancien directeur de la rédaction du Monde (entre 1996 et 2004), **Mediapart (apocope de « média participatif ») consiste en un site web d'information indépendant payant.** Le site disposait de 218 000 abonnés en mars 2021, son chiffre d'affaires avoisine 20 millions d'euros en 2020 (+ 22 %). Son résultat net atteint 4 millions d'euros après impôt et participation versée aux salariés. Mediapart comptait 118 salariés en 2020, auxquels s'ajoutent 175 pigistes.

Le modèle économique du site est lié à son projet éditorial : l'abonnement payant doit garantir l'indépendance du travail des journalistes, tout en permettant l'accès à un club participatif dont les articles sont en accès libre. Modèle innovant, il est désormais rentable.

Le premier financement a consisté en l'endettement des fondateurs pour un montant « *d'un peu plus de 1 million d'euros* » selon Edwy Plenel, interrogé à ce sujet par la commission d'enquête le 21 janvier. « *Il n'était pas question pour nous de demander des financements complémentaires sans avoir pris nous-mêmes le risque de nous engager ; c'est ce que nous avons fait, avec deux exceptions* » : Jean-Louis Bouchard, fondateur de l'entreprise de services Econom Group, et Thierry Wilhelm, président de Doxa, spécialisée dans la donnée de santé. Parallèlement a été créée une Société des amis de Mediapart, réunissant 87 contributeurs, dont Xavier Niel.

Mediapart a changé sa structure de gouvernance en 2014, en créant un fonds de dotation à but non lucratif, le Fonds pour une presse libre (FPL), qui sanctuarise le capital et se voit assigner des missions d'intérêt général.

Depuis 2019, la totalité des parts du média est détenue par le FPL. Selon Edwy Plenel, « *Mediapart ne peut pas recevoir d'argent de lui, mais est contraint de verser une partie de ses profits au FPL, au profit de l'écosystème* (…) *Avec l'argent collecté, dont celui de Mediapart, mais aussi de particuliers, il aide des médias indépendants à faire vivre leur projet, dans différentes régions. Une*

commission d'étude professionnelle étudie ces projets, divers ». Comme l'a indiqué Julia Cagé, « Associate professor » d'économie à Sciences Po Paris, lors de son audition par la commission d'enquête, « *le capital est complètement incessible et la gouvernance est aux mains de personnalités qualifiées*. ». La cession des parts des quatre fondateurs au FPL s'est traduite par le reversement, à chacun d'entre eux, de 6,8 millions d'euros, somme correspondant à la valorisation du site. Le rachat des parts des actionnaires a été permis par l'utilisation des réserves financières du groupe à hauteur de 4,4 millions d'euros et le recours à un prêt bancaire estimé à 10,9 millions d'euros, remboursable sur une durée comprise entre sept et neuf ans.

Site web d'information généraliste, créé par des anciens du journal Libération en 2016, Les Jours repose lui aussi sur un modèle d'abonnement. Sa présidente, Isabelle Roberts, a rappelé devant la commission d'enquête les principes ayant présidé à la création du site : « *un média indépendant, détenu en majorité par ses salariés, sans publicité et sur abonnement, donc financé par ses lecteurs* », au sein duquel, « *nous n'avons donc de comptes à rendre qu'à nos lecteurs, dans une relation de transparence et de confiance* ». Le site traite les sujets sous forme de feuilletons, appelés « Obsessions », sur le modèle de séries télévisées. Le site a été à l'origine financé par du financement participatif qui « *a rapporté 85 000 euros et qui a constitué ce qui est devenu notre communauté d'abonnés. Nous sommes allés voir des investisseurs privés sur cette base. Les cofondateurs possèdent 69 % du capital, viennent ensuite les lecteurs, à hauteur de 10 %, et une dizaine d'investisseurs, dont Xavier Niel, pour de très petits pourcentages* ». Celui de Xavier Niel atteint ainsi 4,79 % et celui de Matthieu Pigasse 2,97 %. Les financements sont publiés sur le site. En 2019, le site annonçait 11 000 abonnés, l'objectif étant établi à 15 000 pour atteindre l'équilibre.

3. Vers une nouvelle phase de concentration horizontale ?

La stabilité observée dans le paysage audiovisuel pourrait être remise en cause par la fusion envisagée des groupes TF1 et M6 qui, sans déboucher sur une réduction du nombre de chaînes, est susceptible de bouleverser les équilibres économiques déjà fragiles du secteur. À l'échelle des territoires, le rapprochement sous la bannière de plusieurs réseaux de chaînes locales jusque-là indépendantes participe également d'un mouvement de concentration.

a) Une éventuelle fusion entre TF1 et M6 devrait considérablement bouleverser les équilibres dans le domaine audiovisuel

(1) Un processus en cours

Les groupes Bouygues et RTL Group ont annoncé le 17 mai 2021 avoir conclu des protocoles d'accord d'entrée en négociations exclusives pour fusionner les activités de TF1 et M6. Le nouveau groupe fusionné

serait détenu à 30 % par Bouygues, désigné actionnaire de contrôle exclusif, RTL Group conservant 16,1 % du capital. Afin de parvenir à cet équilibre, Bouygues serait conduit à acquérir 11 % du capital du nouveau groupe auprès de RTL group, pour un montant estimé à 641 millions d'euros.

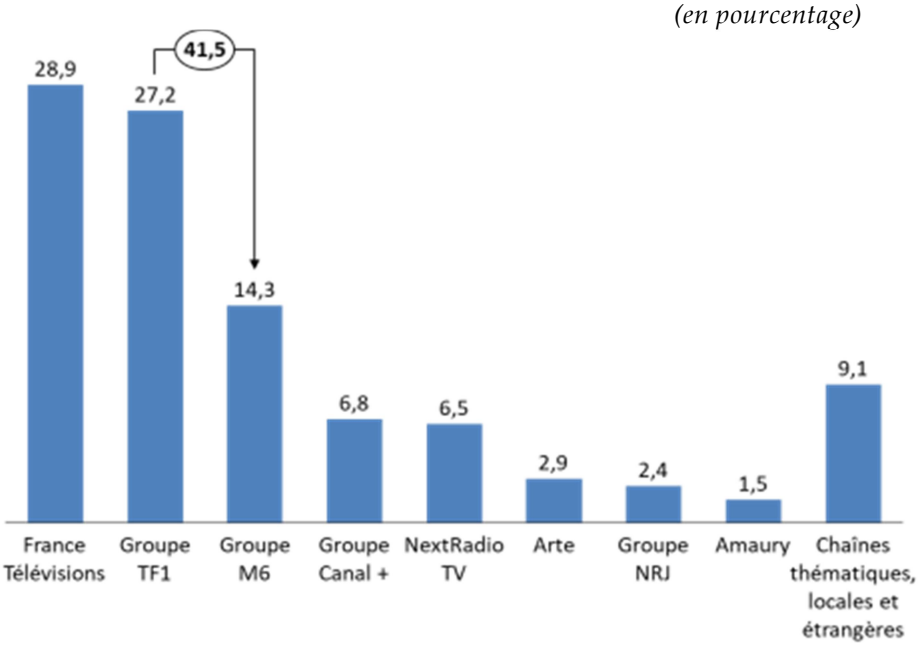
Le chiffre d'affaires du nouvel ensemble devrait atteindre 3,4 milliards d'euros. Le potentiel de synergies devrait, quant à lui, être compris dans une fourchette entre 250 et 350 millions d'euros annuels, à l'issue des trois premières années d'activité suivant la clôture de la transaction.

La réalisation de l'opération est soumise à l'approbation de l'Autorité de la concurrence, conformément à l'article L. 430-5 du code du commerce, et de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), comme prévu par l'article 41-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard. La concentration visant une société cotée, l'Autorité des marchés financiers (AMF) devrait également être consultée. Si elle était approuvée, la fusion devrait intervenir d'ici la fin de l'exercice 2022, afin de pouvoir procéder dans les temps au renouvellement des licences TNT attendu en mai 2023.

La validation de l'opération par l'Autorité de la concurrence, d'ici à l'automne 2022, est cruciale au regard de la position dominante dont disposerait le nouvel ensemble : celui-ci réunirait 41,5 % de l'audience totale à périmètre constant.

Parts d'audience par groupe de chaînes

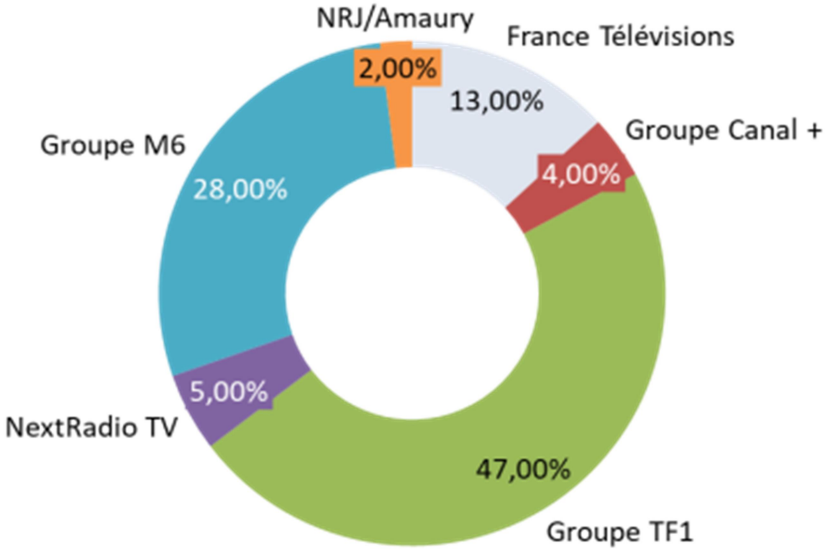
(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après Médiamat annuel 2021

Le nouveau groupe totaliserait également 75 % des ressources publicitaires.

Part des groupes audiovisuels dans le chiffre d'affaires publicitaire total des chaînes gratuites en 2020



Source : commission d'enquête d'après le CSA, Bilan financier des chaînes nationales gratuites

Les tests de marché réalisés par l'Autorité de la concurrence porteront ainsi sur :

- le marché de la publicité (cf *infra*) ;

- le marché des droits d'acquisition et de production des programmes audiovisuels et sportifs ;

- le marché de la distribution.

Il convient de rappeler à ce stade que le groupe Iliad – propriété de Xavier Niel – a souhaité remettre en cause la compétence de l'Autorité de la concurrence s'agissant des conditions de la fusion TF1/M6 et saisi à cet effet à quatre reprises le Conseil d'État. Le groupe considère que le pacte d'actionnaires qui en découlera confèrerait au nouveau groupe une dimension européenne et que la fusion doit donc être analysée par la Commission européenne.

Xavier Niel a contesté, devant la commission d'enquête le 18 février, les arguments avancés par les deux groupes, qu'il s'agisse de la situation financière - « *TF1 est la chaîne la plus puissante d'Europe et M6 la plus rentable d'Europe* » -, de la baisse de l'audience et de la réalité de la concurrence avec les plateformes américaines, estimant, à ce sujet, que les cibles ne sont pas les mêmes. Le risque commercial est par ailleurs « *considérable* » pour son groupe Iliad en raison d'une hausse attendue des prix de la publicité, la fusion accouchant d'un « *monstre* ». Les incidences sur la production seront également notables avec, selon **Xavier Niel**, la disparition d'« *un marché ouvert* ».

Le coût de la distribution a également été abordé par Xavier Niel devant la commission d'enquête. **Patrick Drahi**, fondateur d'Altice, avait déjà précisé devant elle le 2 février le risque pour les opérateurs de télécoms : « *Il existe un risque dans ce rapprochement. Je ne sais pas si vous l'avez perçu. Depuis quelques années, ces grandes chaînes de télévision se sont mises à facturer*

les opérateurs télécoms. Nous sommes un peu entre le marteau et l'enclume, car en vertu de la réglementation (je crois qu'il s'agit d'ailleurs de la loi de 1986), nous sommes obligés de les distribuer. Lorsqu'un de ces acteurs nous annonce que, l'année suivante, ce sera payant, nous ne pouvons même pas négocier. Lorsqu'ils ont 25 % d'audience d'un côté, 9 % de l'autre, on fait semblant de négocier. Lorsqu'ils auront 36 % d'audience, il faudra prendre garde à ce qu'ils ne fixent pas les tarifs et à ce que ceux-ci ne grimpent pas de 40 % chaque année ».

Les dirigeants des groupes TF1 et M6 se placent cependant aujourd'hui « *dans une perspective optimiste* » selon les mots de Nicolas de Tavernost, président-directeur général du groupe M6 devant la commission d'enquête, considérant que la notion de « marché pertinent », qui constitue le point de départ de l'analyse de l'Autorité de la concurrence doit être révisée, afin, notamment, de l'élargir au numérique (plateforme de diffusion et publicité digitale).

Si la fusion venait à être autorisée, l'ensemble devrait comprendre 9 chaînes de télévision gratuites et 12 chaînes payantes, auxquelles s'ajouteraient 5 sociétés de production audiovisuelle et 10 sociétés de production cinématographique. La concentration aurait également un caractère diagonal avec l'intégration de 3 chaînes de radio, dont l'une d'entre elles est d'ores et déjà mise en vente.

Périmètre des groupes TF1 et M6

	Radios	Chaînes gratuites (9)	Chaînes payantes (12)	Sociétés de production audiovisuelle (5)
groupe TF1 Chiffre d'affaires : 2,1 milliards d'euros Effectif : 3 206 Actionnariat[1] : - Bouygues 45 % - Flottant étranger 25 % - Flottant France 22 % - Salariés 9 %	-	TF1, TMC, TFX, TF1 Séries Films, LCI	Histoire TV, TV Breizh, Ushuaïa TV, Série Club	Newen, TF1 Studio, TF1 Production
groupe M6 Chiffre d'affaires : 1,3 milliard d'euros Effectif : 2 435 Actionnariat : - RTL Group 48 % - Flottant étranger 28 % - Flottant France 15 % - Salariés 1,3 %	RTL, RTL2, Fun Radio	M6, W9, 6ter, Gulli	MCM, RFM TV, Canal J, MCM Top, TiJi, Paris Première, Téva, Série Club	C. Productions, Studio 89 Productions

Source : commission d'enquête d'après les données transmises par la direction générale médias et industries culturelles du ministère de la culture

Ce périmètre est cependant appelé à évoluer, 3 chaînes devant être cédées afin de respecter la législation sur la concurrence dans les médias

[1] Principaux actionnaires.

audiovisuels. Deux options sont, à cet égard, envisagées : une vente ou la remise des licences à l'Arcom (cf *infra*).

Après investissement, le *free cash-flow* induit par la fusion serait reversé en dividendes, soit un taux de distribution supérieur à celui actuellement appliqué au sein des groupes TF1 – 71 % – et M6 : 80 % environ.

(2) Une place pour un troisième acteur privé ?

La fusion annoncée conduit inévitablement à une redéfinition du paysage audiovisuel. Celui-ci serait désormais dominé par deux ensembles - le groupe TF1-M6 d'un côté et France Télévisions de l'autre - même si Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1, a tenu à nuancer cette perception : « *le futur groupe sera plus petit que France Télévisions. On est très loin du géant décrit* ». **Cette affirmation n'est cependant vraie qu'en termes de nombre de journalistes et de financement de la création audiovisuelle, pas en ce qui concerne le chiffre d'affaires ou l'audimat, qui seraient nettement supérieurs dans le futur groupe TF1-M6 en cas de fusion**.

L'irruption d'un troisième acteur, appelé à concurrencer, même marginalement, TF1–M6 et Canal+ en proposant une offre généraliste, dépend, comme l'a rappelé le président de Bertelsmann, Thomas Rabe, lors de son audition devant la commission d'enquête le 27 janvier, « *de l'ambition et des économies d'échelle* ».

Son émergence implique, en tout état de cause, une nouvelle phase de concentration horizontale, *via* un regroupement des chaînes laissées libres par la fusion, même si selon Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1, interrogé par la commission d'enquête « *l'Arcom souhaite* (…) *qu'il y ait un certain pluralisme d'actionnaires* » parmi les acquéreurs. Les chaînes gratuites TFX (chaîne n° 11 de la TNT), Gulli (chaîne n° 18 de la TNT), TF1 Séries Films (chaîne n° 20 de la TNT) et 6ter (chaîne n° 22) étaient régulièrement citées comme pouvant être cédées dans le cadre de la fusion. Gilles Pélisson avait ajouté, le 14 février, devant la commission d'enquête, Paris Première qui « *peut être rendue assez facilement, car c'est une autorisation de TNT exploitée uniquement en payant* » et avait rejeté l'hypothèse d'une cession de la chaîne d'information du groupe, LCI. Il s'était également montré réservé, devant la commission d'enquête, sur une vente de TF1 Séries Films, compte tenu de la convention qui lie la chaîne au CSA : son achat « *obligerait, en raison de la convention, à passer uniquement des films et des séries. C'est donc plus compliqué à vendre que TFX ou 6ter qui sont des chaînes plus généralistes et donc plus facilement accessibles à des acheteurs potentiels* ».

Restait également ailleurs une interrogation sur l'intérêt que représentent les fréquences libérables. Leur numérotation, qui pour trois d'entre elles les rend moins attractives, pouvait constituer un obstacle à leur rachat.

En dépit de ces réserves, un intérêt de Reworld Media avait été évoqué pour les chaînes 6ter et Gulli. Alain Weill, président du groupe L'Express, avait également exprimé, devant la commission d'enquête le

10 février, son intérêt pour l'espace libéré par la fusion, avec un projet de chaîne « *généraliste* » complémentaire au magazine qu'il dirige, mêlant culture, documentaire, fiction et mode, cumulant offres linéaire et délinéarisée. Patrick Drahi, propriétaire et fondateur du groupe Altice avait, quant à lui, indiqué, le 2 février, devant la commission d'enquête, souhaiter vouloir profiter de cette fusion pour « *pouvoir renforcer d'un point de vue économique* [son] *groupe* ». Les groupes TF1 et M6 ont annoncé, le 28 février, privilégier ce dernier en proposant la cession au groupe Altice des chaînes TFX et 6ter, des négociations exclusives étant ouvertes. L'opération est cependant conditionnée à l'autorisation de la fusion TF1-M6. La fréquence de Paris Première devrait, de son côté, être rendue.

Soumise à la validation de l'Arcom, conformément à l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard, la réorganisation du paysage devrait être, en tout état de cause, rapide, comme l'a rappelé Gilles Pélisson devant la commission d'enquête : « *Ce calendrier est restreint. Pour arriver fin octobre début novembre 2022 devant l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique – pour un renouvellement des autorisations des chaînes TF1 et M6 en mai 2023 – les futurs acheteurs doivent être autorisés par l'Arcom* (…) *Nous avons donc de février à avril 2022 pour nous mettre d'accord* ». Faute d'accord, le nouveau groupe restituera à l'Arcom les fréquences concernées.

b) La réorganisation en cours du marché des télévisions locales

La France compte 58 chaînes locales autorisées à diffuser par voie hertzienne terrestre, 42 sur le territoire métropolitain et 16 en outre-mer.

Le montant cumulé des produits d'exploitation déclarés par les chaînes locales métropolitaines s'établissait à 62,9 millions en 2019[1]. Si deux services déclarent un produit d'exploitation supérieur à 3 millions d'euros, celui-ci est compris entre 0,5 million d'euros et 2 millions d'euros pour 25 éditeurs. La moyenne du produit d'exploitation déclaré par les chaînes locales métropolitaines atteint, de son côté, 1,7 million d'euros.

Le modèle économique de ces chaînes repose principalement sur deux axes :

- ✔ les recettes publicitaires et privées : 36,1 millions d'euros en 2019 pour les chaînes métropolitaines (10,4 millions d'euros au titre des seules recettes publicitaires) ;
- ✔ les subventions publiques, qu'ils s'agissent de celles versées dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les collectivités territoriales ou des aides techniques servies par le ministère de la culture : 26,8 millions d'euros en 2019.

[1] *Rapport annuel du CSA pour l'année 2019 et bilan financier 2019 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine, publié le 21 mai 2021.*

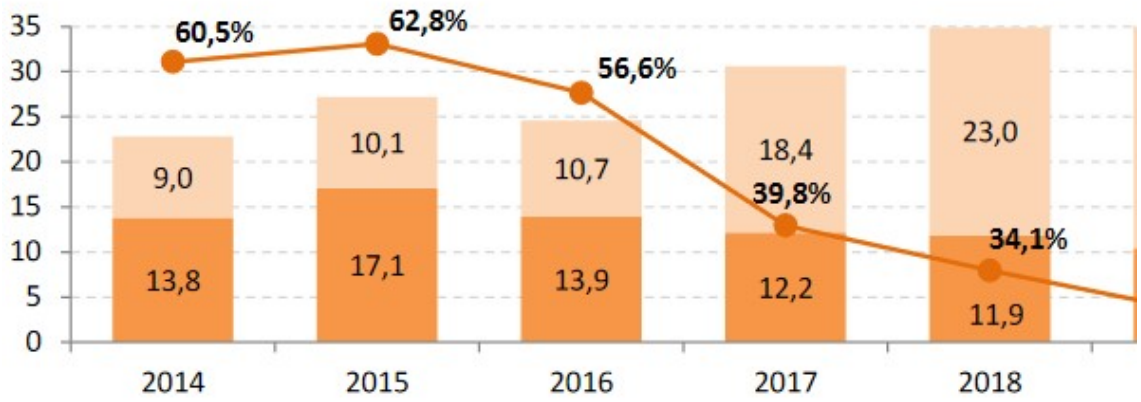
Le poids respectif des ressources privées et publiques dans le produit d'exploitation varie cependant fortement selon la nature de l'actionnariat des chaînes. BFM Paris dépend ainsi essentiellement des revenus publicitaires à l'inverse de celles pilotées quasi directement par les collectivités territoriales.

Ce modèle économique reste cependant fragile : **60 % des chaînes étaient ainsi déficitaires en 2019**. La baisse des revenus publicitaires observée depuis 2015 contribue nettement à cette dégradation.

Enfin, l'arrivée d'Altice sur ce marché des télévisions locales dans le sud avec une stratégie, annoncée en juillet 2021, visant à proposer de nombreux publireportages aux PME locales soulève la question d'une éventuelle déstabilisation du modèle des médias locaux déjà présents.

Évolution des recettes issues du secteur privé par type entre 2014 et 2019

(en millions d'euros)



Cette situation conduit inévitablement à d'importants mouvements de rapprochements, dont la création du réseau BFM régions fait figure de symbole. Il existe de fait deux tendances :

- l'adhésion à un réseau à l'échelle nationale ou transrégionale ;

- la concentration *via* une prise de contrôle ou de participation au capital des chaînes concernées.

(1) Les investissements d'Altice

Le groupe Altice développe depuis 2018 une stratégie d'acquisition de télévisions locales, afin d'y décliner son modèle. Le groupe possède aujourd'hui 8 chaînes, rassemblées au sein du réseau BFM Régions, qui disposent d'une direction des rédactions commune.

L'entrée d'Altice sur le marché local relève d'une véritable logique de concentration horizontale puisqu'elle repose en large partie sur l'acquisition de chaînes existantes, émettant sur le réseau numérique terrestre :

- BFM Lyon succède ainsi en 2019 à Télé Lyon Métropole, créée en 1988 puis rachetée par le groupe Altice ;

- BFM Marseille Provence, BFM Nice Côte d'Azur et BFM Toulon Var sont lancées en 2021 après le rachat du groupe Azur TV, qui émettait depuis 2013 ;

- BFM DICI également lancée en 2021 prend le relais, après son rachat, de D!CI TV qui émettait depuis 2013 dans les Hautes-Alpes et depuis 2016 dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Si avec BFM Paris, 6 chaînes appartiennent en propre au groupe Altice, les deux autres – BFM Grand Lille et BFM Grand Littoral – sont détenues à 45 %, un partenariat stratégique étant noué avec le propriétaire du signal depuis 2009, le groupe Secom.

L'Arcom a, en outre, autorisé le 22 décembre 2021 l'acquisition de la société TV Normandie, éditrice de La Chaîne Normande, appelée dans les prochains mois à devenir BFM Normandie.

L'objectif affiché par Patrick Drahi devant la commission d'enquête le 2 février est de parvenir à un réseau de 10 chaînes directement gérées par Altice. Cette stratégie expansionniste s'est cependant heurtée, dans le Sud-Ouest du territoire, au groupe La Dépêche du Midi, qui a acquis en 2020 les quatre chaînes locales du groupe Vià.

(2) Quel avenir pour Territoires TV et Viàgroupe ?

La stratégie menée par Altice ne doit pas occulter les tentatives préalables d'acteurs du marché des télévisions locales de se rapprocher.

Dès 2017, une vingtaine de chaînes locales se sont réunies au sein du **réseau Vià** afin de mettre en commun leurs investissements et de disposer d'une régie commune. Ce premier mouvement de concentration a abouti à une rationalisation de l'offre autour de deux réseaux : viàOccitanie et viàATV (qui regroupe trois chaînes émettant en Guadeloupe, Guyane et Martinique). viàOccitanie est déclaré en cessation de paiement en janvier 2021, ce qui conduit au **rachat d'une partie des actifs de viàgroupe par le groupe La Dépêche du Midi**.

Celle-ci relève *a priori* d'une stratégie de concentration diagonale. L'audition de Jean-Michel Baylet devant la commission d'enquête tempère cependant cette appréciation. Le président du groupe La Dépêche du Midi a ainsi insisté avant tout sur les motivations financières de cet achat « *défensif* » : il s'agissait en premier lieu d'éviter un partage des revenus publicitaires locaux avec Altice. Des mutualisations avec la rédaction du quotidien sont néanmoins attendues.

Quatre groupes de presse quotidienne régionale (La Voix du Nord, Le Télégramme, Sud Ouest et La Nouvelle République du Centre-Ouest) ont également été à l'initiative, en 2020, d'un rapprochement des 7 chaînes de télévision locales dont ils disposent au sein du réseau Territoires TV. Alliance défensive, censée répondre à une forme de tenaille constituée par les antennes régionales de France 3 d'un côté et les GafamN de l'autre, cette

mise en réseau doit permettre aux éditeurs de conserver plus facilement l'exploitation de leurs contenus et garantir un niveau de ressources publicitaires acceptable. 3 axes de développement ont été retenus :

- une convergence des rédactions pour alimenter mutuellement sites d'information et chaînes de télévision ;

- la création d'une régie publicitaire commune[1] ;

- la mise en œuvre, à terme, d'une plateforme de diffusion en ligne de l'ensemble des contenus.

Chaînes du réseau Territoires TV

groupe de presse	Chaîne
La Nouvelle République du Centre Ouest	TV Tours Val de Loire
Sud Ouest	TV 7 Bordeaux
	TVPI
Le Télégramme	Tébéo
	Tébé Sud
La Voix du Nord	Wéo Nord Pas de Calais
	Wéo Picardie

Source : commission d'enquête

c) Des interrogations concernant NJJ Presse et LVMH

NJJ Presse, la holding presse de Xavier Niel, propriétaire du groupe Iliad**, a déposé une offre de rachat du groupe La Provence, dont elle détient déjà 11** %. Un appel d'offres était ouvert jusqu'au 14 février dernier. Il s'agit d'une seconde consultation, le groupe CMA-CGM ayant également déposé une offre. Il convient de rappeler à ce stade que NJJ détient toujours un droit de préemption qui lui permet de racheter les titres de La Provence au même prix que celui proposé par son concurrent. Le groupe entend également user éventuellement de son droit d'agrément, en application de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard. Ce droit a été levé par le tribunal de commerce de Marseille le 11 janvier 2022. NJJ a néanmoins interjeté appel.

L'offre de NJJ répond, selon Xavier Niel interrogé à ce sujet par la commission d'enquête, aux estimations effectuées par les liquidateurs judiciaires, soit **20 millions d'euros**, le groupe CMA-CGM proposant lui **81 millions d'euros**.

Si elle venait à se confirmer, l'acquisition de La Provence marquerait, en tout état de cause, une nouvelle étape en matière de

[1] *La régie 366, déjà en charge de commercialiser les solutions publicitaires de la PQR, devrait coordonner cette régie commune.*

concentration horizontale et une certaine accélération des prises de contrôle de la holding de Xavier Niel dans le secteur depuis 2020. **Aux rachats du groupe Nice-Matin, de France Antilles et Paris Turf effectués en 2020, succède en effet, en janvier 2022, la reprise de la très grande majorité des parts de Matthieu Pigasse au sein du Monde Libre qui participe au financement du groupe Le Monde.**

Si les intentions de Xavier Niel, *via* sa holding NJJ, tendent à se clarifier, celles du groupe LVMH semblent moins limpides. L'audition de Bernard Arnault devant la commission d'enquête n'a pas permis de cerner les ambitions de sa société dans le secteur de la presse écrite. S'il a d'abord récusé sous serment lors de son audition du 20 janvier l'existence d'un intérêt pour le rachat du *Figaro*, du *Journal du Dimanche* ou de *Paris Match*, il est revenu, dans un courrier adressé au président de la commission d'enquête, sur ces affirmations, reconnaissant avoir présenté **une offre pour ces deux derniers titres actuellement détenus par le groupe Lagardère. Une telle ambition laisse présager d'un intérêt pour la presse écrite qui dépasserait la simple logique de « *mécénat* »**, présentée par le président du groupe LVMH comme la principale motivation du rachat des Échos et du Parisien (cf *infra*).

B. DES STRATÉGIES VERTICALES ET DIAGONALES DÉSORMAIS CLAIREMENT ÉTABLIES

Si, après des années de stabilité observée au sein des différentes catégories de médias, des opérations de concentration horizontale sont à l'œuvre, le rapprochement des activités entre elles au sein de groupes transmédias, afin de mettre en commun ou de valoriser des contenus est, quant à elle, déjà de mise. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, des synergies ayant déjà été réalisées par le passé comme en attestent les tentatives des groupes Hersant, Lagardère ou Vivendi-Universal.

La révolution numérique (cf *supra*) agit là comme un accélérateur de ces rapprochements, comme l'a rappelé Pascal Chevalier, président de Reworld Media devant la commission d'enquête le 3 février : « *Nous sommes entrés dans le domaine de la télévision en produisant de la vidéo sur des formats web, puis nous possédons une dizaine de chaînes* (…) *Nous gardons le même modèle, à savoir essayer de comprendre, créer du contenu qui sera acheté par le lecteur, et regarder le modèle économique, pour éviter d'investir dans un média sans pérennité. Nous nous intéressons à la radio par les podcasts, ainsi qu'à l'édition : posséder un magazine de cuisine peut nous pousser à produire des livres de recettes. Une marque média doit permettre d'adresser différents types d'informations à une communauté de passionnés* ».

Au-delà du cas de Reworld Media, ces mouvements de concentration sont, dans une large mesure, menés par des capitaines d'industrie extérieurs au secteur, tantôt mécènes, chantres de la convergence ou apôtres de l'exception culturelle française face aux Gafamn.

1. Une spécificité française : la possession des médias par des capitaines d'industrie

La domination du secteur par des capitaines d'industrie doit avant toute chose être appréciée selon les secteurs :

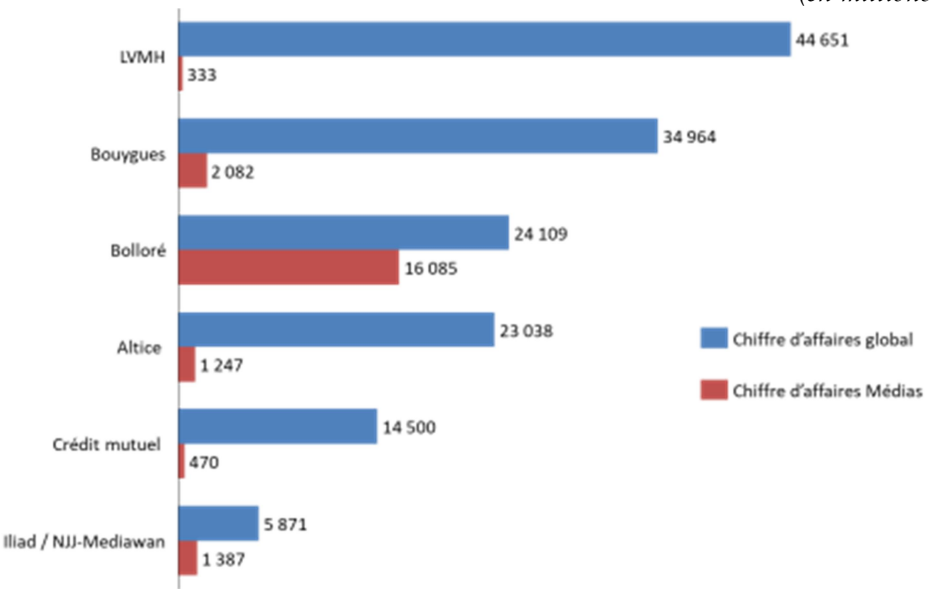
- **un seul groupe de presse régionale quotidienne** – EBRA – **est détenu par une entité étrangère au secteur**, en l'espèce le Crédit Mutuel ;

- avant une éventuelle fusion TF1-M6, **trois des six groupes qui se partagent les fréquences de la télévision numérique terrestre sont dominés par un acteur économique dont le cœur de métier est issu d'une autre activité** : TF1 (Bouygues), Altice Media (groupe Altice) et Canal+ (Vivendi, *via* le groupe Bolloré (encore présent dans d'autres secteurs de l'économie)) ;

- le cas de la **presse quotidienne nationale** mérite, de son côté, une attention particulière : plus de la moitié des 9 titres sont en effet possédés par des entités extérieures au secteur : *Le Monde*, *Libération*, *Les Échos*, *Le Parisien-Aujourd'hui en France* et *Le Figaro*. Les modalités de participation de la holding de Xavier Niel NJJ au sein du Monde ou du groupe Altice au sein de Libération (cf *infra*) peuvent cependant atténuer l'idée d'un rapport société mère / filiale.

Chiffre d'affaires des groupes investis dans les médias et de leurs branches médias en 2020[1]

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête

[1] *S'agissant du groupe Iliad/NJJ, le chiffre d'affaires Médias agrège les résultats des groupes Le Monde, Nice-Matin, Paris Turf, France-Antilles et Mediawan. En ce qui concerne Altice, les chiffres visent l'ensemble des activités, en France comme à l'international. Le chiffre d'affaires du groupe Vivendi, qui constitue aujourd'hui la branche médias du groupe Bolloré, intègre la filiale Universal Music Group en cours de scission. À noter que le groupe Bolloré maintient ses 18 % dans le capital d'Universal Music Group.*

Comme l'a rappelé Julia Cagé, « Associate professor » d'économie à Sciences Po Paris, devant la commission d'enquête le 30 novembre, « *les coûts fixes d'un média sont élevés* ». **Un tel constat induit la nécessité de disposer, dans le contexte actuel de bouleversement du modèle économique, de marges de manœuvre financières solides afin de faciliter des restructurations nécessaires. L'apport des capitaines d'industrie peut, de ce point de vue, apparaître inévitable.** Matthieu Pigasse, fondateur du groupe Combat Media, a ainsi reconnu devant la commission d'enquête le 28 janvier que pour être actionnaire au sein d'un grand média national « *une surface financière importante est en effet indispensable. Elle peut être obtenue, soit en contrôlant par ailleurs un groupe qui n'est pas à l'origine un groupe de médias, mais qui investit dans les médias, soit en disposant d'un patrimoine suffisant pour investir* ».

Bernard Arnault, président-directeur général de LVMH, a, de son côté, justifié le rôle de son groupe au sein des Échos-Le Parisien qui « *consiste essentiellement à accompagner l'adaptation de cette entité face à la concurrence de plus en plus forte des médias numériques planétaires* ».

Le rôle de l'investisseur en vue d'accompagner cette mue a également été souligné par Pierre Louette, président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien, propriété du groupe LVMH, devant la commission d'enquête, en réponse à une question de Michel Laugier sur les avantages à appartenir à un grand groupe : « *Quel est l'avantage à faire partie d'un grand groupe ? Il y a un très grand avantage à faire partie d'un groupe comme LVMH, qui paie plus d'un milliard d'impôts en France.* (…) *Pour quelqu'un qui, comme moi, pilote la petite branche média d'un grand groupe qui fait tout à fait autre chose, je dispose d'un financement assuré, d'un challenge permanent sur la qualité du produit et les plans stratégiques. Par exemple, pour ce qui concerne Le Parisien, qui doit accentuer sa transformation digitale, nous avons la capacité d'investir et de transformer. Nous sommes passés en trois ans de 6 000 abonnés à bientôt 50 000 abonnés : nous sommes en train de décoller ! Il n'y a aucune pression de l'actionnaire, si ce n'est un légitime intérêt pour les produits. Le pire serait qu'il se désintéresse de ce que nous faisons* ».

La rentabilité d'une partie du secteur – en l'espèce celui des médias audiovisuels – justifie également la prise de participation de groupes industriels. Vincent Bolloré a rappelé devant la commission d'enquête que la nature du projet de son groupe au sein de Vivendi était uniquement économique : « *Le secteur des médias est le deuxième mondial en termes de rentabilité. Notre intérêt n'est donc ni politique, ni idéologique, mais purement économique. Depuis vingt ans, ce groupe s'est constitué uniquement sur des questions économiques* ».

La présence d'un actionnaire fort peut également permettre de disposer de temps, comme l'a indiqué à la commission d'enquête Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, en réponse à une interrogation du Sénateur Jean-Raymond Hugonet : « *Nous avons la chance de ne pas être soumis à la loi quasi quotidienne du cours de la bourse. Ce temps est*

crucial. Cela favorise les investissements de long terme, permet de résister à des événements ponctuels et de prendre des risques ».

Il convient également de garder en mémoire que cette intervention permet un élargissement du spectre et l'apparition de nouveaux titres comme en témoignent, à des degrés divers *Mediapart*, *Les Jours*, *Le 1* ou *L'Opinion* (cf *supra*).

Si le fait d'avoir un actionnaire financièrement solide peut parfois présenter des avantages, cela ne doit pas occulter les plans sociaux, restructurations et plans de sauvegarde de l'emploi qui sont souvent consécutifs à leur arrivée.

Ainsi, dans le groupe Altice, L'Express, Libération, RMC et BFM TV ont connu des plans sociaux. Les nombreux départs chez i-Télé, Prisma ou encore chez Europe 1, tous propriétés du groupe Vivendi doivent être soulignés. Des situations similaires sont observées dans la presse écrite nationale ou locale.

a) Une tradition ancienne : les exemples Lagardère et Dassault

La montée en puissance du groupe Bolloré ou de la holding de Xavier Niel dans le secteur des médias depuis 2010 ne constitue pas un phénomène nouveau au sein du paysage médiatique.

Sans remonter au cas du parfumeur François Coty au détour des années trente ou de Jean Prouvost, issu de l'industrie textile dans l'immédiat après-guerre (*Paris-Soir*, *Match* et *Marie-Claire*), l'intérêt de deux groupes liés à la défense et à l'aéronautique – Lagardère (ex-Matra) et Dassault – comme les rachats opérés par Bouygues construction, l'ancienne Compagnie générale des eaux ou LVMH (cf *infra*), témoignent d'une tentation bien ancrée des acteurs d'autres pans de l'économie française à acquérir un titre voire un groupe de presse. Nicolas Beytout, fondateur de L'Opinion, a, devant la commission d'enquête, relié cette inclinaison aux « *choix faits pour interdire la concentration des médias depuis cinquante ans, avec, notamment, la loi Hersant, qui ont eu pour objectif d'empêcher la constitution, voire de démanteler des groupes déjà existants* ». Les journaux sont restés, selon lui, « *petits, sous-capitalisés, avec des coûts d'exploitation lourds* ».

Ces achats ne procèdent pas pour autant tous d'une logique de concentration, comme en témoigne le démantèlement de la Soc Presse par le groupe Dassault.

(1) Un développement tous azimuts : l'ouverture du groupe Matra au secteur des médias

Le rachat d'Hachette en 1980 par Matra, groupe spécialisé dans l'aéronautique, la défense et l'automobile, constitue le point d'entrée de la famille Lagardère au sein du secteur des médias. L'acquisition de l'éditeur permet ainsi au groupe de disposer de l'hebdomadaire Le Journal du dimanche et des magazines Paris Match et Télé 7 Jours. **Hachette tente une**

première incursion dans le domaine des médias audiovisuels avec le rachat de la station de radio Europe 1 en 1986. Elle est suivie en octobre 1990 du rachat, auprès de la Soc Presse (maison mère du Figaro) de la chaîne de télévision La Cinq. Cette acquisition se conclut par un échec avec la fermeture de l'antenne en avril 1992, suite à la liquidation judiciaire de la chaîne.

Cet épisode ne conduit pas pour autant à un retrait du secteur. L'entreprise familiale, par l'intermédiaire d'Hachette, a en effet poursuivi sa stratégie d'expansion au sein de la presse écrite et de la radio. L'intérêt pour le média télévisuel ne s'est pas tari avec la participation au lancement de nombreuses chaînes payantes à partir de 1996, au succès aléatoire (Gulli, Mezzo, La Chaîne Météo, Canal J, RFM TV, mais aussi Match TV, Santé Vie, ou June désormais fermées). **Ces mouvements de concentration diagonale et horizontale sont complétés par la création, en 2008, de Lagardère Studios**, devenu un des principaux acteurs indépendants dans la production et la distribution de contenus en Europe, avec une présence en France, en Espagne (groupe Boomerang), en Finlande (Aito Media) et aux Pays-Bas (Skyhigh TV).

(2) Le démantèlement de la Soc Presse par le groupe Dassault

Le groupe Dassault, lui aussi axé sur l'aéronautique et la défense, entre en 2002 au capital de la Soc Presse, une des deux branches du groupe de médias Hersant, à hauteur de 30 %, avant d'en acquérir 87 % en 2004. Véritable exemple de concentration horizontale et diagonale, la Soc Presse comprenait alors, entre autres :

- un titre de la presse quotidienne nationale : *Le Figaro* ;

- des quotidiens régionaux : *La Voix du Nord*, *Nord Éclair*, le *Courrier picard*, *Le Progrès*, *Le Dauphiné Libéré*, *Le Bien public* ou *Le journal de Saône-et-Loire* ;

- les groupes de presse magazine Express-Expansion – composé notamment des titres *L'Express, L'Expansion*, *Lire*, *Maison française*, *Mieux vivre votre argent* ou *Classica* – et *L'Étudiant* ;

- *Paris Turf* ;

- les chaînes de télévision locales Télé Lyon Métropole, Nantes 7 et Angers 7 et groupe audiovisuel Nep TV.

Les titres et chaînes locaux étaient regroupés au sein de trois pôles : Ouest, Nord et Bourgogne – Rhône-Alpes.

La plupart des titres sont cédés entre novembre 2005 et juin 2006, le groupe Dassault ne conservant *in fine* que *Le Figaro*, ses déclinaisons hebdomadaires (*Figaro Magazine* et *Madame Figaro*), le mensuel immobilier *L'Indicateur Bertrand* et la régie publicitaire Publiprint (renommée Figaro Média).

Le démantèlement de la Soc Presse profite en premier lieu aux groupes de presse régionale : les pôles Ouest, Nord et Bourgogne-Rhône-Alpes étant cédés respectivement aux groupes SIPA-Ouest France, Rossel (groupe belge) et Est Républicain. Le groupe belge Roularta acquiert de son

côté les groupes Express-Expansion – seul le mensuel Classica étant cédé au groupe Les Échos, déjà propriété de LVMH – et L'Étudiant.

b) Une exception culturelle française ?État des lieux chez nos voisins

L'adossement des médias à un groupe industriel peut faire figure d'exception au sein des pays occidentaux, au regard du poids des entreprises spécifiquement dédiées aux médias dans les paysages audiovisuels allemand, britannique, italien ou américain. Cette spécificité semble être uniquement partagée à cette échelle par l'Italie.

Nicolas Beytout, fondateur de l'Opinion, a ainsi dressé, devant la commission d'enquête, une liste non exhaustive d'actionnaires issus d'autres secteurs dans ces pays : « *les frères Barclay, notamment propriétaires du Ritz, avec* The Telegraph*, au Royaume-Uni. En Italie, la famille Agnelli, propriétaire de Fiat, contrôle* La Repubblica, La Stampa *et* The Economist*, et il y a aussi eu De Benedetti, avec* La Repubblica *également. Au Canada, Desmarais est passé du transport public au journal* La Presse*, et les frères Bronfman, qui ont fait fortune dans les alcools et sont devenus des actionnaires influents de Vivendi. Aux États-Unis, Jeff Bezos a racheté le* Washington Post *et le Mexicain Carlos Slim a sauvé le* New York Times ».

Le cas transalpin est cependant celui qui présente le plus d'analogies avec la situation française. Le groupe MFE-MediaForEurope (ancienne Mediaset)[1], qui réunit 16 chaînes de télévision gratuites italiennes (dont Canale 5, Italia 1 et Rete 4), soit près de 40 % de l'audience et 5 radios, qui constitue le premier groupe radiophonique du pays, fait ainsi partie de la holding Fininvest de l'ancien président du conseil Silvio Berlusconi[2]. Celle-ci regroupe également une maison d'édition, dotée d'un réseau de librairies (Mondadori), une société de production audiovisuelle (Medusa), une participation au sein d'une société financière (30 % du capital de Mediolanum), le théâtre Manzoni de Milan, une société de services Fininvest Gestione Servizi (immobilier, compagnie aérienne) et un club de football (Monza AC). La holding disposait notamment jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix de la chaîne de supermarchés Standa et d'un parc de divertissement.

Cet exemple italien, proche de la situation française, est toutefois à modérer au vu des très nombreux groupes centrés sur la communication dans toute l'Europe : en Allemagne, il y a les géants Bertelsmann (RTL Group) ou Axel Springer (*Bild*, *Die Welt*…); au Royaume-Uni les groupes Guardian, Daily Mail ou Telegraph ; en Espagne les groupes Prisa (*El Païs*, *Cinco Dias*…) ou Prensa Iberica (grands régionaux).

Restent des règles contraignantes dans certains États. Comme l'a rappelé Bruno Patino, président-directeur général d'Arte devant la commission d'enquête, **le « tabou Hugenberg » proscrit ainsi en Allemagne**

---

[1] *Vivendi dispose de 29 % du capital de la société.*

[2] *MFE-MediaForEurope détient également 2 chaînes de télévision en Espagne (Telecinco et Cuatro).*

une telle association. Cette loi non écrite empêche à tout capital étranger aux médias, sauf bancaire d'investir significativement dans le domaine des médias[1]. Il convient cependant de relever que cette interdiction n'empêche en rien les mouvements de concentration dans ce secteur, qui restent simplement le fait de groupes de presse indépendants. **La règle paraît, en outre, contournable comme en témoigne la prise de participation du groupe italien MediaForEurope (cf infra), lui-même adossé à la holding Fininvest, au sein du groupe ProSiebenSat.1** (6 chaînes de télévision gratuites et 4 payantes en Allemagne, auxquelles s'ajoutent 7 chaînes gratuites autrichiennes, 5 chaînes gratuites suisses et 3 chaînes gratuites belges). Le groupe italien en est aujourd'hui le premier actionnaire.

Moins exigeant, le droit britannique interdit uniquement aux agences de publicité de disposer de licences de diffusion. L'application non rétroactive d'une telle règle en France ne profiterait cependant qu'au groupe Vivendi, qui possède déjà l'Agence Havas.

c) Les difficultés des groupes de presse indépendants

Les prises de participations des acteurs hors médias peuvent s'expliquer par les marges de manœuvre financières dont ils disposent pour mener à bien les restructurations nécessaires, destinées à s'adapter aux nouvelles habitudes de consommation. Les difficultés des groupes de médias indépendants à faire face à cette nouvelle donne, à tout le moins de l'accompagner, viennent illustrer cette dépendance.

(1) L'absorption en cours du groupe Lagardère

Le groupe Lagardère s'est progressivement recentré, à partir de 2003, sur les activités médias, édition et sports sous l'impulsion d'Arnaud Lagardère, abandonnant le cœur de métier initial :

- s'agissant des activités aéronautiques, la fusion entre Matra et l'Aérospatiale en 1999 est suivie en 2000 d'une nouvelle fusion des sociétés allemande DASA et espagnole CASA au sein du nouvel ensemble EADS. Les actions du nouvel ensemble sont finalement vendues en 2012 ;

- la filiale Matra transport est définitivement cédée en 2001 à Siemens, qui en était l'actionnaire majoritaire depuis 1998 ;

- Matra automobile est démantelée entre 2003 et 2014.

« *Stratégie délibérée et totalement assumée* », selon les mots d'Arnaud Lagardère devant la commission d'enquête le 17 février, ce recentrage était pour partie lié à l'incapacité, selon lui, de maintenir un niveau d'investissement équivalent dans chacune des branches du groupe. La

[1] *Ce principe tient son nom du député nationaliste Alfred Hugenberg, président du directoire de Krupp, qui avait constitué sous la République de Weimar un empire médiatique qui avait permis l'accession au pouvoir d'Hitler.*

création d'EADS est d'ailleurs appréhendée comme « *une sortie par le haut* » des activités initiales du groupe.

Ce recentrage n'a pas été assorti d'une réelle réussite, avec la cession au cours des années 2010 d'une large partie des titres de presse magazine que le groupe possédait et la vente voire la fermeture des chaînes de télévision qu'il détenait :

- la chaîne Virgin 17 (ex Europe 2 TV) est cédée en 2010 au groupe Bolloré ;

- les 212 titres de presse internationaux détenus par le groupe sont cédés en 2011 au groupe américain Hearst. L'impact de la crise publicitaire et l'absence de taille critique justifient alors ce retrait ;

- le groupe Rossel-Reworld Media acquiert 10 titres de presse magazine en 2013 (Psychologies magazine, Première, Be magazine, Pariscope, Maison & Travaux, Le Journal de la Maison, Campagne Décoration, Mon Jardin & Ma Maison, Auto Moto et Union) ;

- le groupe revend les titres Elle France, Version Femina, Télé 7 jours, France Dimanche, Ici Paris, Public et Art & Décoration en avril 2018 au groupe tchèque Czech Media Invest (CMI) ;

- en 2019, le groupe M6 acquiert la majeure partie du pôle télévision de Lagardère (Gulli, Canal J, Best of Shopping, La chaîne du Père Noël, Tiji, MCM, MCM Pop, RFM TV), les groupes Les Échos-Le Parisien et Canal+ achetant la chaîne Mezzo, détenue à 50 % par le groupe ;

- en juin 2020, la société de production Mediawan, fondée par Pierre-Antoine Capton, Xavier Niel et Matthieu Pigasse, acquiert Lagardère Studios.

Quatre branches structurent désormais le groupe familial :

- **Lagardère Publishing (Hachette Livre)** qui regroupe une quarantaine de maisons d'édition Armand Colin, Dunod, Stock, Fayard, Grasset, Larousse, Calmann-Lévy, Le Livre de poche, etc. La branche représentait 54 % du chiffre d'affaires du groupe au premier semestre 2021 (1,1 milliard d'euros) ;

- **Lagardère Travel Retail**, qui regroupe les commerces de détail dans les gares et aéroports (points de vente Relay) et donc la distribution de journaux ;

- **Lagardère News,** qui regroupe les titres *Paris Match* et *Le Journal du dimanche*, les radios Europe 1, RFM, Virgin Radio et la licence Elle ;

- **Lagardère Live Entertainment**, dédiée à la gestion de salles - Casino de Paris, Folies Bergère, Aréna à Bordeaux et Aréna du Pays d'Aix - et à la production de spectacles.

Le groupe Vivendi est devenu, entre temps, au cours de l'exercice 2020, le premier actionnaire de Lagardère, détenant, au 31 décembre 2020, 29,2 % du capital et 22,4 % des droits de vote. Le statut du groupe

Lagardère a, de son côté, été modifié en juin 2021, passant d'une société en commandite par actions mise en place en 1992 en une société anonyme.

Vivendi a indiqué son souhait, le 15 septembre 2021, de racheter les parts du deuxième actionnaire de Lagardère, Amber capital (18 % du capital). Amber et Vivendi avaient déjà passé un accord en août 2020 qui comprenait un droit de première offre et de préemption réciproque. **Ce rachat constitue un préalable au dépôt d'une offre publique d'achat (OPA), Vivendi** entendant initialement réaliser cette opération d'ici au 15 décembre 2022. Un prix par action de 24,1 euros, soit 23 % de prime par rapport au cours enregistré le 15 septembre 2021, a ainsi été annoncé.

Sans attendre les réponses des autorités de régulation de la concurrence, le groupe Vivendi a souhaité accélérer cette absorption en rachetant les parts d'Amber dès décembre 2021. Vivendi possède désormais 45,1 % du capital du groupe Lagardère et 36 % des droits de vote. La famille Lagardère devrait conserver 15 % du capital après augmentation de sa participation – Financière Agache, la société d'investissement de Bernard Arnault (9,97 % du capital) et Qatar Investment Authority (11,5 % du capital) devraient également conserver leurs participations – et « *l'intégrité du groupe* (…) *le management, la stratégie du groupe* » conservés selon Arnaud Lagardère.

L'OPA, qualifiée d'« *amicale* » devant la commission d'enquête, par le président du groupe Lagardère le 17 février, devrait débuter le 14 avril 2022 et s'achever le 20 mai suivant. L'offre a été relevée pour s'établir à 25,50 euros par action. Les porteurs souhaitant céder leurs titres entre le 21 mai 2022 et le 31 décembre 2023 auront la garantie de percevoir 24,10 euros par action. **Cette OPA conduit de fait à l'absorption, par Vivendi, d'un des acteurs historiques de la concentration des médias en France**.

Le périmètre de l'absorption reste néanmoins tributaire de la décision de la Commission européenne s'agissant principalement du **regroupement des deux plus grands groupes d'édition français, Hachette et Editis**, dans le même groupe. La saisine de l'exécutif européen est justifiée par la dimension **internationale** du pôle Hachette. Le chiffre d'affaires cumulé des deux groupes était estimé à 3,07 milliards d'euros en 2020. Si ce chiffre doit être relativisé à l'échelle internationale, Vincent Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi, ayant rappelé devant la commission d'enquête le 19 janvier qu'« *aux États-Unis, Hachette et Editis étaient trop petits pour acheter les éditions Simon & Schuster* » et que « *même si Hachette et Editis se mariaient, ce qui n'arriverait pas sans que des mesures soient prises en France, nous ne serions encore que les troisièmes, loin derrière les premiers en termes de valeur et de profitabilité.* » **Le rachat du pôle édition de Vivendi (Vivendi Universal Publishing) par Lagardère en 2004 avait donné lieu à une décision de la Commission européenne demandant à l'acquéreur de réduire le périmètre de la fusion** : seuls 40 % des actifs éditoriaux avaient finalement été cédés au groupe français. La procédure en est aujourd'hui au

stade de la pré-notification des conditions de la fusion auprès de la Commission européenne.

L'Arcom sera également amenée à émettre un avis sur l'intégration du pôle radio au sein du nouveau groupe.

(2) Combat Media : les difficultés à mettre en place un nouvel acteur

Actionnaire du groupe Le Monde depuis 2010 et de la société de production Mediawan depuis 2016, Matthieu Pigasse a réuni ses autres participations dans le secteur des médias et de la culture au sein du groupe Les Nouvelles Éditions Indépendantes, rebaptisées en mars 2021 Combat Media. Le groupe, dont le nom fait référence au quotidien de la Résistance, rassemble, selon les mots de son fondateur, devant la commission d'enquête, des « *médias qui font sens, ont du sens et donnent du sens* » dont les valeurs communes sont « *l'indépendance, mais également la tolérance, l'ouverture au monde et aux autres* ».

Combat Media illustre à des degrés divers une stratégie de concentration diagonale et horizontale.

Il regroupe en effet :

- une société d'édition, Combat Éditions, qui rassemble un mensuel, Les Inrockuptibles, acquis en 2009 et auquel est venu, en 2017, se greffer le site d'information axé sur la cause féminine, Cheek, et les Éditions Nova ;

- une société de production qui regroupe Radio Nova, contrôlée depuis 2016, et ses déclinaisons Nova Sport et Nova Productions ;

- une société de production culturelle, Combat Live, dédiée à l'ingénierie culturelle et en charge des festivals Rock en Seine (acquis en 2017), Les Inrocks Festival et les événements Nova ;

- un centre de création, C Factory, dédié à l'accompagnement de jeunes talents dans les domaines de la musique, de la mode, des écritures numériques et de la vidéo ;

- Combat solutions, qui rassemble régie publicitaire et solution *Business to business*.

Matthieu Pigasse a indiqué devant la commission d'enquête les difficultés liées à la mise en place d'un nouveau groupe de médias, « *tous ces investissements* [ayant] *eu lieu dans un contexte économique et financier très particulier* », qui constitue « *une remise en cause des modèles économiques de certains médias, dont la presse et les radios* ». Rappelant l'« ***effet de ciseau*** *entre des revenus qui s'effondrent et des coûts qui augmentent* », le fondateur de Combat Media a insisté sur le délicat équilibre à trouver : « *il faut empêcher* ***trop de concentration*** *tout en permettant aux entreprises de médias de* ***rester solides financièrement*** », justifiant ainsi le regroupement de ses activités.

L'indépendance affichée du groupe est, selon Matthieu Pigasse, une source de difficulté : « *Je ne suis pas le propriétaire d'un groupe industriel ou de*

services. Je ne suis pas non plus propriétaire d'un groupe financier par lequel je pourrais investir, ou au moyen duquel je pourrais investir. J'ai investi seul dans toutes les participations que j'ai citées, au prix parfois de difficultés ou d'épreuves ». Aucune banque, « *à l'exception de rares groupes mutualistes* », ne finance, d'après lui, des « *groupes de médias de petite taille* ». Non coté, Combat Media n'a pas non plus accès au financement du marché.

Ces difficultés se sont traduites, au sein du titre phare du groupe *Les Inrockuptibles*, par une révision du format du titre, avec un recentrage sur les questions culturelles au détriment des sujets politiques et sociétaux et un abandon de la périodicité hebdomadaire pour la version papier. Le groupe a été, dans le même temps, conduit à réduire, à plusieurs reprises, les effectifs de la rédaction, « *pour assurer l'équilibre économique de ce journal* », d'après Matthieu Pigasse, interrogé à ce sujet par la commission d'enquête.

2. La stratégie d'entrisme des fournisseurs d'accès à Internet : une recherche de convergence assumée ?

Emmanuel Combe, alors président par intérim de l'Autorité de la concurrence, a indiqué devant la commission d'enquête que la prise de participation des fournisseurs d'accès à Internet dans le secteur des médias relevait d'une stratégie de concentration verticale : « *Il s'agit de faire en sorte que le "pétrole" des contenus exclusifs puisse alimenter en continu les tuyaux du numérique* ».

Même si la convergence entre « tuyaux » et contenus n'est pas toujours officiellement affichée comme un objectif, il est troublant de constater que trois des quatre principaux fournisseurs d'accès à Internet (SFR, Bouygues Telecom et Free) disposent aujourd'hui, à des degrés divers, d'une position solidement établie dans le secteur des médias. Le Rapporteur de la commission d'enquête, a souligné le 14 février lors de l'audition de Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1, que « *Le groupe TF1 suscite certaines controverses, car il possède à la fois les tuyaux télécoms, la production et l'édition, ce qui pose un problème de concentration verticale* ».

Seule Orange limite sa participation dans le secteur à la seule distribution (TV d'Orange), à l'édition de chaînes payantes dédiées au cinéma et aux séries (bouquet OCS lancé en 2008) et à la production cinématographique (Orange Studio). Il convient de rappeler à ce stade que le groupe Canal+ possède 33,3 % du bouquet OCS. Le groupe de télécoms a disposé entre 2008 et 2012 d'une chaîne dédiée aux sports – Orange Sport – dont l'audience été limitée aux seuls détenteurs d'une offre exclusive alliant accès à Internet par Orange, possession d'un décodeur Orange et souscription d'un abonnement (offre *Triple Play*). L'échec de ce modèle semble avoir limité toute velléité d'approfondissement de la convergence.

Cet intérêt pour la convergence ne constitue pas pour autant une nouveauté. La transformation de la Compagnie générale des eaux (CGE) en Vivendi en mai 1998 répondait déjà à cet objectif, en rapprochant, au sein

d'un pôle communication, le secteur des télécommunications (Cegetel, filiale de la CGE et maison mère de SFR, prise de participation au capital d'AOL Europe, un des premiers fournisseurs d'accès à Internet) et celui de l'édition de contenus (Canal+, *Universal*, UGC, groupe Havas notamment). L'intérêt pour la convergence semblait cependant s'atténuer comme en témoigne la cession entre 2014 et 2015 de SFR au groupe Altice pour 17 milliards d'euros.

La question de la convergence prend cependant une toute autre acuité avec l'annonce en février 2022, par Orange, d'un plan de désactivation du réseau ADSL en cuivre au profit de la fibre. La transition du cuivre vers la fibre devrait commencer en 2023 pour être achevée d'ici 2030. Elle constitue en tout état de cause une opportunité pour les fournisseurs d'accès afin d'obtenir de nouveaux abonnements : 21,5 millions de lignes sont encore utilisées en France. **Le couplage avec une offre de contenus exclusifs pourrait constituer, dans ces conditions, un atout**. Il convient de rappeler à ce stade que la diffusion de la télévision *via* un décodeur fourni par un opérateur de télécommunication (IPTV) constitue aujourd'hui le mode de réception privilégié par les Français : 60,5 % d'entre eux accédaient aux services audiovisuels par ce biais au dernier trimestre 2020.

Mode de réception de la télévision sur l'ensemble des foyers équipés d'un téléviseur

	T2 2008	T2 2010	T4 2015	T4 2020
TNT	66 %	66,8 %	56,2 %	47,4 %
Décodeur fourni par un opérateur de télécommunication (IPTV)	14,4 %	23,9 %	45,6 %	60,5 %
Satellite	26 %	25,7 %	23,7 %	18,2 %

Source : direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture, d'après les données de l'Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers

Olivier Roussat, directeur général du groupe Bouygues, avait indiqué en décembre 2021 devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de l'économie du Sénat, que d'ici à 2027, 33 à 34 millions de prises fibre optique devraient être installées. L'ensemble des foyers devrait ainsi être connecté, « *permettant des échanges de volumes de données très importants* (...) *la publicité ciblée pourra ainsi se développer* »[1]. Même si « *le groupe Bouygues ne croit pas à la convergence entre les activités d'opérateur et de diffuseur* », les métiers étant jugés « *très différents* ». Martin Bouygues, propriétaire du groupe Bouygues, a indiqué devant la commission d'enquête qu'une telle intégration verticale serait « *mortifère* » et que son groupe n'envisageait pas de présenter une offre couplant accès et contenus. M. Roussat reconnaissait néanmoins, quelques semaines plus tôt, que la « *compétence d'opérateur en télécommunications* (…) *permet d'anticiper des usages et des tendances* ».

[1] *http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211129/cult.html#toc3*

La publicité ciblée

À l'occasion de la table ronde consacrée aux acteurs de la publicité le 10 février 2022, le Sénateur Évelyne Renaud-Garabedian a interrogé Gauthier Picquet, président de l'union des entreprises de conseil et achat médias, sur la publicité ciblée à la télévision.

Évelyne Renaud-Garabedian. – *Un décret d'août 2020 autorise désormais la publicité ciblée à la télévision, le contenu des spots dépendant du lieu d'habitation des consommateurs, de la composition de leur foyer, de leur catégorie socioprofessionnelle ou de leur âge.*

Cette publicité ciblée est toutefois réservée aux ménages équipés d'une box ou d'une télévision connectée et qui ont donné leur consentement. En 2021, 376 campagnes ciblées ont été diffusées sur les chaînes de télévision.

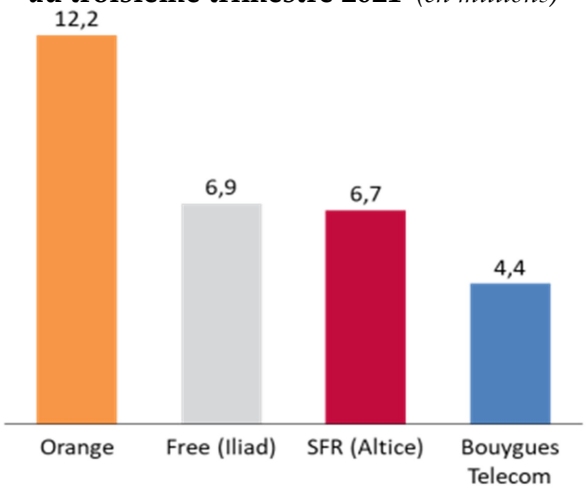
Que pensez-vous de cette technologie de ciblage en termes de coût et de performance ?

Gautier Picquet. – *Vous pointez le doigt sur une tendance profonde de transformation du paysage des médias. Sur le marché américain, la publicité ciblée représente déjà plusieurs milliards de dollars. En France, on en est encore au stade du test. Les acteurs de la télévision sont en train de créer des protocoles et des références en la matière.*

Le marché est encore trop limité pour que nous puissions vraiment évaluer l'efficacité de ces pratiques, mais elles peuvent ouvrir la voie à une reprise de valeur sur le marché de la télévision. En effet, plus il sera possible de cibler certains consommateurs en fonction de différents critères, plus le coût de la diffusion sera élevé.

Reste une interrogation sur l'avenir de ces stratégies, à l'aune d'un rapprochement probable entre opérateurs, qui irait dans le « *sens de l'histoire* » selon Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France, interrogé à ce sujet par la commission d'enquête. S'il a écarté l'idée d'une tentative de rapprochement à l'heure actuelle devant la commission d'enquête, Patrick Drahi, fondateur d'Altice, a, de son côté, rappelé que « *le profit de chacun des trois opérateurs restants, aux États-Unis, est supérieur au chiffre d'affaires de l'ensemble du marché français des télécoms* » et qu'il valait mieux que « *que deux opérateurs français se rapprochent, un jour, pour former un nouvel ensemble plus fort, plutôt que de voir l'un des quatre opérateurs français passer dans des mains étrangères* ».

Nombre d'abonnés aux 4 principaux fournisseurs d'accès à Internet au troisième trimestre 2021 *(en millions)*



Source : commission d'enquête, d'après les résultats des entreprises concernées

a) Une concentration qui ne dit pas son nom : les investissements de Xavier Niel dans les médias

Si, de prime abord, la stratégie de pénétration dans les médias de Xavier Niel peut être rapprochée de la quête de convergence de Patrick Drahi et Altice et prendre les contours d'une concentration verticale, elle s'avère dans les faits plus complexe.

Xavier Niel a indiqué, devant la commission d'enquête le 18 février que son activité relevait de quatre domaines :

- les télécommunications ;

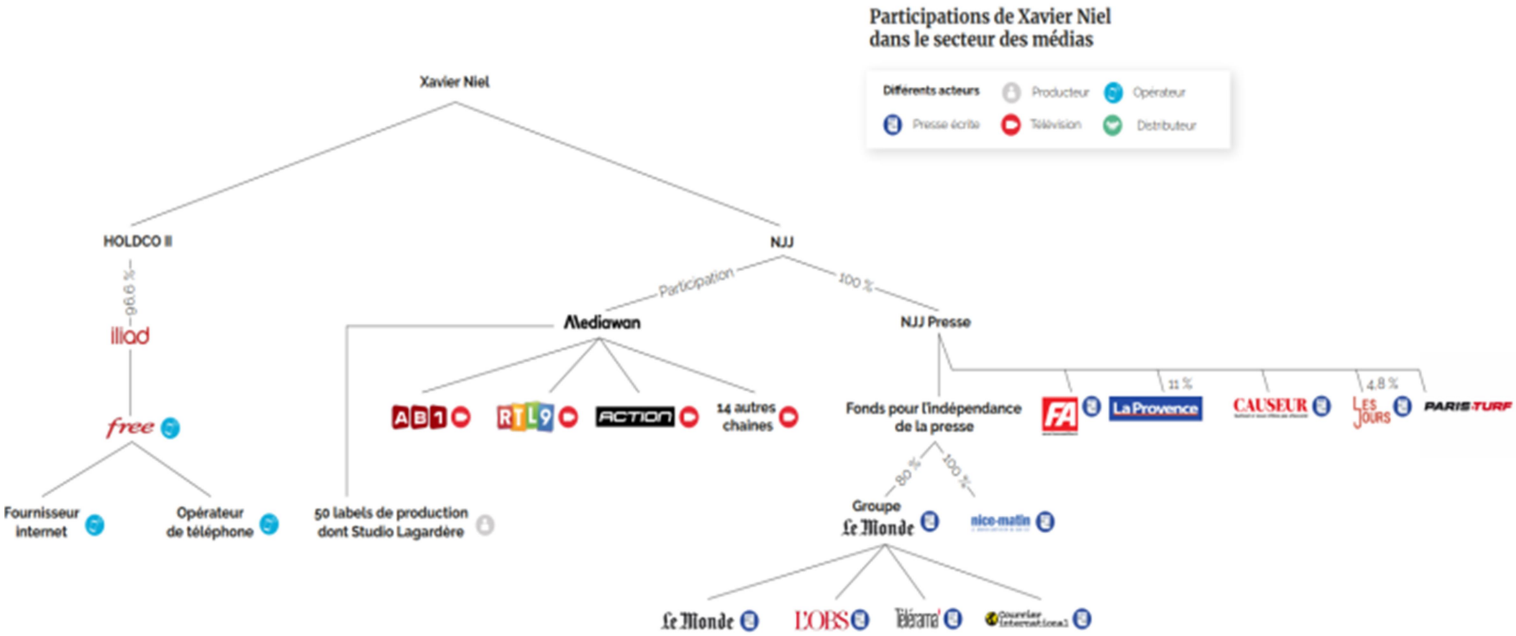
- l'immobilier, *via* notamment la participation au capital de la foncière Unibail-Rodamco6westfield dont il détient aujourd'hui 20 % ;

- l'aide à l'entrepreneuriat *via* un réseau d'écoles et une station d'incubation de start-ups, la station F, installée à Paris ;

- l'investissement dans les médias.

Chacune de ces activités est, d'après Xavier Niel, indépendante, aucune « *synergie* » n'étant opérée entre elles. S'il reconnaît l'existence de phénomènes de concentration verticale, ils sont propres à chacune des activités.

Il convient ainsi de distinguer le groupe Iliad, maison-mère de Free, opérateur de télécommunications et fournisseur d'accès à Internet, créé par Xavier Niel en 1991 et dont il est l'actionnaire majoritaire *via* la holding Holdco II (96,58 % des voix) d'un côté **et NJJ, la holding privée de Xavier Niel, issue de la fusion en 2018 de 25 holdings personnelles, de l'autre**.



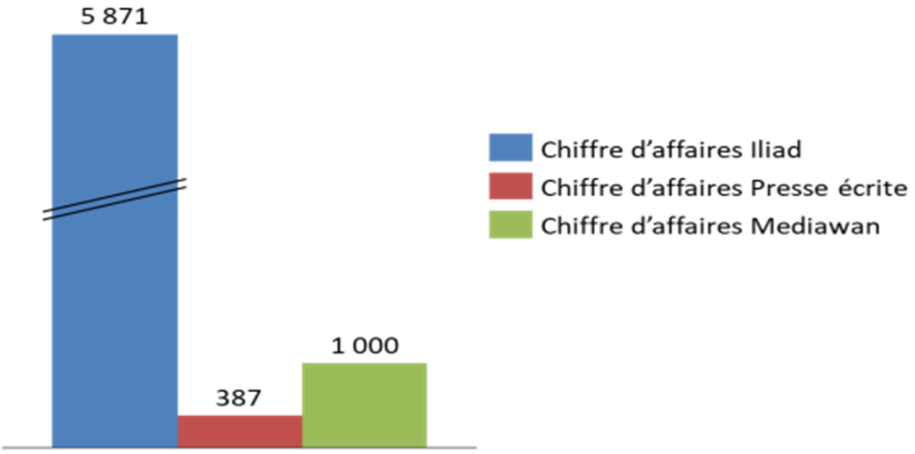
Source : commission d'enquête

Une convention Iliad – NJJ a été signée en mars 2018 afin d'éviter tout risque de concurrence. Ainsi, dans la mesure où les deux sociétés pourraient être amenées à considérer les mêmes opportunités d'investissements

dans un opérateur de télécommunications fixes et/ou mobiles, cette convention prévoit une procédure visant à clarifier le positionnement de chacune des entités. Dans ce cadre et dans l'hypothèse où NJJ Holding viendrait à étudier un projet de prise de participation, au capital d'un opérateur de télécommunications fixes et/ou mobiles en France ou à l'étranger, NJJ s'engage à informer le conseil d'administration d'Iliad de l'existence de ce projet et à lui en transmettre une description dans les meilleurs délais.

Chiffres d'affaires des groupes détenus totalement ou partiellement par Xavier Niel

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête

(1) Un intérêt croissant pour la presse écrite

Symbolisé par le pacte d'actionnaires mis en place avec Matthieu Pigasse et Pierre Bergé pour la prise de contrôle du Monde en 2010, l'intérêt de Xavier Niel pour la presse écrite semble aller croissant. Cet intérêt remonte à la fin des années quatre-vingt, avec l'édition d'un journal satirique puis de publications d'informations boursières.

La prise de participation s'opère *via* NJJ. L'ambition affichée par Xavier Niel devant la commission d'enquête est de soutenir n'importe quel type de médias, pour en garantir l'indépendance, les investissements allant de « *l'extrême gauche à l'extrême droite* » et visent à respecter une distinction entre « *gestion éditoriale* » et « *gestion économique* ». Il n'est pas question de faire de ces médias des « *danseuses* », mais d'assurer à la fois leur « *indépendance éditoriale* » et leur « *indépendance économique* ».

La filiale presse de NJJ, NJJ Presse, est ainsi présente au sein de plusieurs groupes de presse :

- après le rachat des parts de Matthieu Pigasse en janvier dernier, NJJ possède désormais **77,43 % de la société Le Monde libre qui détient 72,5 % du capital de la société éditrice du Monde**. Il faut toutefois préciser que cette modification est sans impact sur le capital ou le contrôle de la société Le Monde Libre, dont les associés commandités demeurent Matthieu Pigasse et Xavier Niel. Outre le quotidien et ses suppléments, la société édite plusieurs titres de la presse magazine directement ou *via* ses filiales. *L'Obs*, *Courrier International*,

La Lettre de l'éducation, *Le Monde diplomatique* (à hauteur de 51 %) et Manière de voir sont ainsi contrôlés par Le Monde partenaires et publications. La filiale Malesherbes publications édite des magazines religieux : *La Vie*, *Le monde des religions*, *Prier*, *Les clés de la foi*, *Écritures* et *Le guide Saint-Christophe*. *Télérama* et *Danser* sont, quant à eux, gérés par deux filiales : Télérama SA et Sper ;

- **le groupe Nice-Matin est détenu, depuis février 2020, à 100 % par la holding.** Le groupe édite trois quotidiens régionaux : *Nice-Matin*, *Var-Matin* et *Monaco-Matin* ;

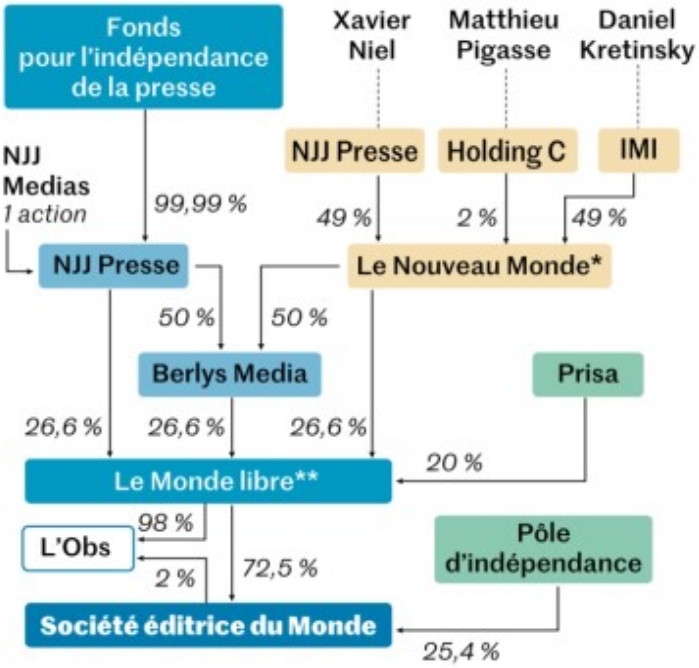
- **France-Antilles est rachetée au tribunal de commerce de Fort-de-France en mars 2020** ;

- **le quotidien *Paris Turf*** est également racheté au tribunal de commerce de Bobigny en juin 2020 ;

- NJJ Presse possède, depuis 2019, 11 % du groupe La Provence et s'est portée candidate pour l'acquisition de la totalité du groupe en novembre 2021.

Xavier Niel a décidé, en avril 2021, de transférer - pour un euro symbolique - l'intégralité de ses participations dans la presse logées au sein de NJJ Presse vers une fondation baptisée Fonds pour l'indépendance de la presse. Il garde toutefois une seule part afin de pouvoir renflouer la fondation, en cas de nécessité. Les parts détenues dans le groupe Le Monde sont désormais incessibles. Les parts dans Nice-Matin, France-Antilles et Paris Turf devraient être cédées à la fondation dès lors que ces titres seront rentables, comme l'a indiqué Xavier Niel devant la commission d'enquête.

Actionnariat du groupe Le Monde – avec le fonds de dotation



* Désormais société commanditée, gérée par Matthieu Pigasse
** Gérants commandités : Xavier Niel et Matthieu Pigasse
Source : *Le Monde*

À côté de ces titres papiers, Xavier Niel a participé au lancement de Mediapart, des Jours et d'Atlantico (*via* la holding Free Minds qui regroupe d'autres investisseurs).

(2) La production audiovisuelle, prélude à une autre ambition ?

NJJ est également partie prenante dans la société de production Mediawan, créée en décembre 2015 par Pierre-Antoine Capton, Matthieu Pigasse et Xavier Niel. La participation de NJJ était à l'origine minoritaire, atteignant 6,77 % du capital. Une offre publique d'achat menée par le trio de fondateurs leur permet, en octobre 2020, de reprendre 85 % du capital. La société est retirée de la côte en décembre 2020. Matthieu Pigasse a indiqué, devant la commission d'enquête le 28 janvier, qu'il s'agissait « *d'entrer dans une deuxième étape de consolidation plus large, peut-être un jour aux États-Unis. La meilleure façon de le faire est de se mettre « à l'abri du marché », c'est-à-dire de sortir des contraintes financières de court terme pour opérer des mouvements d'investissement sans la pression des actionnaires* ». Cette OPA a été menée selon Pierre-Antoine Capton, auditionné le 31 janvier par la commission d'enquête, « *avec plusieurs partenaires Bpifrance, la Société Générale et la MACSF – la Mutuelle d'assurances du corps de santé français* », mais aussi du fonds américain KKR. Interrogé sur une montée en puissance de ce fonds dans la gouvernance de la société, Pierre-Antoine Capton a rappelé le rôle déterminant des fondateurs : « *Aucune décision, de vente notamment, ne peut désormais être prise sans l'accord conjoint de Xavier Niel, Matthieu Pigasse et moi-même.* »

La société comprend aujourd'hui 4 branches :

- la production de contenus originaux (Mediawan Originals) ;
- la production de contenus d'animation (Mediawan Animation) ;
- la distribution de programmes audiovisuels (Mediawan Rights) ;
- l'édition de chaînes et services numériques associés (Mediawan Thematics).

Mediawan regroupe aujourd'hui 70 labels de production et 17 chaînes de télévision, toutes payantes (RTL 9, AB1, Action, Action Max, Mangas, AB3, AutoMoto, Trek, Golf Channel, Sciences & vie TV, Science et vie Junior, Toute l'Histoire, Animaux, Chasse & Pêche, Crime district, Ultra nature, AB explore). 20 000 heures de programmes sont disponibles sur le catalogue de la société. Mediawan a notamment procédé à l'acquisition en octobre 2020 de Lagardère Studios. Le chiffre d'affaires de Mediawan est estimé à environ 1 milliard d'euros. La société s'était portée candidate au rachat du groupe M6-RTL en mars 2021.

L'intérêt de Xavier Niel pour le média audiovisuel s'était, par ailleurs, déjà traduit en 2009 par une prise de participation au sein du capital de News Participation, actionnaire majoritaire de NextRadioTV et **en 2012** par la prise de participation minoritaire au capital de la chaîne

Numero 23, finalement cédée par le groupe Diversité TV au groupe NextRadioTV en 2017 (cf *supra*).

b) Altice : la convergence à l'épreuve de la rentabilité

Si Xavier Niel tend à séparer ses activités presse du groupe de télécommunications qu'il possède, **Patrick Drahi, fondateur d'Altice, a, dès les prémices de la constitution de son groupe, mis en avant la convergence entre canaux de télécommunications et contenus comme une des conditions du développement de ses sociétés.**

Créé en mai 2001 au Luxembourg, le groupe Altice regroupe :

- Altice France, société de droit français, dont le chiffre d'affaires a atteint 10,91 milliards d'euros en 2020, qui regroupe notamment SFR et Altice Media ;

- Altice International, société de droit luxembourgeois, qui regroupe les activités de l'ancienne Altice Europe, disparue en 2021, mais également Altice Dominican Republic, PT Portugal - devenue Altice Portugal - et Hot, entreprise de télécommunication israélienne. Son chiffre d'affaires atteignait 4,1 milliards d'euros en 2020 ;

- Altice UK, société de droit luxembourgeois, qui couvre la montée au capital de British Telecom. Celle-ci a débuté en juin 2021. Le groupe possède désormais 18 % du capital de la société britannique, dont elle est désormais le premier actionnaire.

Autrefois installée à Guernesey, Next Alt, société de droit luxembourgeois détenue à 100 % par Patrick Drahi, chapeaute le groupe Altice, Altice USA, centrée sur les activités américaines et dont le chiffre d'affaires atteignait 9,89 milliards d'euros en 2020 et la maison de vente aux enchères Sotheby's, acquise en 2019 pour 3,7 milliards d'euros.

Le développement du groupe repose en large partie sur l'endettement, *via* des rachats à effet de levier (LBO – Leverage Buy Out), les acquisitions étant financées par l'emprunt. Le montant de la dette du groupe a été évalué à 50 milliards d'euros par Patrick Drahi lors de son audition par la commission d'enquête, qui relève cependant que le coût de son endettement est moins élevé qu'auparavant : « *J'emprunte aujourd'hui sur les marchés pour un coût deux fois moins élevé qu'il y a cinq ans, ce qui est le résultat des performances opérationnelles de notre groupe et de la confiance retrouvée auprès des investisseurs, alors même que les taux d'intérêt sont en train de remonter.* »

(1) La valorisation du « produit SFR »

La première acquisition du groupe en France vise, en 2002, le fournisseur d'accès à Internet et à la télévision Est Vidéocommunication, rebaptisé en 2009 Numericable. L'opérateur de fibre optique Completel intègre le groupe en 2007. Cette stratégie locale est doublée d'une ouverture à l'international comme en témoignent des acquisitions au Benelux (Coditel en

2003), en Israël (Hot en 2009), au Portugal (Cabovisão et Oni Telecom en 2013) ou en République dominicaine (Orange Dominicana et Tricom en 2013).

S'agissant des **contenus**, Altice prend des participations en 2007 au sein de plusieurs éditeurs diffusés sur le câble et le satellite : le groupe Ma Chaîne Sport (MCS) chargé de diffuser les droits de la Ligue 2 de football que le groupe venait d'acquérir, Vivolta (chaîne dédiée aux séniors, aujourd'hui disparue), Shorts TV (chaîne américaine dédiée aux courts-métrages, qui n'est plus disponible en France depuis 2016), et Newslux, maison mère, depuis 2013, de la chaîne d'information en continu i24news, installée à l'origine en Israël et disposant depuis de studios à Paris, New York, Los Angeles, Washington et Dubaï.

En France, le rachat de la société de télécommunications SFR auprès du groupe Vivendi en avril 2014 permet au groupe de changer de dimension. Le montant de la transaction est évalué à 17 milliards d'euros. Il constitue en effet le prélude à une stratégie d'acquisition de différents groupes de médias et de contenus, en vue de valoriser l'offre de SFR :

- le rachat du quotidien Libération en mai 2014, pour un montant estimé à 14 millions d'euros ;

- l'acquisition des titres français du groupe belge Roularta - *L'Expansion*, *L'Express*, *Lire*, *Studio ciné live*, *Mieux vivre votre argent*, *Classica* et *Pianiste* - en février 2015, pour un montant estimé à 47 millions d'euros ;

- la montée au capital en juillet 2015 du groupe NextRadioTV dont Altice acquiert dans un premier temps 51 % des actions, avant d'en prendre totalement le contrôle en avril 2018 ;

- le lancement d'une société de production cinématographique et télévisuelle, Altice studios ;

- l'ouverture de chaînes payantes dédiées au sport (bouquet RMC Sports, les chaînes reprenant le signal de MCS en 2016) et au cinéma (Altice studios en décembre 2017), alimentées par l'acquisition des droits de diffusion de la Ligue des champions et Ligue Europa de football, du championnat anglais de football (Premier League), Euroligue de basket ou le contrat passé avec Universal (100 millions d'euros par an) pour l'achat de films et la diffusion des chaînes SyFy et 13ème rue sur le bouquet SFR ;

- l'achat de Teads, numéro 1 mondial de la publicité en ligne, en mars 2017 pour un montant de 285 millions d'euros[1].

Cette stratégie de développement en France ne doit pas occulter la poursuite des investissements du groupe à l'étranger. Altice USA, créé en 2015 après le rachat de Suddenliks et Cablevisions, est aujourd'hui le quatrième câblo-opérateur américain. Il regroupe :

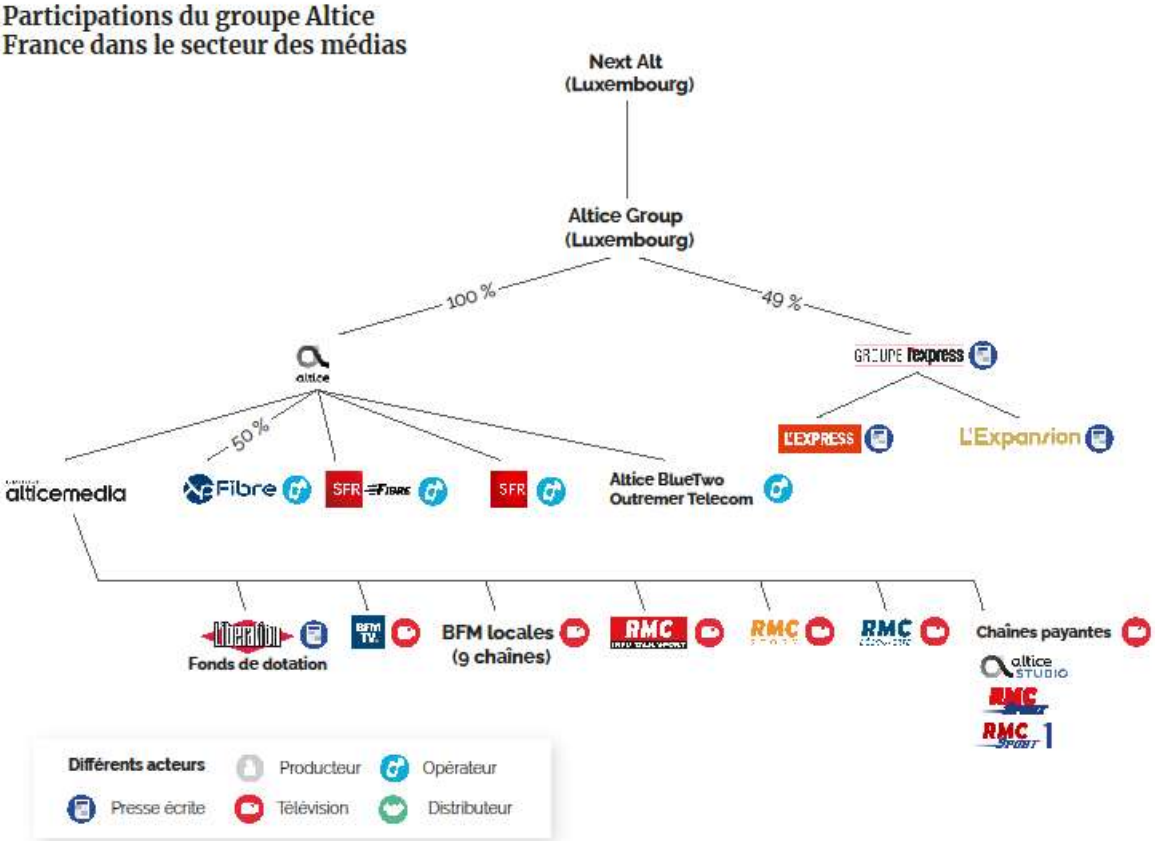
- un fournisseur d'accès (Internet, téléphone, télévision) : Optimum ;

[1] *Teads est rattaché à Altice International.*

- un réseau de chaînes d'information locales en continu, News 12, une chaîne d'information, Cheddar News, la chaîne i24news et deux titres de presse locale (Newsday et AM New York) ;

- une régie publicitaire, a4 Advertising.

Altice International a acquis en juin 2015 de son côté Portugal Telecom (devenue depuis Altice Portugal) pour 7,4 milliards d'euros.



Source : commission d'enquête

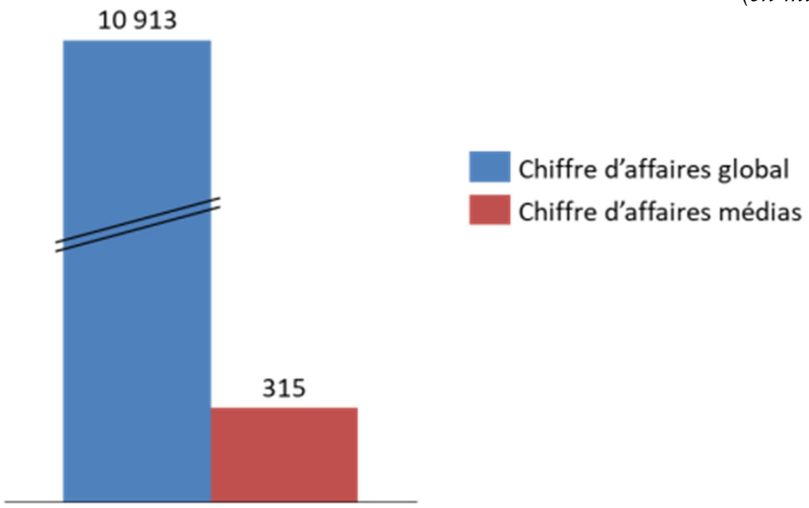
(2) Un plafond de verre ?

Le fondateur d'Altice a confirmé sa volonté, devant la commission d'enquête, de renforcer à terme son groupe en profitant de la cession de chaînes induite par la fusion TF1-M6 (cf *supra*). Altice est ainsi entré en négociations exclusives avec TF1 et M6 pour l'acquisition de TFX et 6ter. La stratégie de développement des activités médias du groupe se concentre désormais sur l'audiovisuel gratuit, comme en témoignent également les acquisitions effectuées dans le secteur de la télévision locale (cf *supra*). Le portefeuille d'activités médias a ainsi progressivement été resserré, avec les **cessions des activités de presse écrite, la réduction de l'offre sportive ou l'arrêt de la production cinématographique et audiovisuell**e, confirmé par le propriétaire d'Altice devant la commission d'enquête. Les difficultés rencontrées par le groupe pour rentabiliser ses investissements semblent justifier une telle logique.

Si Patrick Drahi minimise sa place dans le secteur reconnaissant devant la commission d'enquête le 2 février en réponse à une question du Sénateur Jean-Raymond Hugonet qu'il ne pensait pas « *qu'il soit indispensable pour une entreprise de télécom d'être présente dans les médias* », l'industriel a pourtant constitué le troisième groupe privé dans le secteur en France.

Chiffre d'affaires d'Altice France en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête, d'après les résultats annuels du groupe

(a) Une réduction de la voilure sur la diffusion du sport

La révision de la stratégie d'achat de contenus est assez éloquente s'agissant du sport. Le rachat des droits de la Ligue des champions européenne pour la période 2018-2021 pour environ 1 milliard d'euros visait selon Patrick Drahi à « *copier, à l'époque, le modèle de British Telecom, qui avait acheté les droits de la Premier League anglaise. Cela ne s'est pas passé comme je le pensais. On fait parfois des erreurs. Nous avons néanmoins développé RMC Sports grâce à cela. Je possède toujours RMC Sports, mais j'ai revu mes investissements. Un entrepreneur est un être humain et fait parfois des bêtises. Mais on s'adapte, car si on fait des bêtises trop longtemps, on risque de disparaître. J'ai ainsi revu ma stratégie dans le sport, car le problème, en la matière, a trait au fait qu'on ne contrôle pas complètement son destin* ».

Ces acquisitions n'ont pas été rentabilisées, dans un contexte par ailleurs marqué par une explosion des droits télévisuels avec l'entrée sur le marché de Mediapro, puis, en 2020, par la crise sanitaire et l'arrêt ou la suspension d'une partie des compétitions sportives. Afin de réduire le coût des droits, un accord avec Canal+ avait été trouvé dès 2018 en vue de la codiffusion du championnat britannique et de la Ligue des champions. Les contrats de diffusion signés avec la fédération française d'athlétisme, les tournois de tennis français du circuit ATP ou la Ligue nationale de basket n'ont ainsi pas été renouvelés. La chaîne RMC Sport News s'est quant à elle arrêtée le 2 juin 2020. Ces retraits ont été doublés, en septembre 2020, d'un vaste plan de départs volontaires au sein du groupe, visant 245 contrats à durée indéterminée sur les 1 600 postes que comptait Altice Media à l'époque.

Patrick Drahi n'a cependant pas renoncé à toute diffusion, comme il l'a relevé devant la commission d'enquête : « *nous investissons dans le sport, avec quelques ajustements suite à l'épisode Mediapro, qui nous a tout de même pas mal perturbés. Il existe un gros potentiel de développement* ». Ainsi alors que, comme pour celui le liant avec la ligue de football britannique, les contrats de diffusion des compétitions européennes de clubs de football n'avaient pas été renouvelés, le groupe a récupéré le lot abandonné par Mediapro après sa mise en faillite, qui lui permet de diffuser des matchs de Ligue Europa et de l'UEFA Europa Conference jusqu'en 2024 (266 matchs au total). Un accord a également été trouvé avec Canal+ pour la codiffusion de matchs de la Ligue des champions sur la période 2021-2024, cet accord permettant à Canal+ de diviser par deux le coût des droits (310 millions d'euros par an).

(b) L'échec du kiosque numérique et la revente des titres

S'agissant de **la presse écrite**, l'acquisition de Libération a été présentée à la commission d'enquête par Patrick Drahi comme une opération relevant presque du « mécénat » mêlé à un souvenir familial : « *Je savais que j'allais faire plaisir à mes parents, qui étaient professeurs de mathématiques. Vous imaginez pour qui ils votaient. Cela leur a fait plaisir* ». Cette lecture a été atténuée dans la suite de son propos, le fondateur d'Altice souhaitant ensuite rentabiliser son achat, en cherchant « *à être un peu plus gros, trouver des synergies* » motivant de fait le rachat de l'Express et des titres français du groupe Roularta l'année suivante.

Au-delà de la recherche de complémentarité entre les titres, le groupe semble avoir utilisé ce portefeuille pour valoriser SFR, *via* la création, en juin 2016, d'un kiosque numérique 6 SFR Presse - où étaient disponibles l'ensemble de ces journaux. Le kiosque était intégré gratuitement à l'offre numérique du groupe SFR et utilisé comme un produit d'appel à de nouveaux abonnements. Au-delà de l'argument de vente, le groupe a également utilisé le kiosque pour réduire la TVA applicable à ses offres numériques en ne s'acquittant que de la TVA applicable à la presse (2,1 %) en lieu et place de celle applicable aux services de télévision payante (10 %) ou aux services télécoms (20 %). Le gain fiscal a été estimé à 20 millions d'euros par mois par SFR lors de la présentation de ses comptes en 2018. La loi de finances pour 2018 a permis de revenir sur cette optimisation fiscale à compter du 1er mars 2018[1], un redressement fiscal étant opéré par la suite, visant tous les opérateurs ayant abusé de cette solution (Orange, Bouygues Telecom et Canal+ étaient également concernés). **Le passage à un taux normal de TVA a conduit SFR à proposer une offre payante à compter de juin 2018. Le kiosque a finalement été revendu à Cafeyn en juin 2020.** Patrick Drahi a reconnu devant la commission que le taux passant à 20 %, il « *n'y avait plus d'intérêt à* (…) *diffuser* [le kiosque]. *Cela s'est écroulé. Je suis un mécène pour quelques jours, mais pas pour le restant de ma vie. Donc nous nous sommes débarrassés de cela* ».

[1] *Article 8 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

Le manque de rentabilité du volet presse avait déjà conduit Altice à céder une partie des titres du groupe L'Express dès 2017 (*Lettre de l'Expansion*, *Maisons*, *Mieux vivre votre argent*, *Studio ciné live*, *Lire*, *Classica* et *Pianiste*). 51 % du groupe L'Express ont enfin été cédés en février 2019 à News Participation, société d'Alain Weill, fondateur de NextRadioTV.

Le quotidien Libération a, quant à lui, été reversé au sein d'un fonds de dotation, le Fonds de dotation pour une presse indépendante (FDPI). Le fonds a été abondé à hauteur de 80 millions par le groupe Altice, 60 millions d'euros étant dédiés à l'apurement des dettes du quotidien. En dépit des propos de Patrick Drahi devant la commission d'enquête - « *L'entreprise Libération est totalement indépendante* » -, cette structure ne garantit pas, à proprement dit, l'indépendance du quotidien : le directeur de la rédaction du quotidien peut être révoqué par un comité de surveillance où siègent les représentants d'Altice et le capital n'est pas non plus incessible. Comme l'expliquait Julia Cagé, lors de son audition devant la commission d'enquête le 30 novembre, « *Libération est un contre-exemple. Le conseil d'administration du fonds de dotation est composé de seulement trois personnes, dont deux sont nommées par SFR, et la troisième par les deux autres. SFR contrôle donc davantage la gouvernance de Libération après le passage en fonds de dotation. De plus, les statuts permettent au fonds de vendre l'actif Libération à tout moment.* »

L'article 238 *bis* du code général des impôts prévoit, en principe, que les dons au profit d'un fonds de dotation peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à hauteur de 60 % du montant des versements, dans la limite de 5 ‰ du chiffre d'affaires. Patrick Drahi a indiqué devant la commission d'enquête qu'il n'avait pas bénéficié d'une défiscalisation sur cet abondement, mais qu'en revanche, il avait pu disposer du régime spécial de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse, prévu à l'article 39 *bis* A du même code. Aux termes de celui-ci, les entreprises de presse éligibles peuvent constituer une provision déductible de leur résultat imposable en vue de faire face un certain nombre de dépenses afférentes au fonctionnement d'une entreprise de presse.

3. Peut-on parler de mécénat ?

La convergence ne résume pas la stratégie de groupes étrangers aux médias à s'établir dans ce secteur. **L'« assistance à titre en danger »** ou la volonté de faire œuvre utile est parfois avancée pour présenter le rachat d'un groupe de presse, comme en ont témoigné les auditions devant cette commission d'enquête de Bernard Arnault, président-directeur général de LVMH, ou Nicolas Théry, président-directeur général du groupe Crédit Mutuel Alliance fédérale. L'écart entre le chiffre d'affaires réalisé par ces groupes et celui de leur branche médias pourrait accréditer cette thèse.

Reste que cette ambition quasi philanthropique résiste assez difficilement à l'examen de la nature et du montant des investissements réalisés et interroge sur les ambitions assignées à ces achats. Comme l'a indiqué Éric Fottorino, cofondateur de *Le 1 Hebdo*, le contexte économique délicat dans lequel évoluent notamment les quotidiens, fait d'eux « *des proies très faciles pour les appétits d'industriels qui, croyez-moi, ne sont pas du tout dans l'idée de faire du mécénat, mais plutôt dans celle de faire avancer leurs dossiers économiques et financiers et de développer leur influence, y compris politique* ».

a) Le cas LVMH : quelle véritable stratégie dans les médias ?

(1) Des prises de participations pour partie rassemblées au sein du groupe Les Échos-Le Parisien

L'entrée du groupe LVMH (Moët Hennessy - Louis Vuitton) dans le secteur des médias remonte à août 1993 avec la prise de participation majoritaire au sein de la holding Desfossés international, éditrice des quotidiens économiques *La Tribune – Desfossés* et l'*Agefi*. Cette acquisition est suivie en novembre 1993 de celle de l'hebdomadaire Investir.

Devenue filiale du groupe en 1995, Desfossés international procède, en 1999, au rachat de Radio Classique et de Sid Editions, éditeurs de neuf lettres professionnelles. Le magazine mensuel Connaissance des Arts est acquis en avril 2000. L'Agefi est, de son côté, cédée à Artemis, la holding du groupe Pinault, en 2000. **Rebaptisée DI Group en novembre 2000, la filiale du groupe LVMH procède à la vente de *La Tribune* en novembre 2007 au groupe NextRadioTV – BFM TV et acquiert dans le même temps le quotidien *Les Échos*.**

Une nouvelle étape est franchie avec l'achat au groupe Amaury, en octobre 2015, des quotidiens Le Parisien et Aujourd'hui en France. Les activités médias de LVMH sont, en décembre 2015, rassemblées au sein du groupe Les Échos–Le Parisien.

Le groupe acquiert 50 % des parts au sein de la chaîne musicale Mezzo en juillet 2019 (l'autre moitié du capital appartenant au groupe Canal+) et la moitié des parts de la plateforme vidéo de musique classique Medici.tv en février 2020. **Ces achats destinés à faire du groupe un « *pôle leader dans la musique classique* »** sont complétés en octobre 2021 par l'acquisition de 95 % du capital d'EuroArts, un des principaux producteurs internationaux et détenteurs de droits audiovisuels dans le domaine de la musique classique.

Bernard Arnault, président-directeur général du groupe LVMH, a indiqué, devant la commission d'enquête le 20 janvier, que la lente constitution de cet ensemble s'était faite « *sans plan concerté* », le point commun des titres acquis résidant dans le fait que « *leur nom résonne dans la culture collective depuis plus de cinquante ou cent ans* ». Le choix des titres semble mû par une volonté de faire œuvre utile : s'il « *est une référence incontournable, il nous paraissait nécessaire, dans l'intérêt général, d'œuvrer à sa pérennité* ».

Le groupe ainsi constitué apparaît être le résultat d'opportunités de marché liées à la crise du secteur : « *les titres concernés ont été le plus souvent proposés au groupe par leurs propriétaires qui souhaitaient s'en défaire, soit parce qu'ils avaient échoué à trouver des repreneurs aussi passionnés qu'eux, soit parce qu'ils ne pouvaient plus faire face au besoin régulier de liquidités* ».

Cette justification interroge cependant. En effet, et hormis *Le Parisien*, à travers les différents achats réalisés par Bernard Arnault deux « pôles » peuvent se dessiner :

→ le premier est le pôle musique classique avec une radio (radio classique), une chaîne de télévision (Mezzo), une plateforme de *streaming* spécialisée (medici TV) ainsi qu'un producteur international et détenteur de droits audiovisuels dans le domaine (EuroArts) qui fournit le contenu aux différents médias ;

→ le second est un pôle orienté business, économie et finance avec un quotidien économique et financier (*Les Échos*), un hebdomadaire économique (*Challenges*) et un hebdomadaire français d'information financière (*Investir*).

Le groupe Les Échos-Le Parisien ne résume pas d'ailleurs la participation de LVMH dans le secteur. Les éditions Croque Futur, éditeur des titres *Challenges*, *Historia*, *Sciences et avenir – La Recherche*, ont ainsi procédé à une augmentation de capital de 40 % au profit du groupe en mai 2021.

Les prises de participation de Bernard Arnault dans le secteur ne se limitent pas en outre à la seule action de LVMH, le groupe familial est ainsi actionnaire minoritaire du groupe Lagardère (cf *supra*).

Enfin, à l'issue de son audition, Bernard Arnault est revenu par courrier sur sa réponse, confirmant que son groupe avait bien formulé une offre unilatérale de rachat du JDD et de *Paris Match* le 2 avril 2021. Son offre confirme sa stratégie dans les médias et pas seulement le mécénat.

Extrait de l'audition de Bernard Arnault le 20 janvier

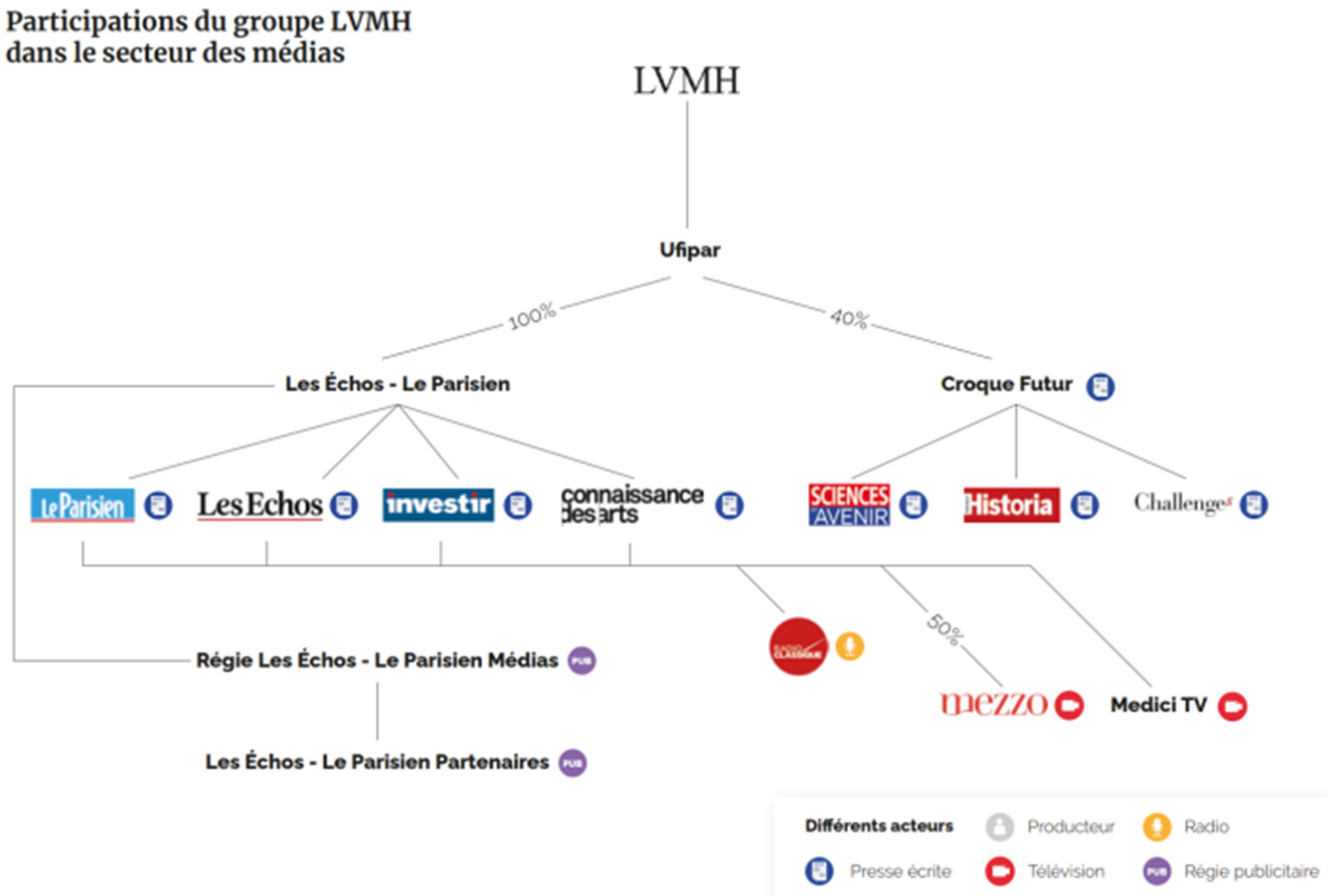
David Assouline. – *Vous avez dit être entré dans le secteur de la presse à un moment où les titres étaient en difficulté et où l'on faisait appel à vous. Or, au printemps dernier, vous avez fait une proposition pour racheter le JDD et Paris Match. Le confirmez-vous ?*

Bernard Arnault. – *Mes équipes ont probablement examiné des possibilités, mais nous n'avons jamais fait de propositions.*

David Assouline. – *La proposition était de 80 millions d'euros. Vous le confirmez ?*

Bernard Arnault. – *Non.*

[À l'issue de l'audition, Bernard Arnault est revenu sur sa réponse à cette question du rapporteur. Par courrier en date du 20 janvier adressé au président de la commission, et joint au présent compte rendu, Bernard Arnault a indiqué que son groupe avait bien formulé une offre unilatérale de rachat du JDD et de *Paris Match* le 2 avril 2021, offre demeurée sans suite. À l'occasion de sa réunion du 21 janvier, la commission d'enquête lui a donné acte de cette correction.]



(2) Mécénat ou stratégie d'influence ?

Bernard Arnault a rappelé devant la commission d'enquête la place importante de LVMH dans le mécénat, ajoutant que la relation aux médias du groupe s'inscrivait dans cette démarche. Les valeurs du groupe - « *investir dans les talents, dans l'innovation, insuffler de la créativité dans leur héritage patrimonial et un esprit de responsabilité dans leur gestion* » - correspondent, selon lui, « *à ce qu'attendent les vendeurs, les cadres et les journalistes concernés* ».

Il n'en reste pas moins que les médias restent, aux yeux du président-directeur général de LVMH, un sujet « *assez marginal pour le groupe* ». Cette appréciation explique pour partie l'absence de visibilité des activités médias. **Le groupe Les Échos-Le Parisien n'apparaît pas en effet nommément dans les rapports des comptes du groupe.** Les comptes de l'entité sont intégrés au sein de ceux d'Ufipar, holding détenue à 100 % par le groupe. Ce véhicule financier rassemble également les actifs immobiliers de LVMH, à l'image du Jardin d'acclimatation ou de Cheval Blanc Saint-Tropez SAS, en charge de la gestion de la plage de la baie des Flamands à Saint-Barthélémy. **Ufipar est également le vecteur utilisé pour la montée au capital des éditions Croque futur**.

Ufipar a procédé en 2019 à une opération dite « accordéon » : soit une augmentation de capital de 440 millions d'euros, ce montant

correspondant aux pertes antérieures. Le capital d'Ufipar est désormais établi à 960 millions d'euros. Ce faisant, la dette d'Ufipar a été apurée. Ufipar a néanmoins encore affiché une perte globale de 220 millions d'euros fin 2020, la perte liée au Parisien est ainsi estimée à 47,8 millions d'euros.

Le choix de LVMH d'apurer régulièrement la dette d'Ufipar sans révision du périmètre laisse toutefois entendre que le groupe finance à perte un outil, ce qui peut interroger.

Le groupe Les Échos–Le Parisien ne serait-il pas dans ces conditions un biais ayant pour objet la valorisation médiatique des autres activités du groupe LVMH, comme l'a indiqué le Rapporteur lors de l'audition de Bernard Arnault : « *Vous avez été la première fortune du monde l'espace d'un instant. Votre groupe est puissant, organisé autour de différentes activités et emploie de nombreux salariés dans le monde. Il augmente ses bénéfices de façon incroyable en dépit de la pandémie. Aussi, nous avons du mal à penser que, pour une activité non bénéficiaire et, de surcroît, différente de votre métier, vous choisissiez d'investir dans des médias uniquement en vue de l'intérêt général. Vous devez certainement y trouver une motivation liée à vos activités* ». Le président-directeur général du groupe LVMH a répondu devant la commission d'enquête que « *comme la régie publicitaire de tout organisme de presse,* [la régie publicitaire du groupe Les Échos-Le Parisien] *a des relations avec les marques et essaie de les convaincre d'acheter des publicités* » et que la direction du groupe Les Échos-Le Parisien « *se plaint régulièrement que nos marques n'investissent pas assez dans les magazines* ». Auditionné par la commission d'enquête, le président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien, Pierre Louette, a confirmé cette demande, souhaitant que les publicités pour les marques du groupe « *soient plus volumineuses et plus importantes dans mes journaux ! Il en va toujours trop, à mon goût, chez mes concurrents.* » D'après lui, le groupe LVMH repose sur le principe de l'autonomie des maisons qui le composent, chaque marque décidant de son plan médias, sans en référer à un directeur marketing général, Pierre Louette concluant qu'il voyait « *tel ou tel annonceur chez un concurrent comme* Le Figaro*, par exemple, mais je ne peux pas le demander pour mon journal* ». **Le président du groupe Les Échos-Le Parisien a par ailleurs rappelé que le marché français ne représentait que 8 % des ventes de LVMH, ce qui tend à limiter le risque d'un effet d'aubaine publicitaire.**

(3) L'avenir : accélération de la diversification ou poursuite de l'élargissement de la branche médias ?

Au-delà du pôle médias en tant que tel, le groupe Les Échos-Le Parisien a développé une offre dédiée aux services « *business to business* » (B2B) au sein d'un pôle « Partenaires », qui cible :

- **la formation** : 15 formations d'analyse des grands secteurs de l'économie et 60 formations répondant à des problématiques métiers sont ainsi proposées ;

- **les études** : la filiale **Les Échos Études** se positionne comme un pôle d'expertise sectorielle, produisant études de marché, études stratégiques, diagnostics économiques et financiers, études barométriques. Cette filiale est une des plus anciennes du titre Les Échos : elle s'appuie en effet sur le rachat en 1998 de 75 % du capital d'Eurostaf ;

- **les événements** : la filiale **Les Échos Solutions** propose l'organisation de salons professionnels, vendant conseil et accompagnement éditorial, recrutement d'intervenants et animation journalistique, production et médiatisation ;

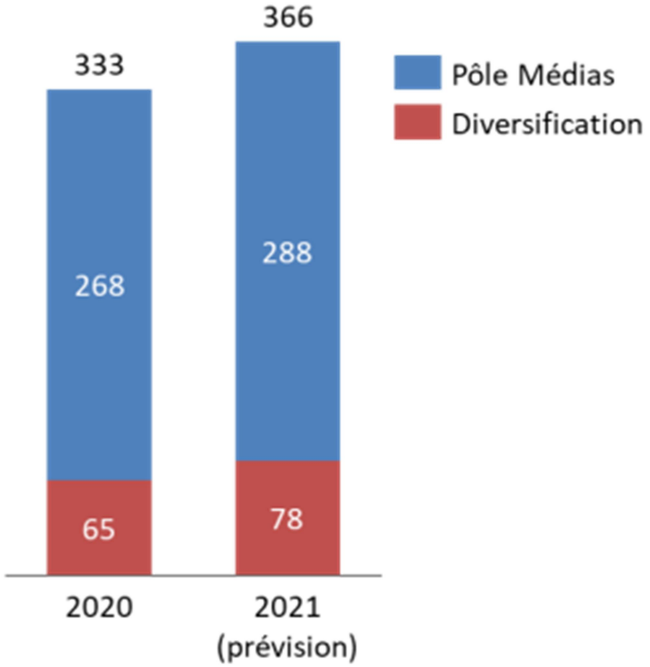
- **le service aux entreprises** : articles de la market place Solutions, et annonces publiées dans les quotidiens.

Les services B2B se sont développés à 57 % par développement interne, le solde étant lié à de la croissance externe. Le groupe Les Échos-Le Parisien a ainsi acquis en janvier 2016, Pelham Media Ltd, société spécialisée dans la création de contenus digitaux pour les entreprises. Cet achat permet de compléter l'offre de sa filiale **Les Échos publishing**, constituée à partir de Sid Presse et spécialisée dans la communication éditoriale (magazines, sites Internet, newsletters, vidéos, conférences...) auprès des TPE-PME, des cabinets d'experts comptables et des entreprises d'audit-conseil. Pelham Média Ltd regroupait, lors de son rachat, 4 agences comptant parmi lesquelles Engie, Air France, Total, Orange, CIC, Avleo, BNP Paribas, AccorHotels, groupe Crédit Agricole, Lafarge Holcim ou encore Pôle emploi. Le groupe a également pris des participations au sein de la société Dematis, spécialisée dans les solutions de dématérialisation en 2014 puis en 2017 au sein de Netexplo, dédiée à l'étude des impacts des innovations numériques et des nouveaux usages digitaux à l'échelle mondiale (79 % du capital) et Change Now, spécialisée dans le développement de sommets, événements consacrés aux innovations environnementales et sociales (55 % du capital).

Cette « *stratégie de diversification* » vise à équilibrer et à financer les activités de l'ensemble du groupe. Le chiffre d'affaires résultant de ces activités devrait en effet représenter en 2021 près du quart du chiffre d'affaires global du groupe.

Chiffre d'affaires du groupe Les Échos–Le Parisien en 2020 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur

Une partie de cette offre est déjà consubstantielle aux *Échos* au moment du rachat du titre, qu'il s'agisse des salons, de la formation ou des événements. **La direction actuelle a « *accentué cette diversification* »**, en investissant, selon Pierre Louette, sur les « *points forts : l'économie, la finance, la musique classique et les arts, avec Connaissance des arts et des salons artistiques* », ainsi que dans d'autres domaines, qualifiés de « moteurs auxiliaires », qui n'ont pas le même cycle que la publicité et peuvent ainsi compléter les revenus en cas d'attrition des recettes publicitaires.

Au-delà de la diversification, il est toujours possible de s'interroger sur une éventuelle extension du périmètre d'Ufipar. L'intérêt pour le média télévisé n'est quant à lui pas confirmé, Bernard Arnault ayant indiqué devant la commission d'enquête l'absence d'intérêt de son groupe pour un rachat du groupe M6. La seule incursion dans le secteur de la TNT semble donc s'être limitée à la prise de participation dans le capital de l'ancienne chaîne Numéro 23, lancée en 2012 puis vendue en 2017 au groupe Altice.

b) Le Crédit Mutuel et la presse régionale : entre proximité et réduction des coûts

La prise de participation du Crédit Mutuel dans le secteur des médias remonte à 1972 avec le rachat du journal *L'Alsace* par le Crédit Mutuel Alsace-Lorraine-Franche-Comté. Cette participation s'est intensifiée à partir de 2006 avec l'acquisition aux côtés du groupe Est Républicain (*L'Est Républicain*, *Les Dernières nouvelles d'Alsace* et Le *Journal de la Haute-Marne*) **du pôle Rhône-Alpes** (*Le Progrès*, *Le Dauphiné Libéré*, *Le Bien public* et *Le Journal de Saône-et-Loire*) **de la Soc Presse** (alors propriété du groupe Dassault) **puis en 2007 du *Républicain Lorrain***. À l'exception du

Journal de la Haute-Marne, **l'ensemble des titres est réuni au sein d'un nouveau groupe, EBRA – Est-Bourgogne-Rhône-Alpes**, dont le Crédit Mutuel détient alors 49 % des parts.

Entre 2008 et 2010, le Crédit Mutuel rachète les parts détenues par le groupe Est Républicain et devient ainsi l'unique propriétaire du groupe. Celui-ci comprend aujourd'hui :

- 9 quotidiens régionaux ;
- 3 hebdomadaires locaux ;
- 2 titres gratuits.

Le groupe EBRA représentait **9,4** % de l'ensemble des tirages de la presse éditeur en France en 2019 et 17,7 % de la diffusion de la presse quotidienne d'information politique et générale (16,2 % de la diffusion papier et numérique). L'investissement du Crédit Mutuel dans ce secteur - coûts d'acquisition et résorption des déficits récurrents - est, quant à lui, estimé à ce jour à 1 milliard d'euros.

Le groupe EBRA estime être aujourd'hui un groupe plurimédias cumulant 900 000 exemplaires publiés, soit un lectorat papier de 3,7 millions de personnes par jour, et entre 4,9 millions et 5,5 millions de visiteurs quotidiens sur les sites en ligne des journaux. 80 000 abonnés numériques étaient enregistrés fin 2021. L'offre numérique permet de développer d'autres formats : 200 podcasts et 1 500 vidéos sont édités chaque mois, soit une augmentation de 153 % en trois ans.

(1) Proximité et impératifs économiques

Le président du groupe Crédit Mutuel-Alliance fédérale, Nicolas Théry, a justifié, devant la commission d'enquête le 10 janvier l'engagement de la banque mutualiste au sein de la presse quotidienne régionale en estimant que celle-ci constituait « ***un service de proximité*** ». Il s'inscrit, à ce titre, dans la « *mission d'accompagnement des territoires* » qui figure dans la liste des missions du Crédit Mutuel. L'activité presse correspond à « *la véritable identité* » du groupe mutualiste, au service de la « *vitalité territoriale* ». L'investissement dans la presse relève, dans ces conditions, d'une « *décision d'utilité collective* » et ne saurait participer d'une quelconque stratégie d'influence, le groupe n'ayant « *pas de lien commercial, pas d'interférence ou d'intérêt économique en lien avec la presse* ».

Cet engagement en faveur de l'accompagnement des territoires ne relève pas cependant de la seule philanthropie. Le regroupement des titres au sein d'EBRA était conditionné, par l'Autorité de la concurrence, au respect de conditions tenant à l'indépendance des rédactions entre elles[1]. Or, dès 2012, le groupe EBRA a mis en place un bureau d'informations générales

[1] *Décision n° 09-DCC-72 du 14 décembre 2009 relative à la prise de contrôle exclusif de la société EBRA par la Banque Fédérative du Crédit Mutuel.*

à Paris, dont la mission est de traiter l'information nationale générale, sportive et internationale, qui sera reprise ensuite au sein des quotidiens du groupe. La régie publicitaire a été confiée à la régie 366, interlocuteur unique de l'ensemble de la presse quotidienne régionale. **La réorganisation du groupe, *via* un plan de transformation de 115 millions d'euros mis en œuvre depuis 2017 afin de répondre à l'augmentation des pertes, relève également d'une véritable stratégie de concentration des titres** comme en témoignent la rationalisation des imprimeries et de la distribution ou encore la mise en commun des outils informatiques, plateformes, et studios graphiques.

La banque mutualiste est à la fois moteur et acteur de ces changements en vue tout à la fois de réduire les coûts et trouver de « *nouveaux publics* ». Philippe Carli, président du groupe EBRA, a ainsi rappelé devant la commission d'enquête, que **l'appui du groupe mutualiste permettait de financer des opérations** – remise à plat des sites Internet, production de contenus adaptés, applications – **« *que les petits titres seuls seraient incapables* [d'] *assumer ou* (…) [aux] *dépens de la force journalistique* ».**

(2) Une concentration accrue pour de meilleures synergies ?

L'angle de la proximité semble également justifier la prise de participation par le Crédit Mutuel, *via* sa filiale DEVEST médias, au sein d'Espace Group (34,5 % ont ainsi été acquis). Ce groupe contrôle une vingtaine de stations de radio au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes (Alpes 1, Durance FM, Générations, Radio Espace, Jazz Radio, M Radio, Virage Radio…). Espace Group détient également 100 % du capital de la société La News, éditrice du mensuel d'informations lyonnais LyonMag et du site Internet LyonMag.com.

Une telle prise de participation peut interroger sur une expansion à venir. Nicolas Théry a néanmoins rappelé devant la commission d'enquête que son groupe veillait « *à un objectif d'équilibre des activités de presse, sans excès* ». La poursuite de l'activité presse devrait donc se concentrer désormais sur la recherche de nouvelles économies avec la mise en commun de l'impression avec d'autres titres de la presse quotidienne régionale ou de la presse quotidienne nationale et, avec cette dernière, un rapprochement sur les questions de distribution. Le groupe estime, en attendant, être « *à la bonne échelle* », permettant d' « *arriver à un équilibre durable* ».

4. Des stratégies industrielles destinées à faire émerger des champions nationaux ou à contrôler l'ensemble de la chaîne de valeur ?

Lors de son audition devant la commission d'enquête, Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, a souhaité inscrire le débat sur les concentrations sous l'angle économique et rappelé la nécessité dans les secteurs industriels vieillissants, d'opérer concentrations et recompositions, « *à l'image de ce qui s'est passé par exemple dans la sidérurgie et*

l'automobile ». Il a ainsi distingué dans son propos deux types d'opérations : la fusion TF1/M6, jugée « *classique* » et « *défensive* » et l'acquisition « *offensive* » du groupe Lagardère par le groupe Vivendi.

Si une telle grille de lecture est imparfaite, tant elle mésestime les enjeux particuliers que représente l'accès à l'information et à la culture qui ne sauraient être considérées comme des marchandises quelconques, elle a néanmoins le mérite de rappeler une partie des motivations et du contexte présidant à ces opérations, en insistant sur les logiques industrielles auxquelles elles répondent.

a) Une concentration verticale et diagonale assumée : le groupe Vivendi

Présent dans les médias - audiovisuel comme presse écrite - depuis 2005, le groupe Bolloré - initialement dédié aux transports et à la logistique et contrôlé à 64 % par La Financière de l'Odet, dirigée par la famille Bolloré -, développe une stratégie effrénée de développement dans ce secteur.

Sa présence initiale se limitait à :

- une chaîne de télévision diffusée sur la TNT, Direct 8, lancée en 2005, à laquelle s'ajoute Direct Star (ex Virgin 17) acquise en 2010 auprès du groupe Lagardère ;

- un quotidien gratuit, *Matin plus*, lancé en 2007 en partenariat avec *Le Monde*. Diffusé à 814 773 exemplaires en 2020, il portait le nom de CNews depuis décembre 2017, jusqu'à l'arrêt de sa publication le 30 novembre 2021.

Ces lancements avaient été précédés en 2004 par l'acquisition de 20 % du capital du groupe Havas, dédié au conseil en communication et à l'achat d'espace média.

Une nouvelle étape a été franchie avec la prise de participation du groupe Bolloré au capital du groupe Vivendi en 2012 (1,7 %), en échange de la cession au groupe Canal+ des chaînes Direct 8 et Direct Star. Aux termes de rachats réguliers, le groupe Bolloré est devenu, en octobre 2016, l'actionnaire de référence. Vincent Bolloré est devenu entretemps président du conseil de surveillance du groupe en juin 2014 et président-directeur général du groupe Canal+ en février 2015, fonctions qu'il occupe jusqu'en 2018. Le groupe Bolloré dispose aujourd'hui de 29,46 % du capital.

La stratégie du groupe Vivendi relève historiquement d'une logique de concentration diagonale et verticale (cf *supra*). Le groupe détenait notamment à l'arrivée de Vincent Bolloré à la tête du groupe :

- un éditeur de chaînes de télévision, gratuites et payantes, *via* le groupe Canal+ ;

- un distributeur de chaînes *via* le groupe Canal+ ;

- un producteur de contenus, *via* Studiocanal, filiale du groupe Canal+ ;

- le label musical Universal Music Group.

La prise de contrôle par le groupe Bolloré vient conforter cette stratégie de **production** et de **valorisation** des contenus, comme en témoignent :

- le rachat progressif du service d'hébergement, de partage et de visionnage de vidéo en ligne, Dailymotion, détenu par Orange entre avril 2015 et juillet 2017 ;

- l'entrée dans le capital de la société de production Banijay, qui regroupe une cinquantaine d'entreprises de production, dont Endemol, réparties dans 20 pays. Vivendi acquiert 26,2 % des actions avant de porter sa participation à 32,9 % du capital en octobre 2019 ;

- **la montée au capital d'un des premiers éditeurs de jeux vidéo, Gameloft**, dont Vivendi prend finalement le contrôle **en octobre 2016** ;

- **l'intégration de l'agence Havas** détenue à 59,5 % par le groupe Bolloré, au sein du groupe Vivendi **en 2017**, qui en prend, dans le même temps, le contrôle total ;

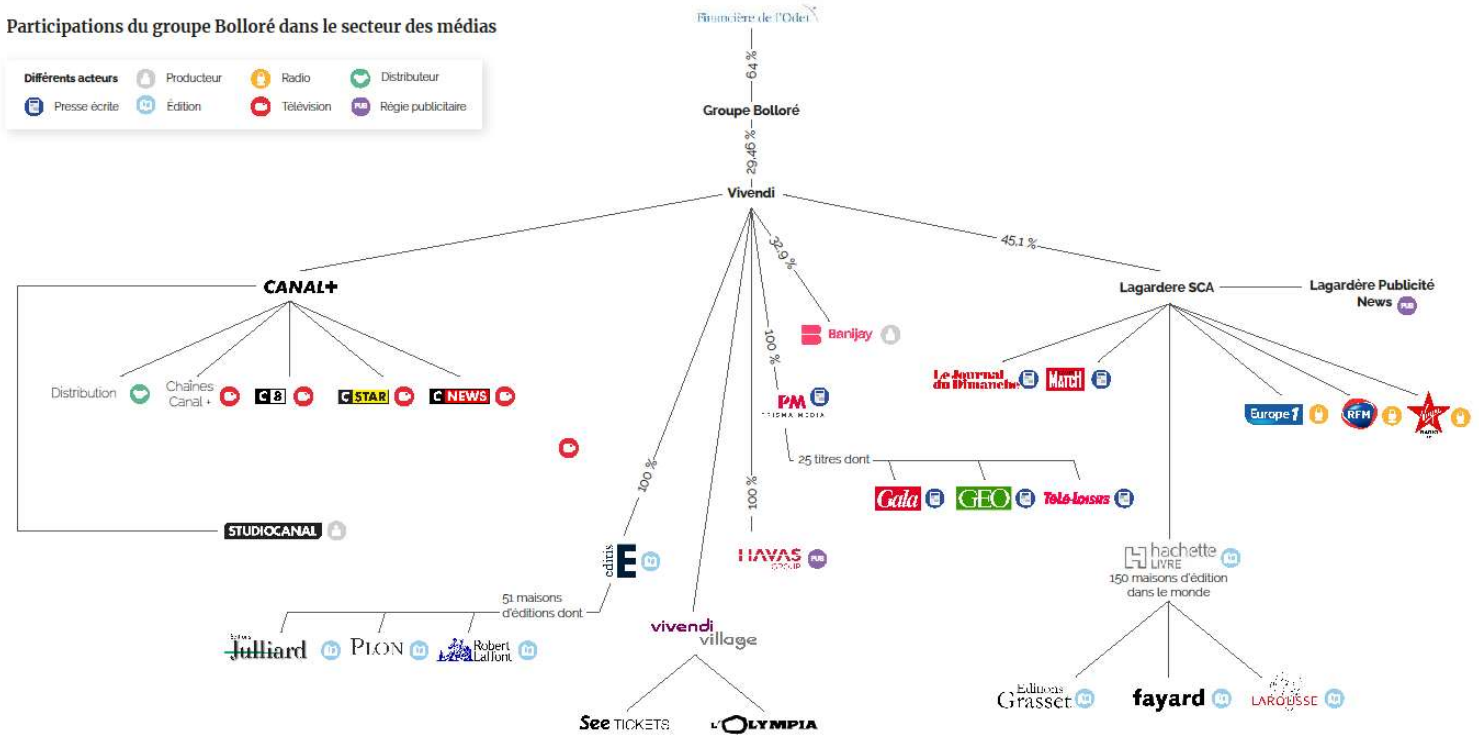
- **la prise de contrôle total de Dailymotion en juillet 2017** ;

- l'acquisition **en juillet 2018 du pôle d'éditeurs Éditis**, qui regroupe 51 maisons d'édition ;

- **le développement, à partir de 2015, de Vivendi Village**, dédié notamment à la valorisation et à la promotion du spectacle vivant, et plus particulièrement des artistes estampillés Canal+ ou Universal. Le « Village » regroupe le site de vente de tickets (SeeTickets, ex Digtick, implanté en France, en Europe et aux États-Unis), la salle de l'Olympia (acquise en 2001) et le Théâtre de l'œuvre (acquis en 2016), les sociétés de production (Olympia productions et Copyrights groupe spécialisé dans l'acquisition et la monétisation des propriétés intellectuelles). La filiale CanalOlympia exploite par ailleurs 17 salles réparties dans 12 pays africains ;

- le rachat **en mai 2021 de l'éditeur de magazines Prisma Media,** qui permet au groupe de récupérer ainsi 25 titres (271 millions de chiffres d'affaire en 2020) ;

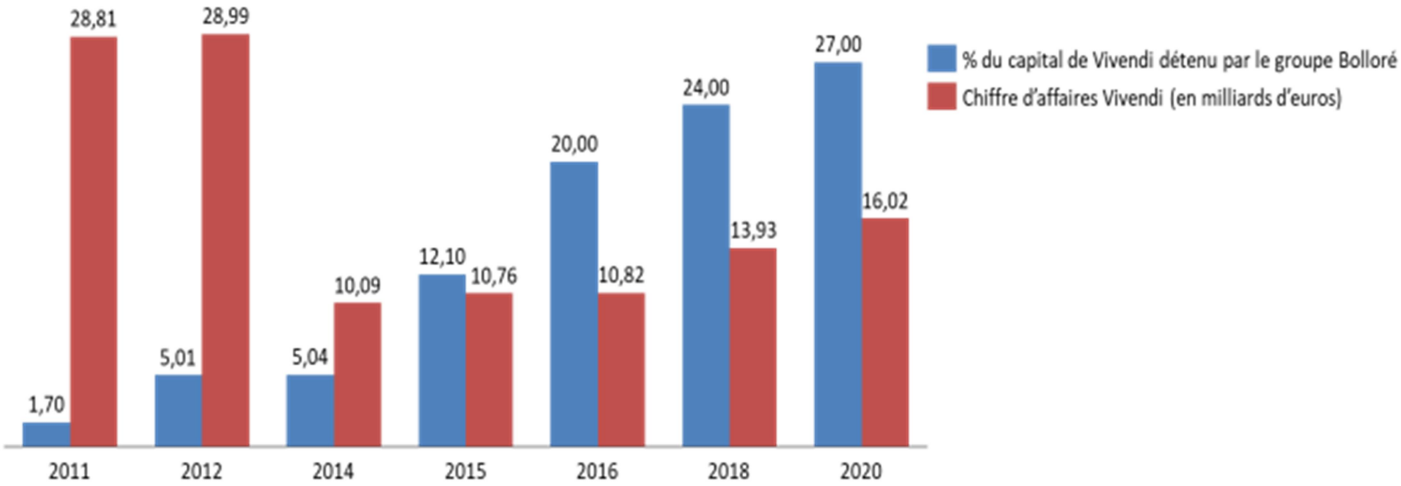
- **l'absorption en cours du groupe Lagardère** (cf *supra*) permet au groupe d'intégrer en son sein trois stations de radios (Europe 1, Virgin radio, RFM), développer un peu plus son offre presse magazine (Journal du dimanche, Paris Match) et spectacle vivant (même si Arnaud Lagardère a indiqué devant la commission d'enquête qu'aucune synergie entre les groupes n'était envisagée à ce stade), tout en devenant un acteur majeur de l'édition avec Hachette, notamment à l'international. Elle permet également de prendre la main sur la régie publicitaire de Lagardère (Lagardère Publicité News). Le chiffre d'affaires du groupe a atteint 4,44 milliards d'euros en 2020.



Source : commission d'enquête

Ces acquisitions sont complétées par les rachats de distributeurs et de producteurs étrangers avec pour ambition de créer un groupe à vocation internationale (cf *infra*).

Évolution du chiffre d'affaires de Vivendi et de la participation du groupe Bolloré à son capital depuis 2011[1]



Source : commission d'enquête

La scission avec Universal Music group, effective en septembre 2021, mais dont Vivendi devrait conserver 10 % du capital pendant deux ans, **acte, de son côté, une volonté de se recentrer sur le triptyque**

[1] *Les chiffres d'affaires des exercices 2011 et 2012 intègrent des activités cédées depuis par le groupe, à l'instar de SFR.*

médias-édition-publicité. La vente de SFR en 2014 au groupe Altice avait constitué une première étape de resserrement de l'activité.

Chiffre d'affaires de Vivendi en 2019 et 2020

(en millions d'euros)

Entité	Chiffre d'affaires 2019	Chiffre d'affaires 2020	Variation
Universal Music group	7 159	7 432	+3,8 %
groupe Canal+	5 268	5 498	+4,4 %
Havas Group	2 378	2 137	-10,1 %
Editis	687	725	+5,6 %
Gameloft	259	253	-2,1 %
Vivendi	141	40	-71,4 %
Nouvelles initiatives (dont Dailymotion)	71	65	-7,5 %
Total groupe	15 898	16 090	+1,2 %

Source : commission d'enquête d'après le rapport financier et États financiers consolidés audités de l'exercice clos le 31 décembre 2020

(1) Valoriser le contenu pour mieux concurrencer les plateformes américaines

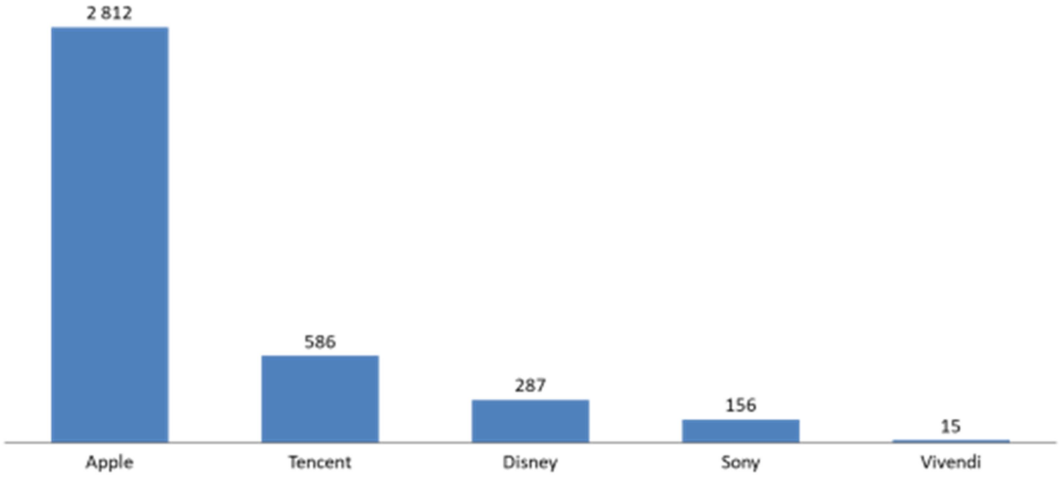
La stratégie d'acquisition effrénée du groupe Vivendi est présentée par ses promoteurs comme la seule réponse au bouleversement du marché induit par l'apparition des plateformes américaines. Comme l'a relevé le Rapporteur de la commission d'enquête, lors de l'audition de Maxime Saada, président du directoire de Canal+, le 28 janvier : « *La concentration économique est la direction que vous avez choisie pour faire face aux grandes plateformes dans un marché mondialisé. Vous prouvez avec le développement de votre groupe qu'il est possible, sans leur ressembler, de vivre et d'engranger des bénéfices* ».

Vincent Bolloré, président du groupe Bolloré, actionnaire à titre principal du groupe Vivendi, a, devant la commission d'enquête, tenté de dépasser l'écart entre la perception du groupe au niveau national et les enjeux internationaux qui sous-tendent son développement : « *La concentration des médias pose forcément problème. La taille de nos concurrents aussi.* (…) *Nos concurrents sont les plateformes de cinéma ou de séries telles qu'Amazon, Apple ou Netflix, plus que Bertelsmann. TF1 et M6 sont des groupes français, dont l'essentiel de l'activité se concentre dans notre pays. Nous le sommes nous aussi, mais nous rayonnons essentiellement à l'étranger* ». L'échelle nationale ne serait donc pas la plus adaptée pour apprécier la taille du groupe Vivendi et sa stratégie, comme l'a relevé Maxime Saada, président du directoire de Canal+ devant la commission d'enquête : « *Le risque est qu'en traitant une hypothétique concentration nationale nous rendions plus complexe encore le développement de nos fleurons nationaux à l'étranger* ».

Si Vivendi fait aujourd'hui figure de premier groupe de médias en France, sa taille reste réduite au regard de ses concurrents étrangers. Il est difficile de souscrire au qualificatif retenu par Vincent Bolloré pour présenter son groupe - « *en réalité le géant Vivendi est un nain* » - tant son poids au niveau local apparaît considérable. Force est de constater que sa capitalisation boursière reste cependant loin de celle de ses concurrents internationaux.

Capitalisation boursière des grands groupes de médias

(en milliards d'euros)



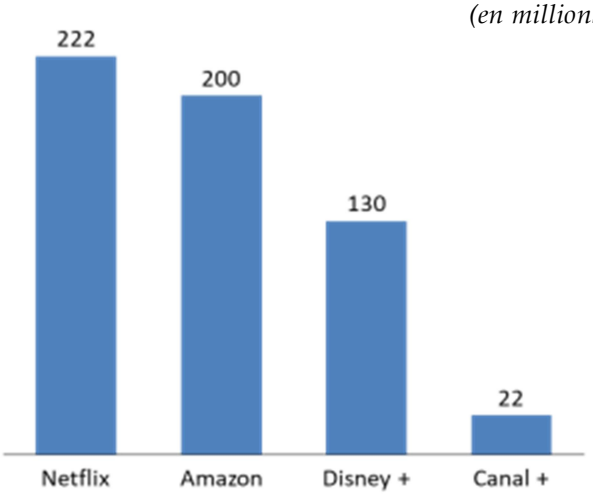
Source : commission d'enquête

Derrière l'extension tous azimuts du groupe Vivendi et la logique de concentration verticale qui la motive, se joue selon Vincent Bolloré une véritable bataille culturelle avec ses concurrents, en vue de la production et de la diffusion de contenus : « *notre histoire est un trésor à exporter. Nous disposons de lieux magnifiques à filmer. Versailles et Clovis sont plus intéressants que Superman 2, 3, ou 4. De temps en temps, nous pouvons nous orienter vers plus de subtilité et de raffinement* ». **La défense de l'exception culturelle française constitue ainsi l'ambition première du groupe**, comme l'a indiqué Maxime Saada, président du directoire de Canal+, devant la commission d'enquête : « *Ce contexte de l'hégémonie culturelle américaine aurait pu nous faire peur ; il nous a motivés, car nous y avons vu une opportunité de marché en proposant une offre différenciante fondée sur les cultures française et européenne. C'est au service de cette ambition que le groupe Canal+ s'est complètement réinventé depuis nos derniers échanges en 2016* ».

La concentration proposée s'appuie en quelque sorte sur le modèle américain. Ainsi face aux grandes plateformes dont « *la stratégie* (…) *vise à faire un peu de tout à 360 degrés* », Vivendi met en place des « *alliances sur mesure* » qui doivent notamment permettre à « *un auteur français de traduire son œuvre à l'étranger, de l'adapter en série ou en plus petits éléments digitaux pour les passer sur Dailymotion, Canal ou autre* ». Cette mise en avant d'une économie circulaire de la création doit servir en premier lieu la production de contenus et favoriser l'abonnement, même si comme l'a reconnu Maxime Saada, la position de Canal+ « *reste marginale au niveau mondial* ».

Nombre d'abonnés aux plateformes de SVOD

(en millions)



Source : commission d'enquête

La progression du nombre d'abonnés reste cependant la condition *sine qua non* pour rester concurrentiel, Maxime Saada estimant qu'« *à partir de ce niveau de 30 ou 40 millions, nous sommes capables de résister à un Netflix* ». Cette augmentation attendue – l'objectif de 30 millions en 2025 a été affiché – passe paradoxalement par la distribution des plateformes Netflix et Disney + dans le bouquet Canal+ : « *C'est une question de proposition de valeur, et il est plus intéressant pour nous de les distribuer plutôt que de les avoir en opposition frontale. Nous utilisons leur force pour recruter des abonnés et alimenter ainsi notre chiffre d'affaires, ce qui vient ensuite alimenter la contribution au cinéma* ». La production de contenus passe également par des partenariats avec lesdites plateformes et d'autres en matière de création, Maxime Saada insistant sur l'argument commercial que contiennent ces marques : « *Ces acteurs convainquent les consommateurs de payer pour des contenus* ». Emmanuel Combe, alors président par intérim de l'Autorité de la concurrence, avait justifié de tels mouvements devant la commission d'enquête, estimant que ces mouvements relèvent d'une logique de complémentarité : « *Canal+, ainsi, devient un agrégateur* ».

(2) Le choix affirmé de l'internationalisation

Le groupe Canal+ a été présenté par son président Maxime Saada lors de son audition comme « *le seul et unique fleuron européen indépendant depuis le rachat de Sky par l'américain Comcast en 2018* ». **La volonté de préserver cette indépendance et de tenter de concurrencer les plateformes américaines a conduit Vivendi à accélérer l'internationalisation du groupe Canal+ ces deux dernières années au travers d'acquisitions importantes**.

Le groupe était déjà implanté sur trois continents :

- en Afrique, *via* Canal+ Afrique : les Bouquets Canal+ permettent ainsi d'accéder à 45 chaînes de télévision et 30 stations de radios dans

24 pays du continent[1]. Le groupe dispose également d'une filiale mauricienne et d'une entité dédiée aux Comores (avec Mayotte et La Réunion) ;

- en Asie, *via* K + qui émet au Vietnam ;

- en Europe : après avoir cédé ses participations en Espagne, en Italie et en Scandinavie, le groupe restait implanté en Pologne, *via* sa participation majoritaire au sein du groupe NC +, rebaptisé Canal+ en 2019 ;

- l'acquisition de Thema en octobre 2013, société spécialisée dans l'édition de chaînes et de bouquets de télévision, ainsi que dans leur distribution à travers le monde, lui permet également de renforcer sa présence sur la plupart des plateformes de chaînes payantes opérant dans le monde (180 chaînes sont ainsi distribuées et 3 sont éditées en propre).

Le groupe a ainsi acheté en mai 2019 pour 1 milliard d'euros la société luxembourgeoise M7, considérée comme un des principaux opérateurs de télévision payante en Europe. Distributeur de chaînes locales - gratuites et payantes - et internationales par satellite et sur plateforme, M7 est présente en Autriche (groupe HD Austria), en Belgique (groupes Telesat et TV Vlaanderen), en Hongrie (groupe DirectOne), aux Pays-Bas (groupe Canal Digitaal), en Roumanie (groupe FocusSat), en Slovaquie (groupe Skylink) et en République tchèque (groupe Skylink) et dispose de 3 millions d'abonnés. Le chiffre d'affaires de M7 était estimé avant son absorption à 400 millions d'euros. Le rachat répond à deux objectifs :

- se développer sur de nouveaux territoires où le groupe n'était jusque-là pas présent et faire progresser le nombre d'abonnés afin d'atteindre une masse critique pour concurrencer les plateformes américaines ;

- valoriser le catalogue de StudioCanal et ses créations originales, M7 ne produisant aucun contenu.

Cette acquisition a permis au groupe Canal+ d'atteindre le chiffre de 21,76 millions d'abonnés répartis sur 40 pays, dont 13,08 millions hors de France métropolitaine.

Répartition des abonnés à l'Outre-mer et à l'International en 2020

(en milliers)

Zone géographique	Nombre
Europe (hors France Métropolitaine)	5 199
Afrique	5 983
Asie Pacifique	1 218
Outre-Mer	685
Total	13 085

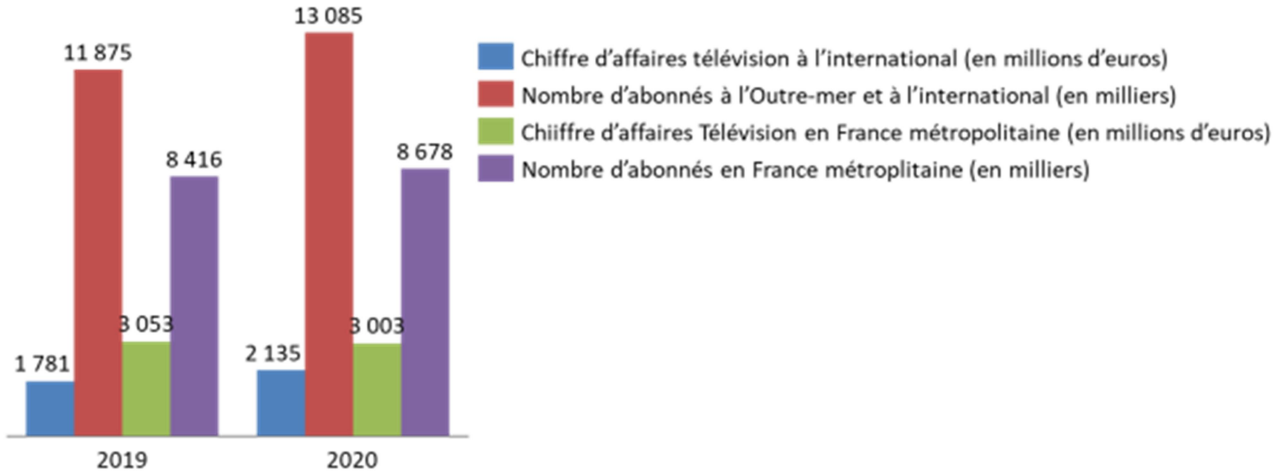
Source : commission d'enquête d'après le rapport financier et États financiers consolidés audités de l'exercice clos le 31 décembre 2020

[1] *Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap vert, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Léone, Tchad et Togo.*

Afin de répondre à un objectif de 30 millions d'abonnés en 2025, le groupe est également devenu en juin 2021 actionnaire majoritaire de SPI International, *via* l'acquisition de 70 % de son capital. Ce groupe possède des chaînes linéaires, principalement dédiées au cinéma, et plateformes numériques. Il opère dans plusieurs pays européens (Bulgarie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Russie, Serbie, Slovaquie, République tchèque, Turquie), mais aussi en Amérique latine. Le groupe est enfin devenu, en septembre 2021, le premier actionnaire de MultiChoice (15,67 % du capital), société sud-africaine considérée comme premier opérateur de la télévision payante en Afrique anglophone et lusophone.

Cette stratégie semble aujourd'hui prometteuse comme en témoigne la progression du chiffre d'affaires des activités internationales du groupe Canal+ entre 2019 et 2020 : + 19,8 %. Corollaire de cette majoration, le nombre d'abonnés à l'international (Outre-mer compris) a progressé de 10,2 % sur la période.

Chiffres d'affaires du groupe Canal + et nombre d'abonnés en France métropolitaine et à l'étranger (Outre-mer compris)



Source : commission d'enquête d'après le rapport financier et États financiers consolidés audités de l'exercice clos le 31 décembre 2020

Ces investissements ont, en tout état de cause, conduit Vincent Bolloré à déclarer devant la commission d'enquête qu'à « *la différence de ses collègues français, le groupe Vivendi Canal a réussi à se développer à l'international* ».

Ce développement international a toutefois été limité par l'échec du partenariat entre le groupe Vivendi et le groupe italien Mediaset noué en 2016 en vue de constituer un « Netflix de sensibilité sud-européenne ». Aux termes de l'accord signé à l'époque, Vivendi devait ainsi reprendre la branche payante du groupe italien, Mediaset Premium. Un désaccord sur la valeur de ladite branche a conduit à ajourner ce projet, Vivendi manifestant son mécontentement par une majoration de sa prise de participation au sein du groupe italien, qui atteint aujourd'hui 28,8 % du capital. Le coût de l'opération avait été estimé à 1,26 milliard d'euros. Cette position jugée hostile a conduit à l'ouverture d'une procédure judiciaire**. Un accord conclu**

entre les deux entités en juin 2021 a permis de dépasser ce contentieux et devrait conduire à un désengagement progressif du groupe français. Celui-ci ne devrait conserver que 4,61 % du capital de MFE - MediaForEurope, nouveau nom du groupe qui rassemble les participations de Mediaset en Italie, en Allemagne et en Espagne (cf *infra*). Vivendi s'opposait jusqu'alors à la création d'un tel pôle de télévision gratuite. **La participation de Vivendi au sein de Telecom Italia dont il est le premier actionnaire (23,9 % du capital) peut néanmoins constituer une solution de repli en vue d'une meilleure pénétration du groupe Canal+, *via* un accord de distribution, sur le marché italien.**

Il conviendra également d'être attentif à l'évolution de la participation du groupe Vivendi au sein du groupe de médias espagnol Prisa qui regroupe notamment le quotidien El Pais, le quotidien sportif As, les radios Cadena Ser, Caracol et Los 4 principales ainsi que l'éditeur scolaire Santillana. Le groupe espagnol possède également 20 % du groupe Le Monde. Vivendi possède actuellement 9,9 % du capital du groupe et aurait demandé au gouvernement espagnol l'autorisation de pouvoir dépasser le seuil de 10 %. Le droit espagnol oblige en effet les entreprises étrangères cherchant à acquérir des parts importantes de sociétés cotées à obtenir l'autorisation de l'exécutif.

La stratégie de développement international du groupe Canal+ ne passe pas uniquement par la distribution, mais également la production de contenus. Sa filiale StudioCanal est ainsi à la tête d'un réseau européen de sociétés de production réunissant entreprises allemandes (Tandem production et Lailap films), britanniques (RED Production Company et Urban Myth Films), danoise, espagnole (Bambù production) et polonaise. Maxime Saada, précise ainsi devant la commission d'enquête, que la filiale est aujourd'hui un « *studio européen de production et de distribution de films et de séries* ». Une seule création originale sur les neuf diffusées sur les antennes de Canal+ en 2021 a été produite en France par StudioCanal.

(3) Quel avenir pour Canal+ ?

Cette quête de l'abonné, son format d'agrégateur et cette ambition internationale peuvent interroger quant à l'avenir du groupe Canal+, dont le modèle économique semble de plus en plus s'approcher de celui des plateformes américaines qu'il ambitionne de concurrencer. Vincent Bolloré a d'ailleurs insisté devant la commission sur la triple vocation du groupe Canal+ : cinéma, séries et sport. Une telle orientation semble accréditer l'idée, émise par Maxime Saada, en octobre 2020 d'un abandon de son statut de chaîne généraliste.

Le président du directoire du groupe Canal+, Maxime Saada, a rappelé devant la commission d'enquête le 28 janvier que ce projet avait été avancé « *pour montrer que nous n'accepterions pas une concurrence frontale des chaînes américaines. Le schéma alternatif que j'envisageais très sérieusement, pour lequel nous avons mené des études sur l'intérêt que les consommateurs auraient*

pour un tel modèle, et sur sa faisabilité juridique et technique était de séparer les offres de Canal+ en cinéma et en sport. La TNT est sur le chemin, mais pas franchement, parce que notre convention TNT est celle de cinéma de première exclusivité : Canal+ serait devenu une chaîne de cinéma et potentiellement de séries - comme tous nos concurrents qui ont choisi des modèles séparés - et le sport aurait été sur une autre Canal ».

La séparation du cinéma et du sport aurait permis de réduire « *nos obligations à l'égard du cinéma puisque nous aurions appliqué à ce moment-là uniquement les obligations sur le chiffre d'affaires de la chaîne cinéma. Nous aurions pu investir les ressources ainsi dégagées dans d'autres thématiques comme les séries - que les plateformes américaines, ayant eu à choisir entre un régime audiovisuel et un régime cinéma, ont toutes choisies à travers un régime audiovisuel* ».

Pour l'heure, cette option semble avoir été abandonnée, la place prééminente de Canal+ dans la chronologie des médias ayant été confirmée. Le nouveau dispositif, signé le 24 janvier 2022 et approuvé par le Gouvernement, abaisse le délai de diffusion des films après leur sortie en salles, initialement fixé à 36 mois pour les plateformes. Celui-ci est désormais de 15 mois pour Netflix et 17 mois pour Disney + et Amazon Prime Video, par ailleurs non signataires de l'accord. Le délai de 8 mois retenu pour Canal+ dans le précédent accord est, quant à lui, ramené à 6 mois. Cette réduction du délai pour Canal+ était une des conditions de l'accord signé entre le groupe et les organisations du cinéma français le 3 décembre 2021 garantissant un investissement de 600 millions d'euros d'ici à 2024. Cette garantie d'investissement constitue une rupture avec le mode de financement jusque-là retenu, qui reposait sur un pourcentage du chiffre d'affaires de Canal+. Aux yeux des professionnels, ce forfait permet d'avoir de la visibilité et de la lisibilité. Un différend de 32 millions d'euros lié au mode de calcul précédent, finalement soldé par cet accord, fragilisait également les relations entre le cinéma français et son principal financeur.

Reste que la nouvelle chronologie des médias ne semble pas finalement répondre aux attentes de Vincent Bolloré, comme il l'a indiqué à la commission d'enquête : « *Vous êtes en train de détruire tout ce que vous avez fait pour le cinéma avec la chronologie des médias. Canal avait du succès avec son cinéma, parce qu'il fallait attendre deux ou trois ans pour voir les films américains ou français sur les plateformes étrangères. Vous allez maintenant les voir presque en même temps. Nous nous débrouillerons, mais vous ne pouvez pas parler de protection tout en mettant en œuvre les mesures que vous prenez actuellement. Vous faites le contraire de ce qui est nécessaire pour protéger le cinéma français* ». Il convient de rappeler à ce stade que la chronologie des médias ne dépend pas du Parlement, mais d'un accord interprofessionnel validé par le Gouvernement. Cette position véhémente peut accréditer à nouveau l'idée d'un abandon de la TNT, qui est d'autant plus plausible que seuls environ 400 000 clients, sur un total de 8,2 millions d'abonnés en France, utilisent ce biais pour accéder aux chaînes du groupe.

Plus largement les interrogations sur le format même de la TNT, jugée « *obsolète* » à l'heure de la fibre selon les mots d'Alain Weill, ancien président d'Altice Media, devant la commission d'enquête, renforce cette interrogation, alors que le coût de diffusion sur ce vecteur est jugé élevé par la plupart des acteurs du marché.

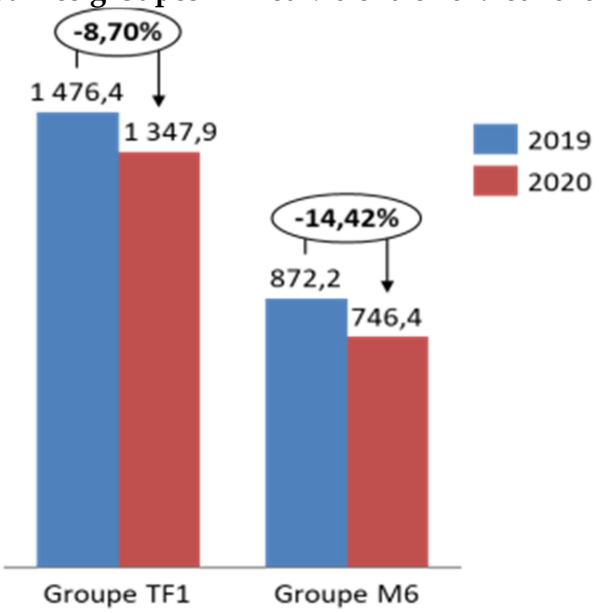
b) La fusion TF1-M6 : une approche défensive ?

De prime abord horizontale, la concentration liée à la fusion TF1/M6 est également diagonale, puisqu'elle intègre le groupe M6, dont le modèle bimédia télévision/radio est de plus en plus assumé. Nicolas de Tavernost, président-directeur général du groupe M6, a insisté devant la commission d'enquête sur la complémentarité actuelle entre M6 et RTL : « *Nous avons besoin de synergies qui soient mutuellement profitables. Il existe aujourd'hui des collaborations entre les rédactions, qui fonctionnent extrêmement bien* ». La question des sociétés de production rattachées aux deux groupes confère également un caractère diagonal à cette concentration.

La fusion TF1-M6 est cependant avant tout présentée par ses promoteurs comme une réaction au bouleversement de la consommation télévisuelle induit par la révolution numérique et ses incidences en termes de recettes publicitaires et de productions de contenus, assimilés à des « *nuages noirs* » qui s'amoncellent par Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1, devant la commission d'enquête. Elle relève de ce que le président par intérim de l'Autorité de la concurrence, Emmanuel Combe, a qualifié de « *stratégie frontale* » devant la commission d'enquête. Elle est fondée sur l'idée que la taille critique constitue le facteur déterminant en matière de compétitivité, permettant d'obtenir de meilleures conditions à l'achat (droits et contenus) ou à la vente d'espaces publicitaires. Le biais de la fusion-acquisition est utilisé pour des raisons de rapidité, Nicolas de Tavernost, précisant, devant la commission d'enquête, qu'il fallait « *changer complètement, fortement et rapidement* ».

Cette fusion doit également s'entendre dans un contexte particulier. L**e groupe TF1 est, en effet, celui qui a le plus pâti de la crise sanitaire et de ses incidences sur le marché publicitaire** : les recettes commerciales ont ainsi diminué de 138 millions d'euros en 2020. **L'audience n'a, dans le même temps, pas profité de la progression de la durée d'écoute individuelle enregistrée en 2020** : la part d'audience agrégée des chaînes du groupe a perdu 0,4 point, dont 0,3 point pour la seule TF1. Les recettes publicitaires des chaînes gratuites du groupe M6 ont, dans le même temps, enregistré une baisse de 13 % en 2020. Cette régression atteint 14 % pour la chaîne M6, en dépit d'une audience en légère progression sur la période (+ 0,1 %).

Évolution du chiffre d'affaires des groupes TF1 et M6 réalisé dans l'édition de chaînes gratuites par les groupes TF1 et M6 entre 2019 et 2020 *(en millions d'euros)*

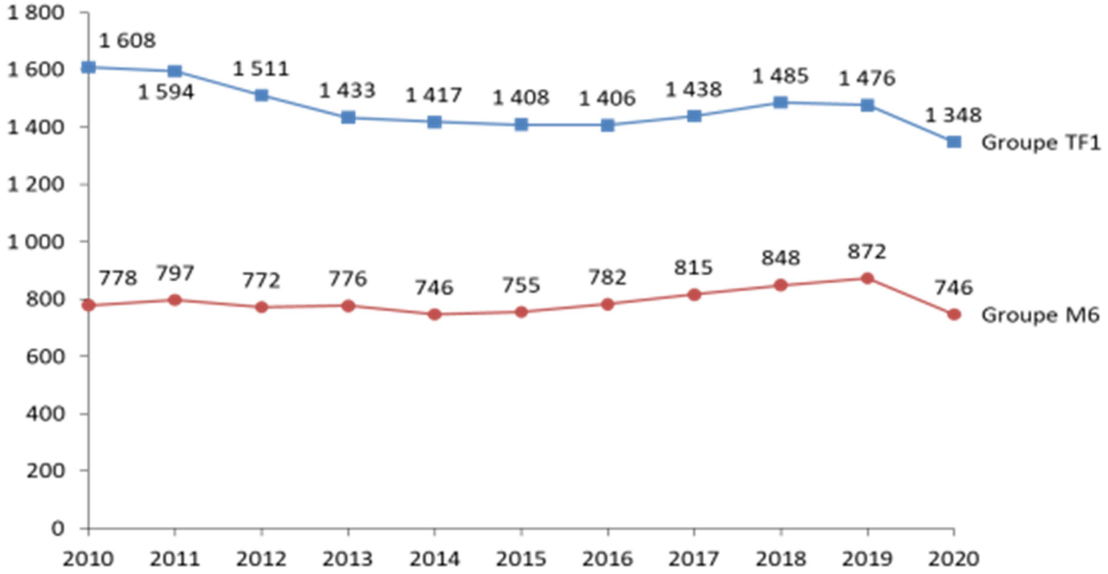


Source : commission d'enquête d'après CSA, Bilan financier des chaînes nationales gratuites

L'exercice 2020 se conclut ainsi pour les deux groupes par une chute du résultat net : -215,6 millions d'euros pour le groupe TF1 et -52,1 millions d'euros pour le groupe M6.

Si l'exercice 2020 peut être considéré, à première vue, comme un épiphénomène, il ne constitue en réalité qu'une accélération de la dégradation du chiffre d'affaires du groupe TF1 dans l'édition de chaînes gratuites enregistrée depuis 2010. Le groupe M6 semblait, de son côté, mieux résister à cette érosion, ce qui justifie, sans doute, le choix de TF1 de procéder à la fusion.

Évolution du chiffre d'affaires réalisé dans l'édition de chaînes gratuites par les groupes TF1 et M6 entre 2010 et 2020 *(en millions d'euros)*

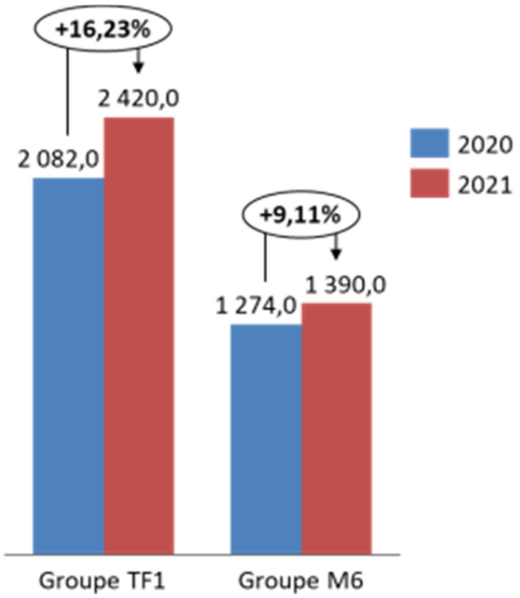


Source : commission d'enquête d'après CSA, Bilan financier des chaînes nationales gratuites

Les bons résultats enregistrés par les deux groupes en 2021 n'ont pas obéré cette volonté. Le groupe TF1 a ainsi enregistré une hausse de son chiffre d'affaires global (qui regroupe les activités des chaînes gratuites et payantes du groupe) de 16,2 % par rapport à 2020, atteignant un niveau supérieur à celui de 2019, et une progression de ses recettes publicitaires de 14,2 %. Le groupe M6 a, quant à lui, connu une majoration de son chiffre d'affaires global de 9,1 % par rapport à 2020 et une augmentation de ses recettes publicitaires de 17,5 %.

Évolution du chiffre d'affaires global des groupes TF1 et M6 entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)

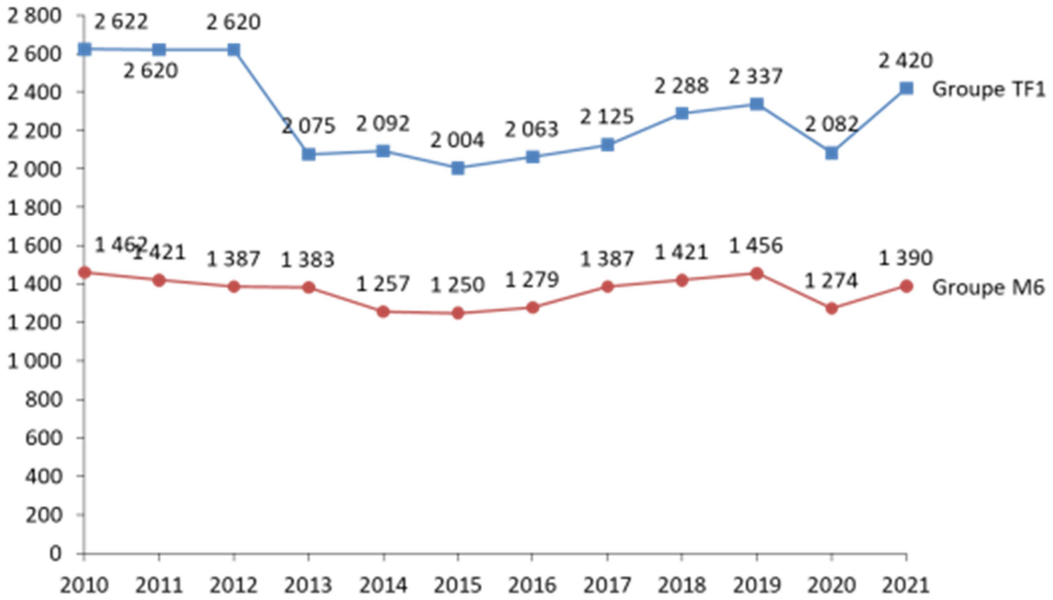


Source : commission d'enquête

Les deux groupes ont ainsi renoué avec une dynamique entamée en 2015.

Évolution du chiffre d'affaires global des groupes TF1 et M6 entre 2010 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête

La chute de la durée d'écoute de la télévision en linéaire apparaît, en effet, inexorable - 4 minutes en moins sur les femmes responsables d'achats et 5 minutes en moins sur la catégorie 25-49 ans en 2021 quand le même indicateur progresse sur la SVOD pour atteindre 46 minutes – alors que le nombre de téléspectateurs du même âge devant TF1 a diminué de 38 % entre 2011 et 2021 selon Martin Bouygues, propriétaire de TF1 devant la commission d'enquête. Ces indicateurs conduisent le groupe à privilégier une augmentation de sa taille, qui ne se limite pas, d'après Martin Bouygues, « *à grossir pour grossir* ».

(1) Protéger sa position sur le marché local en y redéfinissant l'offre

Lors de son audition par la commission d'enquête, le président-directeur général du groupe Bertelsmann, propriétaire de RTL Group, Thomas Rabe, a indiqué les quatre objectifs couverts par ce projet de fusion :

- faire face à la concurrence des GafamN ;
- investir dans des contenus, surtout français, accessibles à tous ;
- développer une offre française de vidéo par abonnement ;
- proposer une information indépendante et de qualité.

Le communiqué de presse annonçant le projet de fusion en ajoute un cinquième : le développement des technologies de pointe en *streaming* et en publicité adressée.

(a) Une approche défensive vis-à-vis des plateformes américaines

Nonobstant les ambitions affichées, la **tonalité des arguments développés par les promoteurs de la fusion reste relativement défensive.** Nicolas de Tavernost a ainsi indiqué, devant la commission d'enquête, que l'échec de cette « *consolidation* » ferait « *courir un grand risque à l'audiovisuel français* ». Thomas Rabe a, de son côté, rappelé qu'il ne s'agissait pas pour TF1 ou M6 de « *conquérir le monde, mais de proposer une offre originale de contenus locaux qui attirent les audiences* (…), *car il n'y aurait aucun sens à vouloir imiter les grands groupes américains* ». Ce faisant, le projet de fusion, assimilé à un « *projet de souveraineté* » par Martin Bouygues devant la commission d'enquête, tient compte de deux données :

- **l'écart constaté entre les revenus publicitaires drainés par les plateformes américaines et ceux obtenus par les chaînes françaises** (cf *infra*) ;

- **le gouffre entre les investissements dans la création assurés par les plateformes américaines** – 33 milliards de dollars attendus en 2022 pour Disney +, 19 milliards de dollars pour Netflix – **et ceux des chaînes françaises** : la capacité d'investissement de l'ensemble TF1-M6 est évaluée à 1,3 milliard d'euros (TF1 investissant environ 880 millions d'euros par an actuellement).

Il convient de relever à ce stade que cette vision défensive, tendant à préserver la position des deux chaînes sur le marché local est partagée

par leurs concurrents : Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale du groupe France Télévisions a ainsi indiqué devant la commission d'enquête qu'il était « *important que nous ayons des acteurs français en bonne santé* », insistant sur le « *besoin de concurrents privés en bonne santé* ». **Sans émettre d'avis sur la fusion, Bruno Patino, président-directeur général d'Arte France a rappelé, de son côté, le contexte dans lequel évoluait l'ensemble des chaînes de télévision** : « *les salariés d'Arte qui ont quitté Arte dernièrement ont été "chassés" par des plateformes américaines, non par TF1 ou M6* ».

(b) Une redéfinition de la diffusion

La position raisonnable des groupes TF1 et M6 ne suppose pas pour autant un *statu quo* s'agissant de la diffusion. Comme en témoignent deux des objectifs assignés à la fusion – développement de l'offre de vidéo par abonnement et des technologies -, la **priorité semble être donnée au développement du non-linéaire, le nouveau groupe devant, selon Thomas Rabe, « *transférer* [ses] *compétences* » de la télévision linéaire vers ce secteur en vue de faire du groupe un média « *hybride* » selon Martin Bouygues.** Le *streaming* a même été qualifié de « *cœur* » du projet de fusion par Nicolas de Tavernost, président-directeur général du groupe M6, devant la commission d'enquête. Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1 a, quant à lui, souligné devant la commission d'enquête le potentiel que représentait le SVOD pour les deux groupes, en mettant en avant le nombre d'abonnés aux plateformes des deux chaînes : « *Avec 27 millions d'inscrits sur MYTF1 et environ 20 millions d'inscrits sur 6play, nous pouvons être un acteur crédible à l'échelle de la France. Google ou Amazon comptent environ 30 millions d'inscrits en France* ».

Il a également estimé qu'« *en se réunissant, TF1 et M6 pourront investir quelques dizaines de millions d'euros* » dans le domaine technologique, en vue de moderniser l'offre de *streaming*. Martin Bouygues a précisé que le montant de cet investissement n'était pas encore totalement défini en attendant l'effectivité de la fusion, celle-ci devant permettre, selon M. Rabe, « *d'accélérer* » en ce sens. **Créée en 2008 et installée à Lyon, la filiale du groupe M6, Bedrock, spécialisée dans la distribution de contenus en ligne devrait être au cœur de cette mutation technologique.** Bedrock sera détenue à 50 % par le nouveau groupe, Bertelsmann conservant la moitié du capital.

Dans ce contexte, la plateforme Salto, développée par Bedrock, serait appelée à devenir l'outil de *streaming* du nouveau groupe. Il s'agit de rattraper une partie du retard enregistré par la plateforme vis-à-vis de certains de ses concurrents. Le nouveau groupe entend s'appuyer sur le bon démarrage de la plateforme payante allemande RTL +, lancée par RTL Group en 2019. Elle compte aujourd'hui 2,7 millions d'abonnés et a vu, en 2021, ses investissements démultipliés, afin d'atteindre un objectif de 20 % des foyers allemands à l'horizon 2026.

Il convient de rappeler à ce stade que France Télévisions dispose encore de 33,3 % du capital de ladite plateforme, ce qui induit à terme son retrait. Celui-ci a d'ores et déjà été envisagé par la présidente du groupe audiovisuel public. Thomas Rabe a d'ailleurs relevé le caractère « *complexe* » de l'organisation actuelle, compte tenu du partage entre trois actionnaires, alors que le *streaming* induit, selon lui, une gestion « *intégrée et harmonisée avec les activités de télévision* ». Gilles Pélisson a confirmé devant la commission d'enquête un probable départ de France Télévisions. Il donnerait lieu à un dédommagement du groupe public, dont l'investissement dans le projet est estimé à 43 millions d'euros sur la période 2020-2021 : « *à ce stade, je ne peux pas vous parler du montant et de la négociation elle-même, car tout dépendra de l'état de forme de Salto fin 2022. Nous œuvrons actuellement, avec France Télévisions et M6, pour que tout se passe bien. Nous arriverons probablement à converger vers des accords* ».

Les groupes TF1, M6 et France Télévisions ont officialisé, dans un communiqué de presse publié le 24 mars 2022, le départ du groupe public de la plateforme en cas de réalisation du projet de rapprochement des groupes TF1 et M6. Le nouveau groupe s'engagerait à racheter la participation de France Télévisions pour un montant de 45 millions d'euros et « détiendrait alors 100 % de Salto pour développer un projet de streaming ».

(2) Une internationalisation à terme ?

Lors de son audition, Thomas Rabe a également indiqué que les **synergies transfrontalières, induites par le caractère européen de RTL Group, étaient limitées à la technologie, à la production et à l'échange de savoir-faire insistant sur le fait que les métiers restaient « *relativement locaux* ». Il s'agirait donc « *de jouer la carte locale qui nous différencie des plateformes américaines* ».**

Il convient cependant de relativiser cette vision à l'heure où le paysage audiovisuel européen semble traversé par les mêmes mouvements de concentration, mais aussi des tentatives de rapprochements entre grands groupes européens. L'idée de la création de champions nationaux trouve déjà un écho dans d'autres pays, à l'image de la cession en Belgique de RTL aux groupes Rossel et DPG Media ou du rapprochement entre RTL et Talpa Network aux Pays-Bas. S'agissant de l'Allemagne, M. Rabe est d'ailleurs « *convaincu que RTL et ProSiebenSat.1 Media, les deux premiers groupes audiovisuels du pays, vont se rapprocher si les opérations actuelles en France et aux Pays-Bas se réalisent dans des conditions acceptables* ».

La montée en puissance de MFE – MediaForEurope (ex–Mediaset) au capital de ProSiebenSat.1, deuxième groupe privé audiovisuel allemand (cf *supra*), illustre, par ailleurs, **un mouvement de fond en faveur d'un rapprochement des groupes audiovisuels européens.** La filiale espagnole du groupe italien dispose, par ailleurs, avec Telecinco, de la première chaîne du pays. Nordic Entertainment Group regroupe de son côté, depuis 2018, des

chaînes de télévision et de radio au Danemark, en Norvège et en Suède, dont trois antennes généralistes et deux radios nationales.

La technologie peut être considérée comme un point d'entrée en vue d'un rapprochement avec de grands groupes. M. Rabe a souligné devant la commission d'enquête le succès de Bedrock à l'étranger (Pays-Bas, Belgique, Hongrie) et précisé que des discussions étaient en cours avec des groupes européens en vue du recours aux solutions proposées par la filiale lyonnaise. Une plateforme de publicité a également été développée, qui serait déjà « *forte d'un certain nombre d'utilisateurs européens* ».

*

De fait, si, après des années de relative stabilité observée au sein des différentes catégories de médias, des opérations de concentration **horizontale** sont à l'œuvre, à l'image de la fusion TF1-M6 ou du rapprochement des chaînes de télévision locale, **le rapprochement des activités entre elles au sein de groupes transmédias dans une logique de mise en commun, de valorisation des contenus ou de convergence avec les « tuyaux » de distribution, est, quant à lui, déjà de mise**. Il ne s'agit pas d'un phénomène relativement nouveau, des synergies ayant déjà été réalisées par le passé comme en attestent les tentatives des groupes Hersant, Lagardère ou Vivendi-Universal. **La révolution numérique agit là comme un accélérateur de ces rapprochements**.

L'importance des capitaines d'industrie extérieurs au secteur dans ces choix constitue une donnée à ne pas négliger dans ce panorama, même si cette intervention ne constitue pas une novation, comme en témoignent les exemples passés de Matra ou de la Compagnie générale des eaux.

III. QUELS SONT LES RISQUES DES CONCENTRATIONS ?

Plusieurs auditions ont rappelé un certain nombre « d'affaires » qui marqueraient une perte d'indépendance des journalistes au sein de ces grands groupes.

Si elles obéissent à des logiques **économiques**, les concentrations suscitent en effet des **craintes** qui ont en partie justifié la création de la commission d'enquête.

Elles sont de deux ordres.

D'une part, certains s'inquiètent des conséquences des concentrations sur le **pluralisme de l'information**.

Dans son rapport précité de 2005, Alain Lancelot estimait ainsi que « *des acteurs multiples et concurrents sont sans doute plus à même qu'un monopole ou quasi-monopole de jouer le rôle qui, dans une société démocratique, est attendu des médias : la liberté de la presse est, dans une telle configuration, mieux protégée contre les influences extérieures et contre ses propres négligences* ». Le même rapport nuance cependant ce propos : « *Il est malaisé d'établir une* ***relation directe*** *entre le degré de concentration dans les médias et le caractère plus ou moins pluraliste des services qu'ils offrent aux lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs* ».

Il semble donc exister **deux représentations de la presse**, constituée **ou** d'entreprises indépendantes, financièrement viables, et étanches à toutes formes de pression, **ou** par opposition d'entreprises intégrées dans un groupe et perméables à l'influence, principalement de ses actionnaires.

Bien entendu, ces deux « idéaux types » ne rendent pas compte de la complexité de la réalité. Il est nécessaire d'inscrire les influences réelles ou supposées qui s'exercent sur la presse dans le contexte économique et social plus large qui est celui de la **production de l'information** aujourd'hui.

Plus profondément, les **motivations** des concentrations peuvent être interrogées : doivent-elles s'analyser dans une optique **purement économique,** comme le souligne le Sénateur Jean-Raymond Hugonet lors de l'audition de Thomas Rabe le 17 janvier : « *Tous les entrepreneurs que nous avons auditionnés depuis le début, y compris les dirigeants des structures publiques et certains journalistes, ont répondu à cette première question en affirmant que la concentration relevait du niveau économique* », ou bien être conçues, comme certains ont pu le décrire devant la commission, comme relevant de **logiques d'influence plus opaques** ?

D'autre part, les craintes sont également d'ordre économique. En permettant la création de très grandes entreprises, suivant une logique étudiée dans la deuxième partie du présent rapport, les concentrations seraient susceptibles de troubler les règles de la concurrence, en donnant un pouvoir disproportionné à certaines entités. Telle est la crainte principale

exprimée dans le cadre de la fusion entre TF1 et M6, qui a été l'objet de très nombreux débats au sein de la commission d'enquête.

Sur tous ces aspects, la commission d'enquête a précisément cherché à analyser en profondeur le phénomène, pour bien mesurer, au-delà des polémiques, les **risques** qui pouvaient être associés aux concentrations. Elle a pu bénéficier des témoignages très riches recueillis à l'occasion des auditions menées.

A. FRAGILISER LA CRÉDIBILITÉ DE L'INFORMATION

Les soupçons d'influence dans la presse sont aussi anciens que la presse elle-même. Comme le rappelait Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne devant la commission le 17 janvier, « *En tout état de cause, depuis le milieu du XIXe siècle, les Français ne sont jamais contents de leur presse.* »

Edwy Plenel soulignait également devant la commission d'enquête qu'Hubert Beuve-Méry, fondateur du *Monde,* s'en inquiétait déjà en 1956 : « *La presse d'industrie est autre chose qu'une industrie de presse ; c'est le mélange des intérêts. Il suffit, disait-il, et c'est là qu'est le mal, que cette information n'aille pas porter quelque préjudice à des intérêts très matériels et très précis ou, à l'occasion, qu'elle les serve efficacement. Hubert Beuve-Méry le disait au souvenir de l'effondrement de la presse dans les années 1930, où la perte d'indépendance et la vénalité de cette presse ont accompagné la montée des haines et de la virulence dans le débat public.* »

La commission a là encore cherché à adopter l'approche la plus **objective possible** et à faire la part des choses entre les **affirmations** et les **craintes**.

1. Une forte défiance vis-à-vis des médias en dépit de règles protectrices pour les journalistes

a) Une crédibilité des médias menacée

Roch-Olivier Maistre, président du CSA, relevait ce paradoxe lors de son audition le 7 décembre : « *Je suis viscéralement attaché à la liberté d'expression. Les outils de communication n'ont jamais été aussi nombreux, mais paradoxalement, les appels à la censure et à l'intolérance des points de vue n'ont jamais été aussi grands.* » Il faisait notamment référence à l'essai *Sauver la liberté d'expression* de la philosophe Monique Canto-Sperber[1].

Plusieurs journalistes interrogés par la commission d'enquête ont mis en avant la **crise de confiance importante** que connaît le secteur médiatique, en raison d'une supposée connivence avec les élites politiques et économiques, et un manque d'indépendance de la presse.

---

[1] *Monique Canto-Sperber,* Sauver la liberté d'expression*, Albin Michel, 2021.*

Ainsi, selon le sondage Ipsos[1] paru en octobre 2021, **seuls 16 % des Français font confiance aux journalistes** – contre 64 % aux médecins qui sont en tête du classement.

Éric Fottorino déclarait à ce sujet devant la commission le 21 janvier : « *Cette crise de confiance vient de loin. Nous avons ainsi entendu en 1995, au moment des grandes manifestations contre les réformes Juppé, les premières grosses critiques contre la presse. Il y a eu ensuite le non au référendum constitutionnel européen de 2005 et, plus récemment, le mouvement des « gilets jaunes ». Ces moments ont marqué un abaissement de la crédibilité de la presse. Les citoyens perçoivent une connivence entre la presse et les élites politiques et économiques, ils ont le sentiment de ne plus être représentés et informés correctement.* »

Des associations comme Reporters sans frontières sont particulièrement sensibles à la dégradation de la situation des journalistes et à leur difficulté à enquêter. **Entre novembre 2018 et mars 2021, Reporters sans frontières a décompté douze agressions contre des journalistes**[2], dont neuf en marge de manifestations de gilets jaunes. Il est à noter que les journalistes locaux et des chaînes d'information en continu sont particulièrement visés[3].

La fabrication de l'information

Lors de l'audition du 10 décembre, la Sénatrice Sylvie Robert a interrogé Céline Pigalle, directrice de la rédaction de BFM TV, sur les conditions de production de l'information aujourd'hui.

Sylvie Robert. – *Merci, madame et messieurs, pour vos propos. Je voudrais évoquer la fabrication de l'information. Madame, vous êtes vice-présidente de l'ESJ à Lille. Vos parcours montrent que vous avez une forme de distance, dans la diversification de vos expériences professionnelles. Ces dernières années, du fait d'enjeux économiques et liés à la modification des usages, notamment parmi les jeunes, mais pas seulement, et du fait de la présence des plateformes et du numérique, observez-vous une évolution réelle dans la fabrication de l'information ? Je parle de la qualité de l'information, du traitement de l'information, du choix de mettre deux journalistes au lieu d'un, car on est dans le commentaire, ou encore de la rapidité qui prévaut dans nos sociétés, qui impose souvent de réagir. Êtes-vous satisfaits de ces évolutions, si vous les constatez et le contexte de notre société actuelle, son évolution, vous font-ils dire qu'il faut changer de braquet, compte tenu notamment de la défiance de nos concitoyens vis-à-vis de l'information ?*

Céline Pigalle. **–** *Je ne déteste pas le terme de fabrication de l'information même si je sais les connotations qu'on peut lui donner. Le journalisme est un petit métier d'artisan et, de ce point de vue, il a peu changé. Des moyens techniques nouveaux et importants font leur apparition, mais le travail lui-même n'a guère changé : il consiste à se rendre sur place, à parler à ceux qui savent, en recoupant leurs propos.*

[1] *Ipsos - Global Trustworthiness Index 2021.*

[2] *https://rsf.org/fr/actualites/les-cas-dagressions-violentes-de-journalistes-francais-sur-le-terrain*

[3] *Sur ces douze cas recensés, quatre concernent des chaînes d'information en continu et quatre autres des quotidiens régionaux. Deux cas concernent des journalistes de France 3.*

C'est la rapidité du monde, et non celle des chaînes d'info, et la rapidité permise par les moyens techniques dont nous disposons désormais, qui nous invite à prendre en charge un certain nombre de choses que nous n'avions pas à prendre en charge, et encore moins avec cette rapidité.

Pour cette raison, il faut effectivement des journalistes. Il faut qu'ils soient nombreux, qu'ils puissent se rendre là où cela se passe, et qu'ils soient en mesure de parler à ceux qui sont susceptibles de leur livrer ces informations. Cela veut dire qu'ils doivent entretenir des liens et une discussion avec différents interlocuteurs qui eux-mêmes ont confiance dans le fait que leur parole sera justement restituée. La question du modèle économique est évidemment fondamentale.

Plus récemment, les journalistes ont été visés lors de manifestations contre le passe sanitaire ou vaccinal. Ainsi, le 15 janvier 2022, deux journalistes reporters d'images (JRI) de l'Agence France-Presse ainsi que deux agents de protection rapprochée qui les accompagnaient ont été agressés lors d'une manifestation parisienne contre le passe vaccinal.

Enfin, cette tendance à prendre à partie les journalistes a crû en marge de meetings électoraux. Juliette Demey, coprésidente de la SDJ du *Journal du dimanche*, le déplorait le 14 février 2022 devant la commission d'enquête : « *Des journalistes sont pris à partie physiquement dans des meetings politiques. Nous sommes notamment interpellés à propos de nos actionnaires auxquels nous sommes soupçonnés d'être inféodés.* » Le 6 décembre 2021, des journalistes de *Quotidien* ont été exfiltrés avant le meeting d'un candidat à l'élection présidentielle à Villepinte, sous les cris de « *Tout le monde déteste Quotidien*. » Lors de ses vœux à la presse le 10 janvier, ce candidat a ainsi déclaré que les journalistes seraient les personnes « *les plus détestées de France* ». « *Qui ne vous aime pas ? Le peuple, mes bons amis. Et il a raison de vous en vouloir.* » Il leur reprochait une connivence avec le pouvoir en place et de ne s'adresser aux présidents de la République en exercice qu'« *avec respect, admiration, sollicitude et même un brin d'hypocrisie* » en posant les « *questions les plus creuses* ».

Pour éviter toute dérive durant la campagne électorale des présidentielles 2022, plusieurs sociétés de journalistes (SDJ) se sont mobilisées en signant la **tribune « Présidentielle 2022 : des sociétés de journalistes et des directeurs de rédaction appellent les candidats à respecter la liberté de la presse.** »[1] Devant la commission d'enquête le 10 décembre 2021, Frédérique Agnès, présidente de la SDJ de TF1, s'est félicitée de l'évolution du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) pour que les journalistes, quels que soient les médias, puissent « *couvrir correctement, normalement, librement, des manifestations publiques*. »

[1] *Tribune dans* Le Monde, *9 décembre 2021.*

Selon le 35e baromètre Kantar-La Croix de 2022[1], 62 % des sondés estiment que les journalistes ne sont pas indépendants du pouvoir politique ni des intérêts économiques, et seulement 44 % des personnes interrogées estiment que les médias « fournissent des informations fiables et vérifiées ». Seulement 47 % des sondés estiment que toutes les opinions peuvent s'exprimer dans les médias sur les sujets importants.

Cette crise de confiance a des conséquences sur la lecture des médias. Seulement 62 % estiment suivre l'actualité avec intérêt, contre 76 % en 2015.

Certes, **cette crédibilité est plus ou moins importante selon les supports** : la radio est considérée comme crédible par 49 % des Français, mais à un taux le plus bas depuis la création du sondage en 1987, et fait jeu égal avec la presse[2]. La télévision s'en rapproche avec 44 %, contre 24 % pour Internet, en forte baisse – le taux de confiance d'Internet était de 39 % en 2015.

Même s'ils sont parfois ciblés en raison de leur proximité avec le terrain, **les médias locaux tirent leur épingle du jeu**, comme l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées devant la commission d'enquête. Selon Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes : « *L'audiovisuel local est le média de confiance préféré des Français, incontournable pour s'informer sur l'actualité locale ou nationale, y compris sur les enjeux électoraux locaux ou nationaux,* » tandis que Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel-Alliance Fédérale, estimait que « *La presse quotidienne régionale présente, d'après les enquêtes d'opinion, un taux de confiance élevé, de 62 %.* »

Cette critique est d'autant plus marquée que **les attentes sont extrêmement fortes envers les journalistes en tant qu'acteurs de la démocratie** : 77 % des Français sont attachés à la liberté de la presse et des médias, 96 % attendent des informations fiables et vérifiées. Ils veulent à 92 % que la presse soit indépendante du pouvoir politique, et à 91% qu'elle soit indépendante du pouvoir économique.

b) Il existe cependant des règles protectrices supposées conforter la confiance

La liberté d'expression et les journalistes font l'objet de nombreuses protections, tant collectives qu'individuelles, renforcées notamment par la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, qui a constitué une grande avancée pour les rédactions.

(1) Une liberté d'expression garantie à l'échelle française et européenne

(a) Une liberté d'expression encadrée

L'exercice de la liberté de la presse en France repose sur plusieurs règles fixant un cadre déontologique à l'activité des journalistes.

---

[1] *Baromètre La Croix/ Kantar Public Onepoint sur la confiance des Français dans les médias, édition 2022, réalisé du 5 au 11 janvier 2022.*

[2] *Selon un sondage Kantar, en 2010, la crédibilité de la radio était de 60 %, celle de la presse écrite de 55 %.*

La liberté d'expression est d'abord affirmée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui dispose que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.* »

L'article 1er de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse confirme que « *L'imprimerie et la librairie sont libres* » et ne prévoit pas de statut de l'entreprise de presse, d'où l'existence d'un pluralisme externe avec des journaux d'opinion.

Cette liberté est cependant limitée, selon la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1982[1] : « *Il appartient au législateur de concilier en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication* (...), *avec d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle, et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication par leur influence considérable sont susceptibles de porter atteinte.* »

Ces principes ont été consacrés par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication. Le 21 janvier 1994, le Conseil constitutionnel a confirmé que « *le pluralisme des courants d'expression socioculturels* » est un objectif de valeur constitutionnelle[2].

Le pluralisme est donc un corollaire nécessaire à la liberté de communication et à la liberté d'expression, et un principe fondamental du droit de la communication.

Cette liberté d'expression est également garantie à l'échelle européenne. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 prévoit que « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.* »

Ce **droit à la liberté d'expression est défini assez largement par la jurisprudence**. Dans son arrêt Handyside[3], la Cour européenne des droits de l'homme en a une conception très étendue, comprenant des propos choquants : « *La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve des restrictions mentionnées, notamment dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, elle vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies avec faveur, ou considérées comme inoffensives ou*

---

[1] *Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 du Conseil constitutionnel sur la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.*

[2] *Décision n° 93-33 DC du 21 janvier 1994.*

[3] *CEDH, Handyside c. Royaume-Uni, 7 décembre 1976, n° 5493/72.*

indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de société démocratique. »

Enfin, l'article 19 de la **Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948** dispose que « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* »

(b) Éviter les connivences : recommandations européennes et droit d'opposition

La résolution 1003 adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'éthique du journalisme rappelle que « *l'exercice du journalisme comporte des droits et des devoirs, des libertés et des responsabilités* », « *que la fin ne justifie pas les moyens* », mais également que « *dans les rapports nécessaires qu'il leur faut entretenir avec les pouvoirs publics ou les milieux économiques, les journalistes doivent éviter d'en arriver à une connivence de nature à nuire à l'indépendance et l'impartialité de leur profession.* »

Le législateur a fixé les obligations fondamentales des journalistes et de leur employeur, notamment pour le service public. Ainsi en est-il de l'Agence France-Presse (AFP), qui « *ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information* », et « *ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique* » (article 2 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP).

En 2009, le législateur a reconnu un **droit d'opposition aux journalistes de l'audiovisuel public**[1], droit qui a été **étendu à l'ensemble de la profession par l'article 1er de la loi du 14 novembre 2016**[2] **visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**.

L'article 2 *bis* **de la loi du 29 juillet 1881, dans sa rédaction issue de la loi du 14 novembre 2016**, dispose désormais que « *Tout journaliste* (…) *a le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à sa conviction professionnelle formée dans le respect de la charte déontologique de son entreprise ou de sa société éditrice* ».

S'agissant en particulier des **relations qu'entretient la presse avec ses annonceurs**, l'article 10 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse dispose qu'« *il est interdit à toute entreprise éditrice ou à l'un de ses collaborateurs de recevoir ou de se faire promettre*

---

[1] *Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.*

[2] *Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

une somme d'argent, ou tout autre avantage, aux fins de travestir en information de la publicité financière. Tout article de publicité à présentation rédactionnelle doit être précédé de la mention "publicité" ou "communiqué" ».

Pour les programmes d'information du secteur audiovisuel, le CSA a prévu de nombreux garde-fous. Dans sa **délibération du 18 avril 2018**[1], il prévoit que ces informations doivent être honnêtes, distinctes de tout divertissement, et être présentées par des journalistes, qui font preuve de rigueur dans la présentation d'une information sourcée (article 1). L'article 2 prévoit une contextualisation, la transparence sur l'utilisation de certains procédés (scénarisation, caméras cachées, micros-trottoirs), tandis que l'article 3 veille au respect de la vie privée. L'article 4 prévoit que les programmes « *garantissent l'indépendance de l'information, notamment à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires et de ses annonceurs.* »

Les récentes initiatives de l'Union européenne: l'European Media Freedom Act

La Commission européenne a décidé, en avril 2021, de renforcer son arsenal législatif pour assurer la liberté, l'indépendance et la pluralité des médias européens, avec un plan en trois axes :

1) des **aides et soutiens financiers directs**, avec un outil simplifié dédié aux subventions pour les médias européens, lancé le 26 avril 2021

2) un **volet sur la régulation, la concurrence et les fake news** avec la loi sur les services numériques (DSA, *Digital Services Act*) et la loi sur les marchés numériques (DMA, *Digital Markets Act*)

3) un **volet sur la liberté de la presse**

Sur ce troisième axe, le 10 janvier 2022, la Commission européenne a lancé une consultation publique pour élaborer d'ici l'automne un **Media Freedom Act (MFA),** une législation européenne sur la liberté des médias, destinée à « assurer l'intégrité, l'indépendance et la pluralité » des médias d'information au sein du marché unique. Trois domaines du marché des médias sont couverts :

* la **transparence et l'indépendance du marché** des médias : surveillance des transactions, transparence sur la propriété des médias et mesure de l'audience ;

* les **conditions d'un fonctionnement sain** : pluralisme des points de vue, médias innovants ;

* la **distribution équitable des ressources publiques** : indépendance des médias de service public, transparence et répartition équitable des publicités publiques.

Ce travail s'appuiera sur la **directive révisée sur les services de médias audiovisuels (SMA)** qui fixe des règles pour l'indépendance des autorités de régulation, favorise la transparence sur la propriété des médias et veille à la non-ingérence sur les décisions éditoriales. Il complètera la Recommandation sur la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes, et la DSA.

La Commission européenne prépare aussi un **projet de directive contre les poursuites légales abusives** (procédures baillons) envers les journalistes et les défenseurs des droits.

[1] *Délibération du CSA n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent.*

Jusqu'à présent, le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), rassemblant les autorités de régulation des 27 États membres de l'Union européenne, n'avait pas mené de réflexions spécifiques sur le pluralisme des médias dans le cas de concentrations.

En 2021, l'ERGA a adopté des positions sur les propositions de la Commission européenne de règlements Digital Services Act (DSA) et Digital Markets Act (DMA), préparées dans le cadre du sous-groupe sur l'évolution du cadre réglementaire européen des médias présidé par le CSA.

Pour 2022, le programme de travail de l'ERGA prévoit notamment sa contribution aux travaux préparatoires du MFA.

L'Arcom présidera le **sous-groupe de l'ERGA sur l'évolution du cadre réglementaire des médias**, et coordonnera à ce titre les positions de l'ERGA sur le MFA.

Par ailleurs, un **sous-groupe sur la lutte contre la désinformation et le renforcement de la démocratie dans l'environnement numérique**, présidé par l'autorité slovaque, poursuivra ses travaux relatifs aux initiatives s'inscrivant dans le cadre *l'European Democracy Action Plan*, en lien avec le sous-groupe présidé par l'Arcom.

Une telle régulation européenne est très attendue par de nombreux acteurs des médias : Delphine Ernotte Cunci estimait devant la commission d'enquête que le MFA serait « *une très bonne chose* », tandis que Patrick Eveno appelait le 17 janvier 2022, à la création d'un « Observatoire européen du pluralisme et de la transparence dans les médias » et d'une « Fondation européenne pour la liberté de la presse ».

Les droits et les devoirs des journalistes sont consacrés par la **convention collective nationale de travail des journalistes**, établie le 1er novembre 1976 et refondue le 27 octobre 1987. Son article 3D assure « le droit, pour les journalistes, d'avoir leur liberté d'opinion », mais « l'expression publique de cette opinion ne [doit] en aucun cas porter atteinte aux intérêts de l'entreprise de presse dans laquelle ils travaillent. »

(2) Des protections collectives inégalement appliquées

(a) Les syndicats, les CSE et les SDJ, au service de l'indépendance des journalistes ?

Le Comité social et économique (CSE) est l'instance de dialogue entre l'employeur et une délégation du personnel élue pour un mandat de 4 ans. La délégation du personnel présente à l'employeur les réclamations individuelles ou collectives des salariés (relatives aux salaires, à l'application du code du travail etc.). Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, le CSE assure en plus une expression collective des salariés permettant la prise en compte de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production. Des dispositions plus favorables relatives aux attributions du CSE peuvent

résulter d'accords collectifs de travail ou d'usages. Les syndicats de journalistes[1] représentent ceux-ci au CSE.[2]

Au JDD, c'est le CSE qui a adopté la charte déontologique en 2020. À l'automne 2021, les élus au CSE d'Europe 1 ont publié un communiqué dénonçant la matinale commune avec CNews le week-end, et selon Olivier Samain, ancien délégué du SNJ, « *le secrétaire du CSE a été secrétaire du CSE a été mandaté pour engager une procédure de délit d'entrave à l'encontre de la direction d'Europe 1* » sur ce sujet, car le CSE n'a même pas été consulté sur le projet, mais cette procédure n'aurait *a priori* pas été engagée. Mais alors que le SNJ semble plutôt favorable à un renforcement des pouvoirs du CSE, certaines SDJ préféreraient la création d'un comité d'éthique dans des entreprises de presse. Selon Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, « *Nous sommes sollicités quand un problème de déontologie est identifié, mais nous n'avons pas de "process" clair pour saisir le CSE chargé d'établir le bilan annuel. Nous avons besoin de nous appuyer sur un comité d'éthique composé de personnalités indépendantes qui pourra plus facilement intervenir.* »

Une **société de journalistes (SDJ) ou de rédacteurs (SDR)** est une association[3], constituée au sein d'une rédaction. Son objectif est de faire respecter un minimum d'indépendance éditoriale du média, notamment face aux pressions des actionnaires, et de veiller au respect de la charte de déontologie des journalistes. Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, a ainsi expliqué à la commission d'enquête : « *Notre SDJ a été créée en mars 1999, à l'époque de Roger Thérond, l'ancien directeur emblématique de Paris Match. Lors de sa création, elle s'est donné pour mission de veiller au maintien des traditions de qualité, d'indépendance et de liberté de Paris Match ainsi qu'au respect de son identité, issue d'une histoire longue de plus de 70 ans qui inclut désormais le numérique.* ». Juliette Demey estime que le rôle de la SDJ du *Journal du dimanche* (JDD), « *tel qu'il est défini dans notre charte déontologique adoptée en CSE en 2020, est de veiller au respect de l'indépendance journalistique de la publication face aux pressions de tout ordre, de faire entendre le point de vue des journalistes sur tous les problèmes touchant à la rédaction et à la politique éditoriale.* »

Elles ont surtout été créées dans un contexte de changement de l'actionnariat des médias pour s'opposer à certaines reprises ou pour faire

---

[1] *Les organisations syndicales ont un monopole de présentation au premier tour des élections professionnelles.*

[2] *Selon les élections professionnelles, les quatre organisations de salariés représentatives sont Solidaires (37,91 %), la CGT (25,49 %), la CFDT (25,06 %), et FO (11,53 %), sachant qu'il n'y a pas de collège spécifique « Journalistes ». Lors des dernières élections des représentants du collège des journalistes siégeant à la commission de première instance et à la commission supérieure de la CCIJP, le SNJ a obtenu 55,08 % des voix ; le SNJ-CGT 20,59 % ; la CFDT –journalistes 15,06 % ; la FASAP-FO 4,51 % ; la CFTC 3 %, la CFE-CGE 1,76 %.*

[3] *Les statuts des SDJ ou SDR sont très divers : souvent associations relevant de la loi de 1901, mais aussi parfois sociétés civiles à capital variable ou sociétés en nom collectif.*

pression afin d'obtenir des garanties[1], directement auprès de la direction ou par des actions publiques, comme des communiqués de presse. Juliette Demey, co-présidente de la SDJ du *Journal du dimanche* (JDD), a indiqué ainsi : « *Notre dernière manifestation publique a été le communiqué que nous avons publié il y a moins d'un mois après le énième changement à la tête du journal, pour lequel nous n'avons reçu, à ce jour, aucune explication à ce jour et qui est intervenu à quelques semaines de l'élection présidentielle et en pleine OPA.* » Bertrand Greco, son co-président, rappelait son attachement à la ligne éditoriale du JDD et à son indépendance : « *Notre journal n'a jamais été un média d'opinion et nous pensons qu'il se mettrait gravement en danger s'il le devenait.* »

Dans le cas d'un groupe plurimédia, chaque média peut disposer de sa propre SDJ pour défendre son identité propre et son indépendance éditoriale. Nicolas Ropert, président de la SDJ de RMC, a ainsi rappelé que sa SDJ défend « *le fait que RMC est une rédaction à part entière, même si les rédacteurs en chef des différentes entités se parlent. Notre rôle, en tant que journalistes -, mais les rédacteurs en chef en ont aussi conscience -, est d'arriver à exister malgré tout à côté d'une grosse machine comme BFM TV.* (…) *Nous avons bien en tête la question de l'indépendance du travail journalistique et le souci de faire vivre notre radio, et en discutons régulièrement avec la direction, avec laquelle nous nous réunissons toutes les quatre à six semaines. La SDJ s'est battue, à l'époque, contre cette mutualisation des antennes opérée pour la matinale commune du week-end.* »

Élus par leurs pairs, les journalistes qui représentent les SDJ ou les SDR exercent leurs fonctions de manière bénévole et ne bénéficient ni d'« heures de délégation », ni d'un régime de protection particulier en matière de sanction ou de licenciement – ce dont bénéficient les représentants du personnel.[2]

En 2005, un certain nombre de sociétés de journalistes et de rédacteurs se sont regroupées au sein du Forum permanent des sociétés de journalistes.[3]

(b) Des chartes de déontologie négociées par la profession, mais inégalement appliquées

Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT, déclarait devant la commission d'enquête le 14 janvier 2022 suite à une interrogation du Sénateur Michel Laugier : « *Je ne crois aucunement à la neutralité du journaliste : c'est une fable. Chaque publication a une ligne éditoriale représentée par le directeur de la rédaction - seul l'audiovisuel public doit faire preuve de neutralité. Si la neutralité du journaliste n'existe pas, ses*

---

[1] *La SDJ du Journal du dimanche (JDD) a ainsi été créée en 2006 après le renvoi du directeur de la rédaction de Paris Match (autre publication du groupe Lagardère) Alain Genestar, qui était un ancien directeur de la rédaction du JDD.*

[2] *Pour une comparaison européenne, voir l'Étude de législation comparée du Sénat, n° 205 - février 2010 - Les sociétés de journalistes dans la presse écrite.*

[3] *Selon son site internet (http://forumsdj.free.fr/SDJ_membres.php, consulté le 28 février 2022), le forum rassemble actuellement 34 SDJ.*

pratiques professionnelles doivent être conformes à notre déontologie : publier une idée politiquement orientée suppose que celle-ci soit vraie et vérifiée. » De manière proche, Patrick Eveno, en réponse à une question de la Sénatrice Monique de Marco qui l'interrogeait sur l'indépendance des rédactions, a également réagi : « *Je ne crois pas à l'indépendance des rédactions, dont le budget est pris en charge par des investisseurs* (…) »

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 novembre 2016, **des règles de déontologie s'appliquaient déjà au métier de journaliste**. Elles trouvent leurs sources dans différents textes de nature conventionnelle négociés en France, mais aussi au niveau international. Elles apportent à la fois une garantie dans le contenu de l'information et une protection du métier de journaliste.

En juillet 1918, la première charte, appelée **Charte des devoirs professionnels des journalistes français** constitua l'un des actes fondateurs du Syndicat national des journalistes (SNJ). Révisée en 1938, puis en 2011 – et désormais intitulée « **Charte d'éthique professionnelle des journalistes** », elle estime qu'une information de qualité doit être exacte et ne pas avoir été obtenue de manière déloyale. Elle précise les principes déontologiques de base et notamment le fait que les journalistes doivent considérer la calomnie, les accusations sans preuve, la déformation des faits et le mensonge comme les plus graves fautes professionnelles.

En novembre 1945, la « Déclaration des droits et des devoirs de la presse » de la Fédération nationale de la presse française (FNPF) affirme que « *la presse n'est pas un instrument d'objet commercial, mais un instrument de culture* ». La presse a pour mission de « *donner des informations exactes, défendre des idées, servir la cause du progrès humain* ».

Au niveau européen, la **Déclaration des devoirs et des droits des journalistes** a été adoptée en 1971 à **Munich** par les représentants des fédérations de journalistes de la Communauté européenne ainsi que de diverses organisations internationales de journalistes. Dans son préambule, elle réaffirme que « *le droit à l'information, à la libre expression et à la critique* », et estime que « *la responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics.* » Cette responsabilité a été particulièrement mise en avant par les syndicalistes interrogés par la commission d'enquête.

Elle reprend les grands principes de la charte française en y ajoutant un chapitre sur les droits des journalistes. Elle énonce dix devoirs et cinq droits fondamentaux des journalistes et de leurs employeurs. Parmi ces devoirs figurent le respect de la vérité et de la vie privée, la liberté d'information, l'obligation de rectifier toute information qui se révèle inexacte, mais aussi « *ne jamais confondre le métier de journaliste avec celui du publicitaire ou du propagandiste ; n'accepter aucune consigne, directe ou indirecte, des annonceurs* »[1] et « *refuser toute pression et n'accepter de directives*

[1] *Devoir n° 9.*

rédactionnelles que des responsables de la rédaction[1] ». Parmi ces droits, elle affirme un droit de retrait, de refus de subordination « *contraire à la ligne générale de son entreprise*[2] » et de ne pas être « *contraint à accomplir un acte professionnel ou à exprimer une opinion qui serait contraire à sa conviction ou à sa conscience* »[3]. Selon cette charte, la rédaction doit être informée de toute décision importante affectant la vie de l'entreprise[4].

Au niveau international, la **Charte d'éthique mondiale des journalistes de la Fédération internationale des Journalistes** (FIJ), adoptée en 2019 à Tunis, précise les droits et les devoirs des journalistes en termes d'éthique, en se fondant sur des textes majeurs de droit international.

Ces chartes s'organisent autour de trois principes : respect dû au lecteur, respect des confrères (refus du plagiat) et protection du secret de ses sources par le journaliste. Elles énoncent ainsi des principes tels que le respect des faits et de la vérité, ou le devoir d'honnêteté morale et financière des journalistes.

Elles constituent avant tout des **outils d'autorégulation** pour la profession. La convention collective nationale des journalistes, signée par les partenaires sociaux, précise seulement que « *les parties reconnaissent l'importance d'une éthique professionnelle et l'intérêt que celle-ci représente pour une bonne information du public* ». Les trois chartes précitées n'ont donc pas de valeur contraignante dans l'ordre juridique interne, même si leur annexion au contrat de travail a été évoquée devant la commission d'enquête.

De nombreux syndicats et journalistes interrogés comme François Bonnet estiment qu'il faudrait annexer aux contrats de travail des journalistes la charte de Munich, « *texte fondamental de notre métier, de sa déontologie et ses pratiques professionnelles* » selon François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre.

À la suite des **États généraux de la presse écrite** à l'automne 2008, un comité de sages présidé par Bruno Frappat devait unifier ces règles au sein d'un **texte unique, un « code de déontologie »,** dans la perspective de l'annexer à la convention collective nationale des journalistes. Toutefois, ce projet n'a pu aboutir, le texte présenté le 27 octobre 2009 n'étant pas parvenu à rassembler l'ensemble de la profession. Le SNJ avait notamment regretté l'absence de devoirs pour l'ensemble des acteurs de la chaîne éditoriale, rejoint en cela par l'Union syndicale des journalistes CDT et le SNJ-CGT.

Même si la charte du SNJ et la charte de Munich n'ont pas de valeur contraignante, **la loi du 14 novembre 2016 a prévu qu'à défaut de conclusion d'une charte déontologique dans l'entreprise avant le 1er juillet**

---

[1] *Devoir n° 10.*

[2] *Droit n° 2.*

[3] *Droit n° 3.*

[4] *Droit n° 4.*

2017 et jusqu'à l'adoption de celle-ci, **les déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste pourront être invoqués en cas de litige**. Ces chartes pourront donc servir de **fondement au droit d'opposition** des journalistes en cas d'absence de charte déontologique dans l'entreprise.

(c) Des chartes internes aux entreprises parfois anciennes et diverses

Sans attendre les prescriptions nouvelles de la loi du 14 novembre 2016 en ce qui concerne l'adoption de règles déontologiques, de nombreuses entreprises de presse ou audiovisuelles se sont spontanément dotées de **chartes,** comme *Ouest-France*, *Le Monde* ou *France Télévisions,* qui soit reprennent les chartes adoptées par les syndicats ou les représentants des journalistes, soit adoptent des chartes plus spécifiques, selon leur spécialité et leur public, pour garantir l'indépendance des rédactions et des journalistes. *Le Manuel de l'agencier* de l'Agence France-Presse comprenait ainsi des règles déontologiques et des conseils pratiques.

Leurs contenus, malgré une base commune, peuvent être assez différenciés. Par exemple, la première « Charte des droits et devoirs des journalistes du groupe Canal+ »[1], très détaillée, reprenait largement la charte de Munich, et notamment la primauté du droit du public de connaître les faits et les opinions. La charte dont s'est doté le journal *Libération* mentionne ainsi les grands principes entourant l'indépendance éditoriale du journal ainsi que les règles de déontologie de l'information (vérification des sources, distinction fait/commentaire) et de déontologie professionnelle (pas de prise en charge extérieure des frais de déplacement des voyages de presse). Le groupe PlayBac presse, qui édite des quotidiens pour enfants, a opté pour le code d'éthique de la société des journalistes professionnels américains. Le groupe La Dépêche du Midi a depuis le début des années 2000 deux chartes : la charte éditoriale, « rappelle les valeurs républicaines et les engagements » du groupe « vis-à-vis de son territoire et de ses lecteurs », tandis que la charte rédactionnelle reprend « les règles d'écriture et de déontologie qui engagent les journalistes », et détaille la manière d'écrire chaque type d'article. La Charte de déontologie d'Altice Media comprend 50 engagements, dont le fait de « privilégier » les informations obtenues par les journalistes du groupe ou leurs correspondants. Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA), a indiqué à la commission d'enquête que le groupe avait des chartes éditoriales et vient de signer un « accord de qualité de vie au travail pour le groupe, incluant une charte de savoir-vivre. » Il a également signalé avoir un « recueil de déontologie » au niveau du groupe et un « manuel de lutte contre la corruption ». *Le Parisien* a une charte bi-média. La charte déontologique du groupe M6 a été négociée conjointement avec les journalistes de RTL et M6.

---

[1] *Cette charte a été remplacée en 2017 par une « Charte déontologique du groupe Canal », moins précise, rédigée en application de la loi du 14 novembre 2016.*

Le Canard enchaîné impose des règles d'indépendance très strictes à ses journalistes, qui s'engagent à ne pas investir en bourse, ni faire de piges pour d'autres journaux et à n'accepter aucun cadeau ou décoration officielle. La nouvelle « Charte déontologique du groupe Canal » interdit, quant à elle, à ses journalistes d'exercer toute responsabilité politique. La charte des Échos est extrêmement précise sur de possibles conflits d'intérêts économiques ou politiques et même sur tout soupçon de partialité : « *les journalistes s'interdisent toute situation susceptible de créer un doute sur leur impartialité* ». Cette précaution est aussi prévue par la charte d'Altice : « *les collaborateurs des services audiovisuels d'Altice Media évitent toute situation pouvant jeter un doute sur l'impartialité de l'entreprise et son indépendance vis-à-vis des groupes de pression, de quelque nature qu'ils soient* ».

Radio France a publié le 15 juin 2000 un « Code des principes et des valeurs de l'information », comprenant des chapitres sur l'indépendance, la fiabilité de l'information, les conflits d'intérêts, pluralisme et diversité, l'investigation, et « face à l'événement terroriste ». De nombreuses chartes prévoient, en outre, un **traitement spécifique de l'actionnaire et de ses sociétés**, en mentionnant systématiquement qu'il est propriétaire du journal. C'est notamment le cas au *Monde* et aux *Échos*.

La plupart des syndicats de presse se sont dotés de chartes ou de guides de bonnes pratiques adossés à leurs statuts : l'adhésion d'une entreprise à ces syndicats vaut adhésion à ces règles professionnelles. Cela vaut pour la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS, regroupement de 7 syndicats), dont la charte a été adoptée dès 1985, le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), dont la charte a été adoptée dès sa création en 1989, l'Union de la presse en région (UPREG, regroupement de deux syndicats), dont la charte a été adoptée en 1991, la Fédération de la presse périodique régionale (FPPR, composée désormais de deux syndicats au lieu de trois), dont la charte a été adoptée en 1998 et pour le Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), dont la charte a été adoptée en 2010. Les sociétés de presse du groupe Reworld n'ont ainsi pas de charte déontologique spécifique, mais sont adhérentes du SEPM[1]. En juillet 2019, 30 membres de l'Alliance pour la presse d'information générale (APIG), représentant 60 titres de presse[2], ont signé une charte de la traçabilité de l'information.

Certains médias, notamment ceux qui se veulent indépendants, font de ces chartes de déontologie leur marque de fabrique : ainsi, le site d'information Les Jours met en avant sa charte déontologique, avec entre autres l'interdiction de cadeaux, la séparation de l'éditorial et du commercial, la transparence des aides et de l'actionnariat et une déclaration des devoirs et des droits des journalistes, reprenant très largement la charte de Munich.

---

[1] *Réponse du groupe Reworld au questionnaire de la Commission d'enquête, mars 2022.*

[2] *L'APIG rassemble 300 titres de presse, selon son président, Pierre Louette.*

La charte déontologique de Mediapart est de teneur équivalente, et prévoit même que chaque journaliste rende publique une déclaration d'intérêts.

(d) Une généralisation de ces chartes prévue par la loi du 14 novembre 2016

Depuis le 1er juillet 2017, chaque entreprise de presse ou audiovisuelle doit avoir engagé des négociations pour signer une charte déontologique rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes.

Prévues par le décret du 13 avril 2012 modifié régissant le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), **les conventions-cadres entre l'État et les titres et groupes de presse** conditionnent le versement des aides à la presse à l'adoption, par ces derniers, d'engagements et de bonnes pratiques - sociales, environnementales, éducatives… D'une durée de trois ans, elles concernent principalement les titres et groupes percevant plus d'un million d'euros d'aides par an sur les trois dernières années.

L'article 5.1 de la convention-cadre type stipule que les entreprises se dotent d'une charte déontologique, conformément aux dispositions de la loi du 14 novembre 2016.

Des critères déontologiques sont requis pour l'attribution de certaines aides à la presse

Prévues par le décret du 13 avril 2012 modifié régissant le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), les conventions-cadres entre l'État et les titres et groupes de presse conditionnent le versement des aides à la presse à l'adoption, par ces derniers, d'engagements et de bonnes pratiques – sociales, environnementales, éducatives.

Les groupes de presse ayant bénéficié d'un montant d'aides supérieur à 1 M€ en moyenne annuelle sur les trois années précédentes, ou qui ont bénéficié d'un montant d'aides représentant au moins 20 % du chiffre d'affaires du titre et supérieur à 0,5 M€ en moyenne annuelle sur les trois années civiles précédentes, ou qui bénéficient directement au cours de l'année civile d'une aide supérieure à 1 M€ au titre FSDP doivent signer une **convention-cadre avec l'État** comprenant plusieurs engagements. Parmi ceux-ci figurent des règles de déontologie et transparence : signature d'une charte déontologique négociée avec les représentants des journalistes, transparence de la composition du capital, transparence vis-à-vis des lecteurs sur le détail des aides à la presse reçues, *etc.* ;

Pour la deuxième génération de conventions-cadres (2018-2020), 27 groupes de presse sont concernés ; certains ayant demandé à conclure des conventions-cadres séparées pour leurs différents titres ou familles de titres, le nombre de conventions-cadres à conclure est de 38.

Au 1er août 2021, seuls 23 groupes de presse sur 38 avaient signé cette convention.

Le ministère de la culture assure un suivi régulier des conventions. Il peut suspendre en partie les aides en cas de non-respect des engagements pris après mise en demeure infructueuse. Au 1er septembre 2021, plus de 60 % des conventions-cadres ont été signées tandis que 16 autres sont en cours de finalisation[1].

[1] *DGMIC, réponses au questionnaire budgétaire, septembre 2021.*

Mais comme le rappelle Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT, « *la loi Bloche contraint les titres d'information politique et générale, qui reçoivent des aides financières, à disposer d'une charte. Pour les autres titres, elle prévoit l'ouverture de négociations, mais pas la signature d'une charte.* »

Les entreprises peuvent également s'engager à participer à un **observatoire de déontologie** en matière d'information ou à la mise en place d'un **médiateur de l'information** – dont les groupes assurent les conditions d'un travail indépendant en lien avec les journalistes, les instances de direction et le public. Il en existe notamment dans le service public ou sur certaines grandes chaînes, notamment TF1. En 2020, *Le Monde* a remplacé son médiateur par un « directeur délégué aux relations avec les lecteurs. »

Le bilan quantitatif des chartes déontologiques issues de la loi du 14 novembre 2016, réalisé par le ministère en lien avec les syndicats professionnels, se heurte à de faibles taux de réponse. Les statistiques sont donc sous-évaluées.

Éditeurs ayant adopté une charte déontologique au 1er septembre 2021[1]

Syndicat	Sociétés éditrices	% de sociétés éditrices	Titres rattachés	% de titres rattachés
SPQN	9 (sur 11)	82 %	12 (sur 14)	82 %
UPREG	40 (sur 44)	91 %	48 (sur 52)	92 %
FFPPR	95 (sur 129)	74 %	217 (sur 263)	83 %
FNPS	86 (sur 239)	36 %	372 (sur 871)	35 %
SPIIL[2]	23 (sur 215)	11 %	49 (sur 289)	8 %
SEPM	27 (sur 34)	79 %	170 (sur 218)	78%

Il est à noter qu'en 2019, France Télévisions a souhaité étendre l'exigence de respect des principes de sa charte éthique à tous ses partenaires d'affaires, par l'insertion d'une clause dans tous ses contrats en 2019. Ces principes sont les suivants : respect des personnes et de l'environnement ; santé, hygiène et sécurité ; engagements éthiques et déontologiques en matière de contenus et de produits diffusés ; activité politique et associative ; prévention des conflits d'intérêts ; cadeaux et invitations ; relations avec les clients, les fournisseurs et les prestataires ; lutte contre la fraude et la corruption ; discrétion professionnelle et confidentialité ; protection des actifs de l'entreprise ; communication à l'extérieur du groupe et sur les réseaux sociaux.

[1] *DGMIC, réponses au questionnaire budgétaire, septembre 2021.*

[2] *Seuls 19 % des éditeurs (41 sur 215 adhérents) pour un total de 49 titres sur 289 (17 % des titres) ont répondu.*

(e) D'autres garde-fous protègent la qualité de l'information et les journalistes

Ouest-France, dès 1990, a été le premier journal français à rédiger une « **Charte du traitement des faits divers** », reposant sur différents principes : respect des faits, des personnes et des sensibilités, responsabilité, protection des individus, refus du sensationnel, de la vulgarité et de la violence.

Les entreprises peuvent aussi mettre en œuvre des **systèmes de modération des commentaires** des internautes. *Ouest-France* a ainsi une charte utilisateur, tandis que *Mediapart* a imposé pour son « Club Mediapart », partie du site Internet comprenant des articles rédigés par les utilisateurs, avec un principe de responsabilité individuelle et collective, la signature d'une « Charte de participation ».

En sus de ces chartes de déontologie, **certains médias cherchent à assurer leur indépendance, tant éditoriale que financière, par la structure même de leur organisation** : association loi 1901 pour *Ouest France*[1], fondation[2] comme *Mediapart* (Fondation pour une presse libre) ou *Libération* (Fonds de dotation pour une presse indépendante), pôle d'indépendance au *Monde*. Selon son slogan, « *Mediapart n'appartient qu'à ses lecteurs* ». Quant au site d'information *Les Jours,* il a opté pour le statut d'entreprise solidaire de presse d'information (ESPI).[3]

Lors de son audition, Matthieu Pigasse, co-gérant de la holding « Le Monde libre », a insisté sur « l'indépendance éditoriale absolue » du journal *Le Monde*, avec une stricte séparation entre le pouvoir actionnarial et le pouvoir éditorial, grâce à la holding « Le Monde libre » au pôle d'indépendance et à son « *golden share* », et au droit d'agrément tant pour les nouveaux actionnaires que pour la nomination du directeur de la rédaction.

Thomas Rabe, président-directeur général de Bertelsmann, se félicitait de telles mesures de protection des journalistes : « *En France, des règles formalisées existent pour garantir l'indépendance des journalistes et des rédactions. Vous disposez également de comités de déontologie. Il me semble que ces garde-fous fonctionnent.* » Cependant, il attache davantage d'importance à la culture d'entreprise assurant une séparation entre propriétaire et journalistes. « *Bien entendu, il existe un statut pour les journalistes et les rédacteurs en chef, mais la pratique, fondée sur une culture bien établie, fonctionne. Cela me semble plus efficace que les assurances écrites.* »

---

[1] *Avec l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste (ASPDH), créée en 1990.*

[2] *Structure à but non lucratif reconnue d'intérêt générale et régie par l'article 40 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.*

[3] *Statut créé par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.*

(f) Des comités d'éthique encore balbutiants et trop faibles

L'article 11 de la loi du 14 novembre 2016[1] prévoit également qu'« un **comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPIP)** composé de personnalités indépendantes soit institué auprès de toute personne morale éditrice d'un service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale ».

Il est chargé du respect des principes énoncés au troisième alinéa de l'article 3-1 de la loi Léotard. Il peut être consulté à tout moment par les dirigeants de l'entreprise, un médiateur ou toute autre personne. Lors de leur audition le 17 février 2022, les représentants de trois CHIPIP ont confirmé qu'ils pouvaient s'autosaisir. Le comité informe le CSA « de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes », et publie chaque année un **bilan annuel**.

Ses **membres sont indépendants**, l'indépendance étant considérée comme l'absence d'un intérêt quelconque dans l'éditeur, à l'égard d'un de ses actionnaires ou dans une société avec laquelle ils sont liés financièrement ou commercialement. Cette indépendance doit perdurer durant un an après leurs fonctions. Ils exercent leurs fonctions à titre bénévole, nous ont confirmé les représentants des comités de TF1, Canal+ et France Télévisions.

Les membres sont nommés « par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la personne morale ou, à défaut, pour les associations, par l'assemblée générale. » La composition du comité est paritaire et doit être notifiée au CSA. Les modalités de fonctionnement du comité sont fixées par la convention conclue entre le CSA et les éditeurs privés ou par le cahier des charges des sociétés nationales de programme. Ainsi, le nombre de membres du comité peut varier (huit à TF1, six à Canal+, cinq à France Télévisions, Radio France ou chez Altice Media…), de même que la fréquence des réunions (semestrielle à TF1, trimestrielle à France Télévisions…)

Selon Richard Michel, membre du CHIPIP de Canal+ : « *nous ne sommes ni des juges d'instruction, ni des procureurs, ni des censeurs, ni des donneurs de leçons, ni des directeurs de l'information. Nous sommes simplement, dans le cadre de la loi, des veilleurs, voire des lanceurs d'alerte. Notre pouvoir est donc simple : nous pouvons donner des avis, faire éventuellement des propositions pour rectifier certaines attitudes problématiques tant sur le respect du pluralisme que sur l'honnêteté de l'information.* A contrario, *comme le stipule la loi, nous n'avons pas à intervenir, ni sur les choix ou les évolutions éditoriales des rédactions, ni sur le recrutement des journalistes ou des chroniqueurs : c'est l'affaire des chaînes de télévision.* » Il estime agir « *avec bienveillance, mais aussi avec lucidité.* »

Un comité peut être commun à tout ou partie d'un groupe, lorsqu'une personne morale contrôle plusieurs services de radio et de télévision.

---

[1] *Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

Les modalités d'action du CHIPIP de France Télévisions, Radio France et l'audiovisuel extérieur ont été précisées par le décret du 21 mars 2017[1].

Lors de son audition, Édith Dubreuil, membre du CHIPIP de TF1, a rappelé que ces comités ont été instaurés très récemment et n'ont pas bénéficié d'une période favorable à leur démarrage, en raison de la pandémie de covid-19. Celui de TF1 n'a ainsi reçu aucune saisine en quatre ans, même s'il se réunissait une fois par semestre et a réalisé différentes actions : visite des rédactions, partage d'expériences avec d'autres comités, révision de la charte des journalistes, auditions par l'Arcom.

D'autres comités ont été davantage saisis. Le CHIPIP de Radio France est monté très vite en puissance et est de loin le plus sollicité, avec un record de 146 saisines en 2020[2]. Celui de France Télévisions a été saisi à onze reprises en 2021 : sept venaient de sociétés commerciales, trois de particuliers, une d'une parlementaire[3].

Le 10 décembre 2019, le CHIPIP de Radio France a émis des recommandations « visant à guider le traitement des situations dans lesquelles les personnels des antennes de Radio France, ou leur conjoint, partenaire ou concubin, décident de se porter candidats à une élection politique, » à la suite d'une saisine de sa directrice. En 2021, il a également publié des recommandations sur la place des experts à l'antenne et un Guide des bonnes pratiques pour usage des réseaux sociaux par les salariés de Radio France.[4]

Le CHIPIP de M6 a publié une seule délibération, le 16 avril 2021, à la suite d'une saisine du bureau de la SDJ de RTL, relative aux podcasts commerciaux. Il a ainsi émis des demandes de clarification et notamment souhaité que la distribution se fasse « dans un espace partenaire, sans confusion avec les contenus non commerciaux. »[5] Il a été également saisi en 2020 par la direction du groupe au sujet d'un documentaire prêtant à controverse.

Le CHIPIP de Canal+ a été saisi à plusieurs reprises, notamment par la direction du groupe. Richard Michel estime que le comité a été « très actif », notamment grâce à « un vrai dialogue avec la direction générale. » Son avis a été suivi d'effets à plusieurs reprises. Lors des manifestations de Gilets jaunes, son avis sur l'émission « Les Terriens », qui prévoyait de faire intervenir Maxime Nicolle, leader du mouvement, en lien avec des négociations avec le CSA, a abouti à la déprogrammation de l'émission.

---

[1] *Décret n° 2017-363 du 21 mars 2017 portant modification des cahiers des charges des sociétés nationales de programme France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.*

[2] *D'après le bilan annuel 2021, il a reçu 81 saisines entre le 1er janvier et le 16 novembre 2021. Il avait fait l'objet de 143 saisines en 2020, 4 en 2018 et 1 en 2017.*

[3] *Le dernier bilan annuel disponible du CHIPIP de France Télévisions date de mars 2020, la commission d'enquête n'a pas pu consulter le bilan 2020-2021.*

[4] *https://www.radiofrance.com/comite-ethique*

[5] *Source : groupe M6, réponses au questionnaire de la commission d'enquête, février 2022.*

Thomas Bauder, directeur de la rédaction de CNews, l'interprète comme le fait de « *baisser la voilure* » sur les Gilets jaunes, alors que la chaîne avait « *tendance à relayer systématiquement les images des samedis de manifestations, de façon non filtrée. Le comité d'éthique nous a dit que nous faisions bien notre travail, mais que nous pouvions prendre un peu plus de recul.* »

Le comité a obtenu également l'enregistrement préalable et la diffusion en différé de l'émission « Face à l'info » en 2019 « pour contrôler les propos qui ne seraient pas diffusables », selon Maxime Saada. Par ailleurs, lorsque le CHIPIP de Canal+ a été saisi en 2017 par Reporters sans frontières sur le documentaire « L'effet papillon », concernant les activités africaines du groupe Vivendi, Richard Michel a indiqué que le comité a appelé le groupe à « *prendre des dispositions pour qu'à chaque fois qu'il y a un risque de conflit d'intérêts, par exemple, au regard du pays concerné par le reportage, les décisions prises et les procédures suivies soient tout à la fois transparentes et incontestables.* »

Chez NextRadioTV (Altice), après des observations de l'une de ses membres, le CHIPIP a mis un terme en 2020 à la participation d'un des intervenants de l'émission « Les Grandes gueules », et a émis plusieurs recommandations.

Arte ne dispose pas de comité d'éthique, mais a mis en place, depuis sa création, un « comité consultatif des programmes », composé de seize personnalités de la vie civile et culturelle de la France et de l'Allemagne (à parité), qui conseille le Comité de gérance et l'Assemblée générale en matière de programmes. Mais le groupe Arte a une charte de déontologie et les journalistes d'Arte France une charte d'éthique et de déontologie, reprenant la charte de Munich. **Certains grands journaux ont aussi l'équivalent d'un comité d'éthique**. Le journal *Les Échos* a ainsi un « Comité d'indépendance éditoriale » que peut saisir tout journaliste confronté à un problème d'ordre déontologique, et *Le Monde* a un « Comité d'éthique et de déontologie » présidé par Dominique de la Garanderie, ancienne bâtonnière de l'Ordre des Avocats du barreau de Paris. Le groupe La Dépêche du Midi est également en train de créer un « Comité honnêteté, indépendance et pluralisme. »

Mais pour d'autres journaux, comme l'a rappelé Vanessa Boy-Landry, journaliste à *Paris Match* et Juliette Demey, coprésidente de la SDJ du *Journal du dimanche*, c'est le **comité social et économique (CSE**) qui adopte la charte déontologique et « *veille au respect de l'indépendance journalistique de la publication face aux pressions de tout ordre, de faire entendre le point de vue des journalistes sur tous les problèmes touchant à la rédaction et à la politique éditoriale.* » À Europe 1, fin septembre 2021, le CSE a ainsi publié un communiqué de presse pour dénoncer la création d'une matinale commune entre Europe 1 et CNews le week-end. Il a obtenu en partie gain de cause, puisqu'un mois et demi plus tard, la rédaction d'Europe 1 a pu récupérer la tranche 7 heures/8 heures, ne laissant plus à la chaîne CNews que la tranche 8 heures/ 9 heures. Le secrétaire du CSE a même été mandaté pour pouvoir engager, si besoin, une procédure de délit d'entrave.

(g) Le rôle limité du conseil de déontologie journalistique et de médiation

Dans son rapport remis en 2014 à la ministre de la culture et de la communication, Marie Sirinelli estimait que la mise en place d'une instance de déontologie de l'information sous la forme d'un « conseil de presse », comme il en existe dans de nombreux pays dans le monde, suscitait de nombreux débats au sein de la profession, alors que le consensus politique semblait assez acquis lors des débats préparatoires à l'adoption des lois (organique et ordinaire) du 22 décembre 2012 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information.

Comme l'a rappelé Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, devant la commission d'enquête, « *une étude menée par l'Alliance des conseils de presse indépendants d'Europe (AIPCE) avait montré que la confiance du public envers les journalistes était plus importante quand il existait un conseil de déontologie.* »

C'est pourquoi la mission d'expertise indépendante présidée par Emmanuel Hoog, ancien président de l'Agence France-Presse, invitait la profession à s'organiser elle-même pour mettre en place une instance d'autorégulation et de médiation de l'information, indépendante des pouvoirs publics.[1]

À la suite de la remise des conclusions de ce rapport et d'un travail mené par l'Observatoire de la déontologie de l'information (ODI), un collectif réunissant journalistes, éditeurs et représentants de la société civile s'est réuni pour instituer une instance tripartite d'autorégulation. **Par l'Assemblée générale fondatrice du 2 décembre 2019 s'est créé le conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)** présidé par Patrick Eveno universitaire et président de l'ODI. Le 1er avril 2021, l'Assemblée générale du CDJM a élu Kathleen Grosset en tant que nouvelle présidente.

Le CDJM se veut une **instance de dialogue et de médiation entre les journalistes, les médias, et le public** - chacun formant un collège - sur toutes les questions relatives à la **déontologie journalistique** dont il est saisi ou dont il souhaite se saisir. Ses statuts rappellent **qu'il n'est pas un ordre professionnel** et qu'il a vocation à **défendre la liberté éditoriale des médias**, dont les choix éditoriaux doivent dépendre du seul directeur de la publication.

Les saisines du CDJM peuvent porter sur tout acte journalistique édité, publié ou diffusé en France, ou à destination du public français. Ses travaux n'ont pas vocation à aboutir au prononcé de sanctions à l'égard du média visé. L'instance rend un avis qui est ensuite rendu public sur le site du CDJM et par un communiqué de presse. Le média concerné est invité à informer largement son public de l'avis rendu le concernant. **Depuis sa création, le CDJM a reçu 492 saisines** de la part du public, portant sur

[1] Confiance et liberté : Vers la création d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information, *rapport à la ministre de la culture, remis le 27 mars 2019.*

232 actes journalistiques différents. **59 ont fait l'objet d'un avis** et 14 sont en cours d'analyse.[1]

Une convention pluriannuelle d'objectifs a été signée pour la période 2020-2022. Il est prévu que les financements publics ne peuvent dépasser la moitié du budget annuel de l'association, excepté au moment de sa création et pour une durée maximale de trois ans. Au-delà, le soutien financier de l'État ne dépassera pas 25 % du budget du CDJM. Dans le projet de loi de finances pour 2022, il était prévu une participation de l'État à hauteur de 25 % des recettes prévisionnelles annuelles du CDJM, pour un montant maximum de 100 000 euros. L'essentiel des ressources devrait ainsi provenir des contributions de ses adhérents.

Patrick Eveno, ancien président du CDJM, a éclairé la commission sur le rôle du CDJM, qui ne se substitue pas à la justice. Sur les propos tenus par Éric Zemmour sur CNews sur les mineurs étrangers, le CDJM a refusé la saisine concernant M. Zemmour, « *qui n'est plus un journaliste, mais une personnalité politique : cette affaire relève non pas de la commission de déontologie, mais bien de la justice et de la loi de 1881. En revanche, le conseil a accepté la saisine concernant Mme Christine Kelly, qui, en tant que journaliste, aurait dû réagir aux paroles de M. Zemmour : nous avons considéré qu'elle a fait preuve d'un manque de déontologie.* » Selon M. Eveno, le CDJM « *ne se place pas sur le terrain politique ; ses réponses portent sur le processus de fabrication, la collecte et la diffusion d'une information.* »

(3) Des protections individuelles importantes : clause de cession et clause de conscience

Le législateur a renforcé les conditions d'indépendance dans l'exercice de la profession de journaliste. Pierre Louette, président de l'Alliance de la presse d'information politique et générale (APIG) s'en félicitait : « *Notre pays peut s'enorgueillir d'avoir institué la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dont on vient de célébrer les 140 ans ; il existe les clauses de cession ou de conscience. Bref, il y a mille façons, pour quelqu'un qui ne serait pas en accord avec la ligne de son journal, de le quitter.* »

Le **statut professionnel des journalistes**, qui figure à l'article L. 7111-3 du code du travail, a été institué par la **loi « Brachard** » du 29 mars 1935. Ce statut pose deux principes complémentaires destinés à protéger son indépendance, et reconnus dans la convention collective nationale de travail des journalistes : la clause de conscience et la clause de cession, qui assurent l'autonomie des rédacteurs vis-à-vis de la direction et des propriétaires du titre de presse. Elles fondent la liberté intellectuelle des journalistes, en leur permettant d'opposer leur droit moral et de quitter leur publication, en percevant le cas échéant des indemnités dans des conditions déterminées par voie d'accord collectif et en général au moins égales à celles perçues en cas de licenciement.

---

[1] *Chiffres mentionnés sur le site internet du CDJM, mis à jour le 31 janvier 2022.*

Selon Emmanuel Poupard, premier secrétaire général du SNJ, interrogé par la commission d'enquête le 10 décembre 2021, « *les clauses de cession et de conscience sont le* ***socle commun*** *du statut des journalistes ; nous y tenons, tout comme à la commission arbitrale, qui peut être saisie en cas de faute, car, en fait, elle protège les journalistes.* »

La **clause de cession** est un droit exceptionnel et dérogatoire au droit commun, prévu à l'article L. 7112-5 du code du travail. Alors que normalement, en cas de cession d'une activité ou d'une entreprise, tous les contrats de travail sont censés perdurer entre le nouvel employeur et les employés,[1] cette clause se déclenche automatiquement en cas de vente ou de changement de l'actionnaire principal, même si la ligne éditoriale du journal ne subit pas de modification[2]. Elle permet au journaliste de quitter une entreprise sans faire acte de démission tout en bénéficiant des indemnités légales de licenciement et des allocations chômage. Tous les journalistes, qu'ils soient « en pied » ou pigistes réguliers, quelle que soit leur ancienneté, sont concernés.

En théorie, cette clause s'ouvre quand la vente est réalisée, mais ne se ferme jamais – même si en pratique, le repreneur peut indiquer un délai pour que les journalistes utilisent cette clause. C'est un **droit individuel et volontaire, et imprescriptible**. À titre d'exemple, deux journalistes d'*Investir*, journal racheté par le groupe LVMH en 1993, ont pu faire jouer la clause de cession en 2019. C'est ce qu'a dénoncé Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) : « *nous croyons nécessaire de renforcer la clause de conscience et de faire évoluer la clause de cession. En effet, la façon dont cette dernière est mise en œuvre est extrêmement destructrice de valeur ; pis, dans de nombreux cas, elle n'est pas - ou plus - légitime, son exercice n'étant pas limité dans le temps* ».

La Commission arbitrale des journalistes (CAJ) est saisie lorsque le journaliste a plus de quinze ans d'ancienneté. **Le nombre de saisines de la Commission arbitrale des journalistes** au titre de la clause de cession est très inégal selon les années,[3] mais **reflète**, dans une certaine mesure, **les mouvements de concentration des médias**, notamment pour la presse magazine,[4] la presse quotidienne régionale, mais parfois aussi la télévision. On observe des **pics en 2015 et 2016**, au moment où Vincent Bolloré est devenu actionnaire majoritaire de Canal Plus et où il a repris i-Télé, mais aussi lors du rachat du *Nouvel observateur* par le groupe Le Monde, et du rachat en 2015 du *Midi libre* par le groupe La Dépêche du midi.

---

[1] *Selon l'article L. 1224-1 du code du travail.*

[2] *Elle n'est cependant pas ouverte en cas de changement éditorial : la cession est liée à la structure financière d'une entreprise. Une mise en gérance n'ouvre pas la clause de cession.*

[3] *Source : Commission arbitrale des journalistes.*

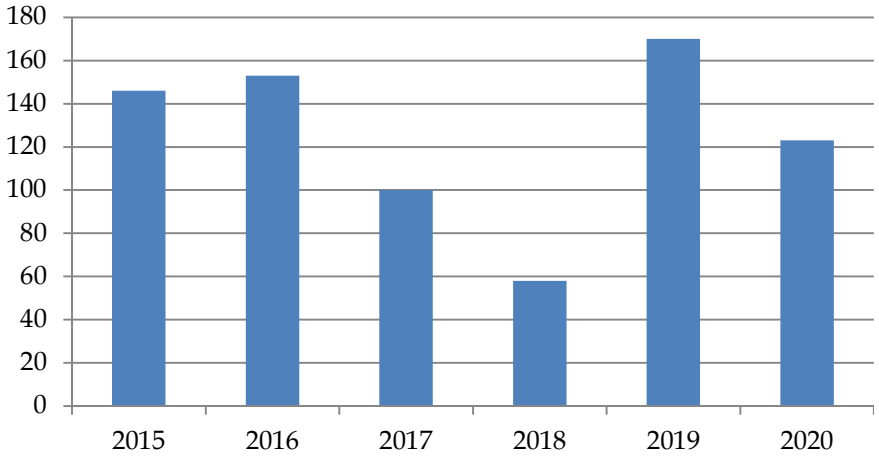
[4] *Les saisines de la CAJ faisant intervenir le SEPM sont largement majoritaires : elles ont représenté 39 % des saisines en 2015, 36,5 % en 2018, 63 % en 2019 et 37,5 % en 2020.*

En dehors des données de la CAJ valant pour les journalistes de plus de quinze ans d'expérience, le groupe La Dépêche du Midi a indiqué à la commission d'enquête que 46 journalistes avaient fait usage de la clause de cession en 2015, 19 en 2016 et 4 en 2017. Le groupe Les Échos-Le Parisien a également confirmé que 53 journalistes du *Parisien* ont exercé leur clause de cession en 2016, 3 en 2017, 5 en 2018, 2 en 2019 et 2 en 2020. Aux *Dernières nouvelles d'Alsace (groupe EBRA)*, 18 journalistes ont fait usage de leur clause de cession ou d'un *plan* de sauvegarde de l'emploi en 2011, et 37 en 2012, alors que le titre avait été racheté en 2009. Les **pics de 2019 et 2020** de la CAJ s'expliquent notamment avec la **reprise de Mondadori par Reworld**. Le président de la commission d'enquête rappelait ainsi qu'au moment du rachat de Mondadori, plus de la moitié des 330 journalistes du groupe ont fait valoir leur clause de cession. En 2020 et 2021, de nombreuses saisines concernent la presse magazine, et notamment les médias des groupes Prisma, Reworld, CMI et L'Express, mais également la presse quotidienne régionale, et notamment *France Antilles*. D'après Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT, « s*ur 400 titulaires de la carte de presse au sein de Prisma Media, 60 journalistes ont déjà quitté le groupe ; la direction prévoit un total de 140 départs d'ici à la fin de l'année*. »

Ces chiffres sont aussi à prendre avec précaution, puisqu'un effet d'aubaine pour des journalistes en fin de carrière – et qui du coup peuvent prétendre à des indemnités complémentaires importantes, non négligeables dans une profession fragilisée – n'est pas à exclure. C'est l'explication principale qu'a donnée Pascal Chevalier, président de Reworld Media, à la commission d'enquête : « *Vous savez qu'en France les journalistes ont un droit : la clause de cession. Les journalistes dont vous avez parlé ont décidé de faire jouer cette clause, en raison notamment d'un grand nombre d'années passées dans le groupe, etc. En interne, les jeunes ont pris la place des plus anciens.* (…) *Oui, j'assume la nécessité de restructuration après la reprise d'une marque média, puisqu'à terme, nous embauchons d'autres personnes, différentes de celles qui ont fait jouer leur clause de cession*. »

Laurent Bérard-Quélin, président de la FNPS, dénonce « *une double peine: on finance le départ des journalistes, qui vont ensuite monter un titre concurrent. Ce dispositif non seulement entame largement l'attractivité du secteur de la presse pour les investisseurs, mais aussi entraîne un risque et une incertitude qui obèrent la capacité d'investissement de celui qui rachète. En outre, la clause de cession engloutit directement ou indirectement une part des aides à la presse en créant un besoin de financement.* » Et de citer l'exemple d'*Epsiloon*, magazine monté quelques mois après l'usage de leur clause de cession par des journalistes de *Sciences & vie*, qui appartient au groupe Reworld. Selon lui, l'usage de la clause de cession fragilise les journaux, ainsi *L'Infirmière magazine*, qui s'est retrouvé devant le tribunal de commerce après l'activation de plusieurs clauses de cession.

Usage de la clause de cession[1]
(comme motif de saisine de la CAJ pour les journalistes ayant plus de 15 ans d'expérience)



Source : Commission arbitrale des journalistes, février 2022

La **clause de conscience** est issue de la notion de liberté de conscience, liberté fondamentale reconnue notamment par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou encore l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Accordée par la loi « Brachard » du 29 mars 1935, elle est prévue par l'article L. 7112-5 du code du travail. Considérée comme l'un des corollaires de la liberté d'expression, elle permet au journaliste professionnel de quitter son entreprise éditrice de presse ou audiovisuelle, de sa propre initiative.

Elle s'apparente à la clause de cession quand le journaliste apporte la preuve d'un « *changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal* », ayant pour conséquence de créer « *une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation ou, d'une manière générale, à ses intérêts moraux* ».

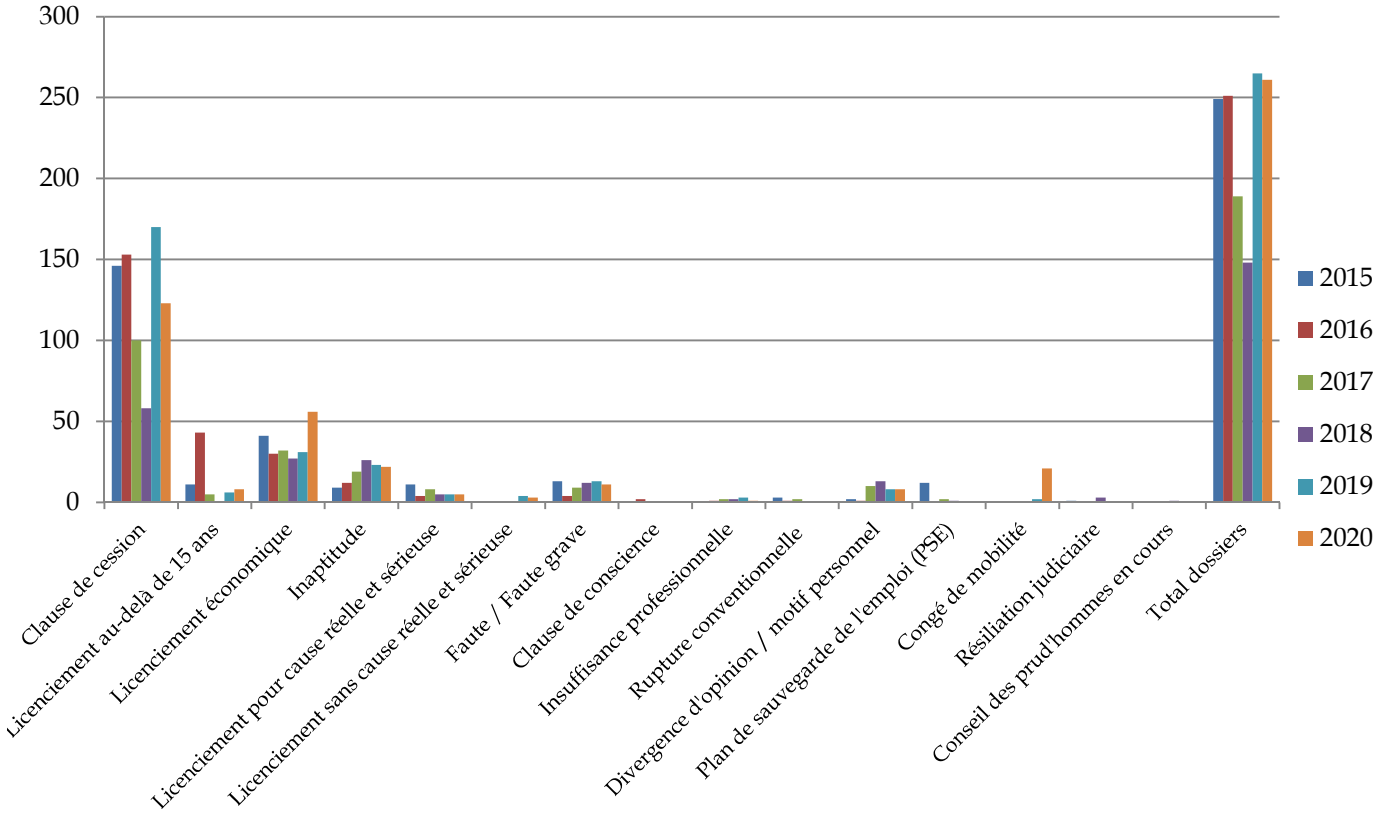
L'usage de cette clause obéit à une double particularité : d'une part, le journaliste n'est lié par aucun préavis préalable à la rupture contractuelle et d'autre part, il bénéficie d'indemnités de licenciement. Celle-ci est très peu utilisée : entre 2015 et 2020, seuls deux cas ont été remontés à la Commission arbitrale des journalistes, et uniquement pour l'année 2016[2].

Auparavant, les journalistes travaillant en agence de presse - statut parfois utilisé par certaines entreprises pour des raisons fiscales, selon Olivier Samain, ancien responsable SNJ d'Europe 1 - ne pouvaient bénéficier de ces clauses, puisque les agences n'étaient pas citées dans l'article du code du travail le concernant, comme l'avait reconnu un arrêt de la Cour de cassation en 2016. C'est pourquoi les journalistes d'Europe 1 avaient négocié avec leur employeur, à la suite de la grève de juin 2021 un dispositif spécifique, encadrant des ruptures conventionnelles individuelles, mais

[1] *Usage de la clause de cession comme motif de rupture du contrat de travail.*
[2] *Source : Commission arbitrale des journalistes.*

s'inspirant de la clause de conscience, qui a été adopté entre la direction et les syndicats le 14 septembre 2021.[1] Près de 40 journalistes sont partis par cette voie entre septembre et décembre 2021.

Lorsque la Commission arbitrale des journalistes est saisie en cas de rupture de contrat de travail, une grande majorité des saisines (47 % en 2020) concerne l'usage de la clause de cession, suivie par les licenciements économiques (21,5 %).



Selon Alexandre Buisine, membre du bureau national du SNJ, entendu le 10 décembre 2021 : « *La clause de conscience ou de cession est importante, c'est une reconnaissance de la conscience professionnelle, mais c'est aussi l'arme nucléaire, la dissuasion. Vous la faites valoir, vous partez dans les conditions d'un licenciement et vous n'avez plus d'emploi. Ainsi, 198 personnes dans l'ancien groupe Mondadori ont fait ce choix parce qu'ils savaient ce qui les attendait, mais beaucoup n'ont pas retrouvé de travail dans la presse depuis.* »

Laurent Bérard-Quélin, président de la FNPS, propose donc de « *maintenir en l'état la clause de conscience, actionnable à tout moment, et qui suppose que le journaliste démontre qu'il n'y a plus adéquation entre la ligne*

[1] *Mais en septembre 2020, la Cour de cassation, dans son arrêt du 30 septembre 2020 (Cour de cassation, civile, Ch. sociale, 30 septembre 2020, 19-12.885) a indiqué que les journalistes pouvaient bien relever de la Commission arbitrale des journalistes et bénéficier des indemnités légales prévues aux indemnités légales de licenciement :* « les dispositions des articles L. 7112-3 et L. 7112-4 du code du travail sont applicables aux journalistes professionnels au service d'une entreprise de presse quelle qu'elle soit. »

éditoriale et sa conscience professionnelle. En cas de cession, nous proposons une clause de conscience inversée : il reviendrait alors à l'éditeur de faire la preuve que son changement de ligne éditoriale, s'il existe, n'est pas de nature à heurter la conscience professionnelle, l'honneur et la considération du journaliste. Dans un cas, la charge de la preuve incombe au journaliste, et c'est difficile ; dans l'autre cas, la charge en incombe à l'éditeur, et c'est tout aussi difficile. »

Patrick Eveno, lui, propose « *la transformation de ces deux clauses en une clause de conscience collective en cas de changement de ligne éditoriale.* »

Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), se dit « *assez content de l'équilibre actuel. Entre la surprotection et la sous-protection, compte tenu des travaux qui ont été réalisés – je veux citer ceux auxquels avait participé l'ancien président de Bayard, Bruno Frappat, notamment sur l'émergence des chartes éditoriales –, nous considérons que nous sommes aujourd'hui à une bonne distance. S'il ne faut pas affaiblir la protection des journalistes, la renforcer trop, par des systèmes surprotecteurs et verrouillants, nuirait très fortement au dynamisme et à la liberté d'entreprendre.* »

2. Faire prévaloir les intérêts du groupe ?

L'influence des actionnaires peut emprunter plusieurs voies, que la commission a cherché à sonder dans sa réalité comme dans ses modalités.

Deux motivations principales émergent : **économique** et de nature **idéologique**, l'une n'étant pas exclusive de l'autre. Dans les médias, en raison du poids du service public, une telle méfiance existe quant à la dépendance de ces services vis-à-vis du pouvoir politique. Ainsi, dans le dernier sondage La Croix-Kantar Public Onepoint de 2022, **62 % des sondés** estiment que les journalistes ne sont pas indépendants du pouvoir politique. Il s'agit d'un soupçon constant et régulièrement relayé. La commission d'enquête a donc interrogé les différents acteurs pour établir un diagnostic sur ce faisceau de présomptions qui constitue **un très sévère danger pour la crédibilité des médias et, au-delà, pour le système démocratique dans son ensemble**.

Contrôlés par l'État pour certains, par de grands groupes médiatiques ou industriels pour d'autres, ils sont dépendants des recettes publicitaires et donc des grands annonceurs.

a) Dans le secteur public : proximité au pouvoir en place ?

L'influence - réelle ou supposée - de l'exécutif sur les médias est très ancienne, ceux-ci étant un vecteur d'informations et d'opinions pouvant influencer les votes des citoyens. Sans en revenir aux régimes de déclaration ou d'autorisation de la presse, le contrôle de l'ORTF par le pouvoir exécutif perdura jusqu'à son démantèlement en 1974. Alain Peyrefitte, ministre de l'information entre 1962 et 1966, avouait ainsi en 1988 que « *le JT se faisait dans le bureau du ministre de l'information* », avec une ligne directe vers les directeurs des journaux, de la télévision et de la radio.

Le poids du service public audiovisuel en France est tel qu'une éventuelle influence est scrutée avec attention.

Preuve de l'actualité de la question, des ouvrages sont parus récemment pour dénoncer l'influence du pouvoir politique sur les médias, et rapporter plusieurs cas de tentatives d'influence et de pression, et les liens existant entre politique et médias.[1] Daniel Schneidermann va même jusqu'à parler d'une « *télévision d'État*[2] ».

Plusieurs journalistes entendus par la commission d'enquête ont regretté **l'influence du pouvoir politique sur les médias publics**. Cela passe d'abord par la maîtrise de son financement, ainsi que par **la nomination des dirigeants** : « *Le poids de la tutelle sur l'audiovisuel public est lourd, en France, par exemple quand il s'agit de la nomination des dirigeants* », estime Jean-Baptiste Rivoire.

Cette nomination est pourtant faite par le CSA, désormais Arcom. Sibyle Veil, présidente de Radio France, a ainsi réaffirmé l'indépendance du service public sur ces deux points du financement et de la nomination : « *l'indépendance du service public repose à la fois sur une culture d'entreprise et sur des principes structurels, notamment sur le mode de nomination des présidents qui font intervenir une autorité administrative indépendante. Elle repose aussi sur son mode de financement via une taxe affectée à l'audiovisuel public* ».

L'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que « *les présidents de la société France Télévisions, de la société Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France sont nommés pour cinq ans par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, à la majorité des membres qui le composent. Ces nominations font l'objet d'une décision motivée se fondant sur des critères de compétence et d'expérience* ».

Ces dispositions, issues de la loi du 15 novembre 2013 sur l'indépendance de l'audiovisuel public, n'ont cependant pas permis de lever tous les doutes quant aux conditions de ces nominations. Ainsi, la nomination de Delphine Ernotte à la tête de France Télévisions en 2015 avait fait l'objet de plaintes de la CFDT-Medias et de la CGC-Audiovisuel, ce qui, quel que soit le bien fondé des questions posées, avait rendu plus difficile la prise de fonctions de Delphine Ernotte en 2015. Les conditions de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public par l'Arcom ont pu souffrir d'un manque de transparence. Les conditions d'appel à candidatures, l'ensemble des candidatures collectées et les auditions des finalistes doivent mieux permettre le choix éclairé et indépendant par les membres de l'Arcom.

---

[1] *Notamment Alexis Lévrier,* Jupiter et Mercure - Le pouvoir présidentiel face à la presse, *Les petits matins, 2021 ; Jean-Baptiste Rivoire,* L'Élysée (et les oligarques) contre l'info, *Les Liens qui libèrent, 2022.*

[2] *Daniel Schneidermann, « Ce qu'est une télévision d'État : réponse à un journaliste de France 2 », Arrêt sur images, 10 janvier 2019.*

Cette influence passerait par la moindre importance de l'investigation. Élizabeth Drévillon, présidente de la Garrd, regrettait ainsi l'arrêt de l'émission « Pièces à conviction » sur France 3. La création d'un « **guichet unique** » pour les documentaires à France Télévisions en 2019 renforcerait cette influence.

Certains sujets seraient également difficiles à couvrir pour les journalistes, par peur de déplaire à l'exécutif.

Interrogée à ce sujet par le Rapporteur, Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, a estimé que « *l'investigation se porte bien* » sur le service public et que les magazines d'investigation ne sont pas « *particulièrement orientés d'un côté ou de l'autre* ». Le « Code des principes et des valeurs de l'information » à Radio France rappelle qu'il y a une direction de l'investigation commune aux différentes chaînes, pour « *mener des enquêtes approfondies visant notamment à révéler des faits dissimulés ou cachés et dont la divulgation au public présente un intérêt légitime* (…), *en toute impartialité* », sans spectaculaire, avec respect du « *principe du contradictoire et de la présomption d'innocence* ».

D'autres enfin accusent le service public d'être « orienté politiquement », alors qu'il est censé être indépendant et pluraliste. Ainsi le Sénateur Jean-Raymond Hugonet, lors de l'audition des responsables du service public, a fait part de son sentiment : « *Madame Ernotte Cunci, vous avez évoqué l'existence d'une presse d'opinion en France, que les contribuables français financent partiellement, même quand l'opinion en question n'est pas de leur sensibilité. Nous l'acceptons, car le fondement légal de cette pratique est ancien. Dans l'audiovisuel, c'est tout à fait différent : comme les fréquences sont considérées comme un bien public, il n'y a pas officiellement d'audiovisuel d'opinion. Il en apparaît pourtant un, par la force des choses, en dépit des cahiers des charges. On entend d'ailleurs dire que l'audiovisuel public aussi est politiquement orienté, même s'il n'est pas sous la tutelle du Président de la République*.

Le 22 octobre 2021, le *Figaro Magazine* tirait en Une « *À gauche toute* », reprochant au service public une « *mainmise culturelle* », et notamment aux radios du service public de « *teinter le débat national* », profitant de leur audience de 15 millions d'auditeurs. En 2021, plusieurs saisines du CHIPIP de Radio France ont porté sur le respect du pluralisme politique, sans qu'un manquement ne soit constaté. Lors de son audition, Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, a estimé que le service public est « *indépendant des pouvoirs économiques et politiques* », et « *que le pluralisme est au cœur de nos offres.* » France Info est en tête des enquêtes de confiance pour les chaînes d'information. Sibyle Veil, présidente de Radio France, soulignait que le succès des audiences de son groupe, avec plus de 30 % de part de marché, était notamment dû à la qualité des contenus diffusés, et à la confiance des auditeurs dans la radio publique. « *L'indépendance des médias publics est aujourd'hui ancrée dans les esprits de tous les responsables politiques ; je n'ai jamais eu à faire face à une quelconque tentative d'influence. Cette indépendance est donc réelle. Elle se manifeste par le pluralisme et la représentation de la très grande*

diversité des opinions. » Sibyle Veil explique aussi la montée des critiques au fur et à mesure de la progression des audiences, et **alors que sera engagé le débat sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public** (CAP).

L'indépendance des rédactions de l'audiovisuel public est ainsi parfois remise en cause.

Si, comme la suite du rapport le montre, des interrogations ont pu être soulevées par les travaux de la commission d'enquête quant à l'intervention des actionnaires dans le fonctionnement des rédactions des médias, l'audiovisuel public n'échappe pas lui-même à la critique.

En particulier, le journal *Le Monde* s'est fait l'écho, le 13 mars 2021, d'interrogations des personnels de France Télévisions concernant la neutralité de certaines nominations dans l'entreprise.

Les conditions des nominations des dirigeants de l'audiovisuel public doivent s'assurer qu'ils n'entretiennent pas une trop grande proximité avec la majorité en place. Ils justifient également de renforcer l'impartialité de l'information sur le service public conformément aux pratiques en vigueur dans plusieurs pays européens.

Interrogée par le Rapporteur de la commission d'enquête sur la déclaration du président de la République le 5 décembre 2017, qui avait déclaré que « *l'audiovisuel public est une honte pour nos concitoyens, c'est une honte en termes de gouvernance* », Delphine Ernotte Cunci a indiqué ne pas l'avoir pris comme une pression. Elle a affirmé n'avoir jamais subi, en six ans et demi, « *une pression pour ne pas diffuser un sujet ou pour intervenir sur une ligne éditoriale quelconque, que ce soit sous le précédent gouvernement ou sous l'actuel* ». Certes, elle reconnaît une baisse des effectifs de 20 % en dix ans, qui a concerné aussi l'information. Par contre, elle reconnaît des « menaces » d'acteurs privés, avec une trentaine de mises en examen, notamment pour diffamation. « *Certes, il existe des pressions. Pour autant, est-ce que je me sens en difficulté pour garantir l'indépendance du service public vis-à-vis des pouvoirs privés ? La réponse est non.* »

Dans un entretien à la sociologue Julie Sedel, rendu public dans son ouvrage paru en 2021 « *Dirigeants des médias* », la même indiquait procéder à une classification des appels reçus « appels de menace » et « appels de mécontentement », notamment de tel ou tel ministre ou de tel ou tel acteur privé, en notant également ne pas le vivre comme une pression.

Il n'en reste pas moins que le lien de confiance qui unit les spectateurs au service public, dont témoignent les succès d'audience de ce dernier, doit faire l'objet de toutes les attentions, et passe nécessairement par une **liberté éditoriale absolue** qui doit être préservée, voire confortée par une pérennisation de son financement.

b) Dans le secteur privé

La question symétrique à celle des influences sur le service public est celle de ces mêmes influences sur la ligne éditoriale des **acteurs privés**. Selon certains, les concentrations renforceraient les pressions des financeurs sur les rédactions, dans un contexte de crise.

Cette présomption est une des préoccupations de la commission d'enquête. Elle figure au demeurant au troisième alinéa de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 comme une mission de l'Arcom qui « *s'assure que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes*. »

L'influence sur les journalistes du secteur privé peut être le fait de l'actionnaire, de ses partenaires ou des annonceurs, mais aussi du pouvoir exécutif. Pour autant, elle est difficile à établir avec certitude, tant la question est étroitement mêlée à celle de **choix éditoriaux** parfois contestés par les rédactions.

Ainsi, lors de l'audition du 14 février, le Sénateur Jean-Raymond Hugonet soulignait la complexité de la relation entre l'investisseur et la rédaction : « *Pensez-vous qu'un investisseur, dans n'importe quel média, presse, radio ou télévision investira beaucoup d'argent, sans possibilité de piloter l'entreprise, dans le respect bien entendu de l'activité spécifique qui est la vôtre ?* »

Dans le cadre de ses auditions, la commission d'enquête a cherché à obtenir des précisions sur la **réalité de ses influences**, sur leurs modalités et sur leur impact sur le travail des rédactions.

(1) Intérêt direct de l'actionnaire ou de ses partenaires ?

Selon Christophe Deloire, directeur général de RSF, entendu le 14 janvier, « *Les journalistes n'exercent pas une activité aux ordres d'un patron ; ils sont censés être des tiers de confiance. Cela repose sur la prohibition des conflits d'intérêts, l'indépendance* »

Tous les grands actionnaires de médias interrogés par la commission d'enquête se sont défendus d'une quelconque intervention.

Pour certains, cette « muraille de Chine » est même une fierté, et un élément **intrinsèque** à la culture de l'entreprise. Pour Thomas Rabe, président de Bertelsmann entendu le 27 janvier, l'étanchéité entre les propriétaires et la rédaction « *appartient à la culture de l'entreprise, aux côtés des valeurs de créativité et d'entrepreneuriat. Il représente une des clés du succès du groupe en ce qui concerne les contenus, en matière d'information comme d'édition.* (…) *Évidemment, je n'interviens jamais dans la ligne éditoriale.* (…) *Je fais confiance aux responsables, sinon ce serait ingérable !* » Tandis que Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel-Alliance Fédérale, estimait le 10 janvier qu'« *une pratique constante produit aussi une forme d'apaisement de la relation, où chacun fait son métier en toute responsabilité, sans interférence sur la ligne éditoriale.* »

Extrait de l'audition d'Arnaud Lagardère le 17 février

David Assouline, rapporteur. - *Vous nous assurez formellement que M. Canteloup n'a pas été remercié parce qu'il avait raillé M. Bolloré ? Il s'agit d'un chroniqueur qui était aimé et ramenait des auditeurs. Il est étrange de s'en débarrasser de la sorte pour une radio qui est en perte d'audience.*

Arnaud Lagardère. - *S'il y avait eu un problème éditorial avec M. Canteloup, nous nous en serions séparés depuis longtemps. Il ne s'est pas moqué souvent de M. Bolloré, et je fais sans doute partie des trois personnes qu'il taquinait le plus.*

David Assouline, rapporteur. - *Je vous demandais si vous interveniez pour dire que vous ne vouliez pas traiter d'un sujet ou qu'il devait être traité d'une certaine façon.*

Arnaud Lagardère. - *Ce n'est pas mon rôle.*

(…)

David Assouline, rapporteur. - *Je souhaite revenir sur votre réponse concernant le changement de ligne éditoriale. On dit que la rupture de contrat avec M. Canteloup vous a coûté un million d'euros. Je trouve que c'est cher pour un simple changement de positionnement, comme vous nous l'avez dit, mais j'ai entendu votre réponse et en prends acte.*

Les directeurs de la rédaction interrogés le 10 décembre ont également jugé que leur actionnaire les laissait libres de leur ligne éditoriale. Thomas Bauder, directeur de la rédaction de CNews, dénonçait ainsi « *des fantasmes* ». « *Je n'ai jamais reçu de demandes spécifiques, directes ou indirectes, visant à traiter ou ne pas traiter telle ou telle information.* »

Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône-Alpes (EBRA), justifiait le 10 janvier cette absence d'intervention directe devant la commission d'enquête : « *Le meilleur moyen pour qu'un sujet explose dans la presse est d'expliquer aux rédactions ce qu'elles doivent faire ! C'est quelque chose qui n'existe pas.* »

Plusieurs cas d'intervention de l'actionnaire principal d'un média pour diffuser ou retirer un sujet ou un article ont été relayés devant la commission d'enquête. La plupart du temps, ce sont cependant le respect de la ligne éditoriale et le choix du directeur de la rédaction qui sont invoqués comme justificatif de la décision, et non l'obéissance à une « demande de l'actionnaire ».

(a) Quelques cas d'intervention directe en faveur des activités du groupe

Les cas d'intervention directe sont rares, comme le soulignait Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL), à propos des groupes ayant des activités médiatiques et non médiatiques : « *Cette tentation d'influence peut conduire à exercer des pressions sur une rédaction. C'est assez rare, mais il suffit que cela arrive de temps en temps pour être absolument inacceptable. Nous sommes favorables à l'ouverture d'une réflexion pour empêcher que la ligne éditoriale soit impactée par les intérêts non médiatiques des groupes.* »

Cela peut prendre la forme d'une **présentation favorable au groupe ou à ses dirigeants**, faute d'une véritable séparation entre l'actionnaire et la rédaction.

François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre, entendu le 28 janvier, estimait ainsi que les grands propriétaires de médias dont les intérêts sont dans « *l'armement, le BTP, le luxe, la téléphonie, la finance et la banque* », ne connaissent pas les métiers de l'information, et « *achètent de la protection et de l'influence.* »

Éric Fottorino a indiqué avoir subi de telles pressions lorsqu'il était directeur de la rédaction du *Monde,* « *pendant six mois avec les nouveaux actionnaires du Monde, qui* [lui] *demandaient de soutenir Dominique Strauss-Kahn.* » Il relate aussi, « *dans* Le Figaro*, deux pages d'entretien du patron de Dassault Aviation signées par Étienne Mougeotte. Comment le patron du journal peut-il interroger un représentant de l'actionnaire, alors que ce journal publie d'excellents articles ? Quand vous êtes contrôlés par un actionnaire, il y a deux moments où on vous le rappelle : lorsque vous touchez à son domaine privé – son activité concurrentielle – et l'élection présidentielle – des marchés publics sont en jeu, et certains misent même sur tous les candidats.* »

Plusieurs personnes auditionnées ont cité le groupe Vivendi. Vincent Bolloré serait ainsi très attentif quant au traitement médiatique des activités africaines de son groupe. Il serait intervenu auprès des journalistes de Canal+ pour faire diffuser, le 22 décembre 2017, un documentaire consacré à un président africain. Par une décision du 24 octobre 2018, le CSA a estimé que le téléspectateur avait pu, à cette occasion, être trompé par ce reportage, dont plusieurs images « *proviennent de films institutionnels de cet État*, [ce qui] *n'a pas été indiqué* ».

S'appuyant sur l'article 15 de la convention passée entre la chaîne et le régulateur, qui dispose que « *L'exigence d'honnêteté s'applique à l'ensemble des programmes du service. La société vérifie le bien-fondé et les sources de l'information. Dans la mesure du possible, son origine doit être indiquée. L'information incertaine est présentée au conditionnel* », **le CSA a condamné la chaîne** à diffuser à l'antenne pendant huit jours un communiqué la rappelant à ses obligations d'honnêteté[1].

Céline Pigalle, ancienne directrice de la rédaction d'i-Télé, a indiqué de son côté le 10 décembre devant la commission d'enquête que si elle n'avait « *jamais reçu personnellement de directives spécifiques venant de l'actionnaire, ni d'un directeur ou directeur général* », elle avait refusé une demande formelle de diffuser un sujet sur les salles de spectacle en Afrique, qui ne lui « *semblait pas directement le sujet de* [son] *antenne.* »

[1] *https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-adoptes-par-l-Arcom/Les-decisions-du-CSA/Decision-du-24-octobre-2018-portant-sanction-a-l-encontre-de-la-societe-d-edition-de-Canal-Plus*

(b) Des synergies entre médias d'un même groupe

Dans le cas de concentration dans le secteur de l'information, l'intérêt du groupe peut se mesurer dans le renforcement des **synergies.**

Par exemple, cela peut amener à **favoriser l'intérêt des autres médias du groupe, au détriment d'un nouveau support racheté**. De nombreux actionnaires justifient, à juste titre, le rachat d'autres médias par le souhait de réaliser des synergies éditoriales – mutualisation des équipes, matinales communes – pour plus d'efficacité, mais aussi pour réaliser des économies budgétaires. Cependant, pour certains journalistes, cela passerait par la **dénaturation de leur propre support**. Alexandre Buisine, membre du bureau général du SNJ, dénonçait ainsi « *la cannibalisation d'une partie de l'antenne par CNews*. » En septembre 2021, Europe 1 s'est vu « imposer » une matinale commune avec CNews le week-end. Le 23 septembre, les élus du CSE d'Europe 1 ont alors publié un communiqué regrettant une décision qui « *ne ressemble pas au fonctionnement d'Europe 1* », et qui aurait été prise non « *au sein de l'entreprise, mais dans une enceinte extérieure qui s'appelle… Vivendi* », pour favoriser CNews dont les audiences seraient plus faibles que celles d'Europe 1 sur ce créneau. Selon Olivier Samain, ancien délégué du SNJ, « *il y aura presque un aveu de ce que nous pressentions, avec la décision de la direction, à peu près un mois et demi plus tard, de revenir en arrière le week-end* », avec la rétrocession d'une heure à Europe 1 sur les deux communes de la matinale.

Pour autant, la mise en œuvre de synergies peut constituer une réponse **économiquement rationnelle** face à une situation dégradée, comme l'a souligné le Sénateur **Michel Laugier** le 14 février lors de l'audition de sociétés de rédaction : « *Trouvez-vous anormal qu'un actionnaire investisse dans des médias en difficulté et tente de nouvelles approches, par le biais de synergies ou de mutualisations ? C'est peut-être aussi une façon de sauver des médias*. »

(c) Des pressions, voire des censures pour éviter un reportage gênant ?

Trois cas en particulier ont été portés à la connaissance de la commission d'enquête.

Le premier concerne le groupe de **Vincent Bolloré**.

Ces journalistes lui reprochent d'être intervenu directement **pour éviter la diffusion de reportages** remettant en cause ses activités ou celles de ses partenaires financiers.

En mai 2015, le documentaire *Évasion fiscale, enquête sur le Crédit Mutuel*, de Nicolas Vescovacci et Jean-Pierre Canet, aurait été déprogrammé de Canal+, qui l'avait pourtant financé, à la demande de Vincent Bolloré à la suite d'un appel de Michel Lucas, président de la banque concernée, avant d'être diffusé sur France 3 quelques mois plus tard. Jean-Baptiste Rivoire affirme ainsi que cette intervention aurait conduit à une censure de la ligne éditoriale, pour ne pas nuire aux intérêts de son groupe : « *Quand Vincent Bolloré vient devant le comité d'entreprise, le 3 septembre 2015, et assume la*

censure du reportage sur le Crédit Mutuel, il nous dit qu'il ne faut pas embêter le propriétaire de l'immeuble, ou quelque chose comme ça. Quinze jours plus tard, la direction nous écrit pour nous dire qu'il ne faut pas d'attaques frontales ou polémiques contre les partenaires actuels ou futurs du groupe. »

Vincent Bolloré a déclaré devant la commission d'enquête que Maxime Saada avait déjà répondu il y a cinq ans sur le sujet. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel-Alliance fédérale, a précisé que la filiale avait été aux trois quarts cédée à l'époque et qu'« *aucun des faits allégués n'a été confirmé nous concernant. Je constate que rien, depuis, n'a modifié ce jugement. Aucune suite judiciaire n'est intervenue sur ces faits. Le groupe Canal Plus a démenti cette réalité.* »

Ce témoignage mettant en avant une demande explicite de la hiérarchie, même si elle n'a pas eu de suite, semble de nature à corroborer l'existence d'une forme d'influence au sein des rédactions **sur des sujets sensibles concernant les autres activités concurrentielles du groupe.**

Le deuxième exemple concerne le groupe LVMH.

Lors de la sortie en février 2016 du documentaire *Merci Patron,* de François Ruffin, journaliste à *Fakir,* qui critiquait le groupe LVMH, la direction du *Parisien* aurait « *ordonné aux confrères du service culture-spectacle qui l'avaient visionné de ne pas le chroniquer, fût-ce en dix lignes* ». Une publicité pour le DVD aurait été refusée, et le journaliste aurait ensuite été espionné par Bernard Squarcini. Cette affaire s'est soldée par une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) proposée par la justice, avec l'interruption des poursuites moyennant le versement de **10 millions d'euros**. Selon Bernard Arnault, ce n'est pas une reconnaissance de culpabilité, et il « *réfute toute responsabilité dans ce dossier.* »

Lors de l'audition de Bernard Arnault, le Rapporteur ainsi que plusieurs sénateurs se sont toutefois étonnés de ce versement d'un montant substantiel par le groupe LVMH.

Le troisième cas concerne le groupe **Bouygues**.

Xavier Niel, le 18 février, affirmait ainsi que TF1 n'avait pas parlé du lancement de Free Mobile alors que ce lancement avait été largement repris dans le reste des médias. Moqués, les journalistes de TF1 auraient fini « *par en parler trois secondes sur leur antenne* ». Il s'est également étonné de ne jamais avoir été interviewé par TF1, alors que Martin Bouygues l'est régulièrement dans *Le Monde.* Le même jour, Martin Bouygues a rappelé devant la commission d'enquête que Xavier Niel avait participé à une émission de « Quotidien », sur TMC, chaîne du groupe TF1, et que TF1 recevait « *très peu de chefs d'entreprise* » – ni Xavier Niel, ni Vincent Bolloré, ni lui-même.

Le site Acrimed a affirmé de son côté à plusieurs occasions que des informations négatives concernant le groupe Bouygues (condamnation définitive en 2021, Cyberattaque en 2020…) n'avaient jamais été évoquées sur ses antennes.

Extrait de l'audition de Martin Bouygues le 18 février

David Assouline, **rapporteur**. – *Vous assurez que vous n'intervenez jamais. Nous savons néanmoins qu'un nuage peut planer au-dessus des rédactions et se traduire par une forme d'autocensure, lorsqu'un propriétaire a d'autres activités.*

On m'a par exemple alerté sur des circonstances à propos desquelles j'aimerais avoir votre réaction. Le groupe Bouygues a été définitivement condamné, le 12 janvier 2021, pour recours au travail dissimulé sur le chantier de l'EPR de Flamanville. L'affaire n'est pas anecdotique puisque selon l'ancien directeur du travail Hervé Guichaoua, l'État estime avoir perdu au moins 10 à 12 millions d'euros de cotisations sociales non versées. Aucun média du groupe TF1 n'a évoqué ce sujet. On peut se dire que vous n'avez probablement passé aucun coup de téléphone pour demander aux rédactions de ne pas traiter ce sujet. On peut aussi penser que celles-ci vont peut-être d'elles-mêmes rester à l'écart de certains sujets touchant à vos activités. Le problème ne se résume pas à savoir si M. Niel a l'occasion ou non de s'exprimer sur TF1. Il s'agit d'un risque structurel. Dès lors que des activités industrielles importantes touchent à de multiples choses dans notre pays, la façon de traiter les informations relatives à ces activités, pour un groupe dont le propriétaire est responsable de ces activités, constitue un sujet, indépendamment de vous et de votre volonté d'intervenir. Avez-vous quelque chose à dire sur ce cas particulier ?"

Martin Bouygues. – *S'agissant de l'indépendance des rédactions, je vais vous raconter une anecdote authentique. Dès que j'ai pris la présidence de Bouygues, j'ai été confronté à un phénomène que vous n'avez peut-être pas connu, la fin du financement occulte des partis politiques.* (...) *Dès qu'un problème s'est posé chez nous, je me suis rendu, un jour, dans le bureau de Patrick Le Lay. Etienne Mougeotte était présent.* (...) *Je leur ai dit que je tenais d'abord à la qualité de la crédibilité de TF1 et donc que ce sujet devait bien sûr être traité aux informations. Je les ai assurés que je n'y voyais aucun inconvénient. Cela m'a paru au contraire un gage de qualité de la rédaction.*

David Assouline, **rapporteur**. – *Vous voyez bien que la question se posait et qu'ils avaient besoin que vous y répondiez. Sinon, peut-être se seraient-ils autocensurés.*

S'il est donc délicat de trancher sur des influences **directes** d'actionnaires, certains faisceaux de présomptions convergent selon le Rapporteur pour étayer l'hypothèse d'une forme de pression. La plupart du temps, comme le dit Céline Pigalle, « *lorsque des situations plus compliquées se font jour, les choses sont plus subtiles que ce qu'on imagine.* »

(d) Une « frilosité » à traiter certains sujets ?

Le plus souvent, les journalistes hésitent d'eux-mêmes à évoquer les sujets concernant le groupe de leur propriétaire, par peur d'être accusés de collusion. Or lorsque ce groupe détient de nombreuses activités, ce serait donc une part d'information qui ne serait pas mise à disposition du public.

Les journalistes auraient certaines **réticences à interroger le propriétaire de leur média**. Philippe Carli, président du groupe EBRA, le reconnaissait : « *Les journaux ont tendance à hésiter à parler de leur actionnaire, plutôt qu'à essayer de valoriser ses actions. Nous recevons des communiqués de presse de la part d'acteurs de la banque. Lorsque de tels sujets sont traités, c'est la rédaction qui décide de ce qu'elle en fait.* » Nicolas Théry, président de Crédit

Mutuel-Alliance fédérale se plaignait d'intervenir « *beaucoup plus souvent dans d'autres médias que dans ceux du groupe EBRA, justement pour qu'il n'y ait pas de soupçons. En revanche, nous sommes très heureux de répondre aux journalistes du groupe EBRA lorsque nous sommes interviewés, à leur demande.* »

Il n'aurait parlé du groupe EBRA que deux fois à la presse depuis six ans, alors que le Rapporteur de la commission d'enquête lui faisait remarquer que son prédécesseur « *regardait le chemin de fer tous les soirs.* » Alain Weill le regrettait même le 10 février : « *En tant que président de SFR, je n'ai jamais pu être interviewé sur BFM Business, comme les présidents de Free, d'Orange ou de Bouygues Telecom ont pu l'être. Les journalistes étaient mal à l'aise avec le sujet. Je ne me suis jamais battu, car ce n'était pas vital. Pour autant, ce n'était pas normal. Les invités, quels qu'ils soient, doivent être traités de la même manière. Si les résultats de SFR sont mauvais, on le dit. Il ne sera reproché à personne de dire la vérité.* » Il justifie son intérêt pour les contenus « *d'un point de vue qualitatif, et pas du tout politique ou commercial* », ce que confirmait également Pierre Louette : **l'actionnaire tient à la qualité de son média, parce qu'il veut faire de l'audience**. Thomas Rabe, président-directeur général de Bertelsmann, estimait même que l'indépendance des rédactions est un élément commercial.

Les rédactions **éviteraient aussi de parler des activités concurrentielles** du groupe de leur actionnaire. Edwy Plenel mentionnait le cas du *Figaro,* journal qu'il estime cependant, et qui « *ne traitera évidemment pas des questions qui mettent en cause ce groupe, par exemple dans le scandale de corruption en Inde autour de la vente d'avions Rafale* », avec « *pas même une dépêche* », alors que ce sujet est « *au cœur du débat public du Parlement indien.* » Céline Pigalle, directrice de la rédaction de BFM, nuance cette affirmation, en soulignant que le problème n'est pas de pouvoir dire du mal du Rafale dans *Le Figaro*, mais de pouvoir en dire **ailleurs.** Il faut surtout « *que l'on puisse écrire sur le Rafale dans un espace pluriel où tout peut être dit. Est-il absolument nécessaire que ce soit* Le Figaro *qui s'en charge ? Les journalistes du* Figaro *seront-ils parfaitement à l'aise pour le faire ? Au fond, quoi que vous fassiez, sur ce sujet, en étant journaliste du* Figaro, *on lira toujours votre travail avec un regard suspicieux, pour le moins.* »

Lors de l'audition du 10 décembre, à la suite d'une question du Sénateur Vincent Capo-Canellas, la présidente de la Société des Journalistes de TF1 a pu s'exprimer sur cette question de l'indépendance des rédactions au sein d'un groupe :

« **Vincent Capo-Canellas**. - *Pensez-vous que le fait d'appartenir à un groupe crée des difficultés supplémentaires en matière d'indépendance rédactionnelle ? Faudrait-il un corpus de règles différentes ? Si oui, de quel niveau ?*

Frédérique Agnès. - *Il m'est difficile d'énoncer des difficultés « supplémentaires », car j'ai toujours travaillé pour le groupe Bouygues, de sorte que je n'ai pas de point de comparaison. Sans doute faut-il pérenniser ce qui existe. TF1 est une chaîne de programmes. L'information est une entité au sein d'un groupe*

qui a une diversité de supports et de fonctions. Peut-être faut-il renforcer encore la sanctuarisation de l'information ? Au sein d'un groupe, les rédactions constituent des entités spécifiques, qu'il faut préserver. A-t-on besoin d'outils supplémentaires pour cela ? Je ne sais pas. »

Certains actionnaires reconnaissent au demeurant une possibilité d'intervenir dans certains cas limités. Ainsi, Bernard Arnault, président-directeur général du groupe LVMH, estimait à propos des journaux de son groupe : « *Il faut bien sûr éviter que la ligne change radicalement et que l'actionnaire, par exemple en raison de réglementations diverses et variées, ne puisse pas intervenir. Si* Le Parisien *venait, demain, à défendre des thèses d'extrême droite ou d'extrême gauche ou* Les Échos *l'économie marxiste* (…)*, je serais évidemment gêné et il faudrait que l'actionnaire puisse, s'il le souhaite, réagir. Il faut donc des garde-fous.* »

Nicolas Beytout, le 21 janvier, a précisé un dispositif original pour son journal *L'Opinion*, à savoir une « **majorité éditoriale** », et non une indépendance absolue : « *dans le pacte qui lie entre eux nos actionnaires, une disposition particulière me donne la majorité absolue sur toutes les questions éditoriales : le contenu, les choix, les limites à se fixer, le choix des journalistes.* » Mais il conteste le fait de réserver « *un traitement particulier et plus favorable à LVMH dans nos colonnes* ».

Éric Fottorino explique ce pouvoir des actionnaires par leur **pouvoir financier** : « *Quand les journaux rencontrent des difficultés et vont chercher des repreneurs, ces derniers s'arrogent évidemment des droits, des prérogatives qu'ils ne devraient probablement pas avoir. Mais il ne faut pas oublier que pour danser le tango, il faut être deux et, très souvent, si des médias n'avaient pas été rachetés, ils seraient morts !* »

Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, justifie aussi d'une certaine manière une influence de l'actionnaire qui souhaite, d'une certaine manière, en avoir pour son argent, et que son média ne soit pas en conflit ouvert avec lui : « *Le rôle de l'éditeur est indissociable de la définition et de l'élaboration de la ligne éditoriale : son rôle est de rappeler que l'on ne fait pas un titre pour soi, mais pour ses lecteurs. Il s'agit de la rencontre d'une offre et d'une attente. Il faut laisser cette possibilité aux entrepreneurs qui sont en capacité d'investir dans les médias. La loi ne doit pas les amener à se confronter à un pôle rédactionnel avec lequel la discussion serait difficile.* »

Dans la presse régionale, certains justifient une ligne éditoriale particulière. La charte rédactionnelle du groupe La Dépêche du Midi précise que le groupe « *exprime une identité et un positionnement qui dépassent la neutralité du statut de quotidien régional* ». Jean-Michel Baylet, son président, se défend de toute intervention, même s'il assume un « *journal d'engagement* », ce qui se sent dans « *ses éditoriaux* », alors que le Rapporteur de la commission d'enquête évoquait le cas d'une critique d'une décision de justice concernant une élue locale.

(2) Défendre l'intérêt des annonceurs ?

Dans un contexte de concentration, le poids des annonceurs pour le financement d'un média est renforcé, et peut être un moyen d'influence sur le journal. « *Contrôlés par l'État pour certains, par de grands groupes médiatiques ou industriels pour d'autres, ils sont dépendants des recettes publicitaires et donc des grands annonceurs* », estimait Matthias Reymond, animateur d'Acrimed. Plusieurs actionnaires ont justifié le fait de « **ménager leurs annonceurs »** pour ne pas mettre en danger les finances du groupe et préserver son image.

Ainsi, interrogé par le Rapporteur, Bernard Arnault a confirmé le 20 janvier 2022 qu'à la suite de la Une de *Libération*, en septembre 2012 - avec « *un titre aussi agressif à l'encontre de la première entreprise française, et pour un motif inexact* » selon lui - il a supprimé l'ensemble de la publicité de LVMH, à savoir 150 000 euros en moins pour le quotidien : « *J'ai effectivement appelé le directeur du journal pour me plaindre que l'une des plus grosses entreprises françaises, son actionnaire et dirigeant soient traités de la sorte.* » S'il a démenti avoir supprimé toute publicité, à hauteur de 600 000 euros, au *Monde* en novembre 2017, qui enquêtait sur les *Paradise Papers,* les informations du *Canard Enchaîné* avaient à l'époque été relayées par l'AFP, France Info, *Challenges* ou encore *L'Express*.

Et concernant la régie publicitaire de son groupe, « *comme la régie publicitaire de tout organisme de presse, elle a des relations avec les marques et essaie de les convaincre d'acheter des publicités. À cet égard, Pierre Louette se plaint régulièrement que nos marques n'investissent pas assez dans les magazines du groupe. Les chiffres en témoignent.* »

Un échange entre le Rapporteur et Nicolas de Tavernost mérite d'être analysé plus en profondeur, même si Nicolas de Tavernost occupe une fonction non d'actionnaire, mais de dirigeant.

Le Rapporteur a ainsi interrogé le président de M6 sur une possible intervention dans le cas précis d'Orange :

« (…) *invité en mai 2015 de Maïtena Biraben, qui évoque la censure de certains sujets réalisés par des journalistes de la chaîne, vous lui répondez qu'il s'agit de pressions économiques et non politiques. « Je ne peux pas supporter que l'on dise du mal de nos clients. Nous vivons de nos clients ». Vous expliquez : « il y avait une émission de Capital sur la téléphonie et nous sommes parties prenantes puisque nous détenons M6 Mobile, de l'opérateur Orange. Je leur ai expliqué que si on faisait une émission sur la téléphonie et qu'elle était bonne pour Orange, on aurait forcément dit que c'était compréhensible et si elle était mauvaise pour Orange, on se serait fâché avec notre client, donc il y a des choses à éviter* ».

Nicolas de Tavernost apporte alors une réponse incomplète qui ne mentionne pas l'opérateur en question, mais d'autres dossiers :

« *Pour faire mon métier, je suis obligé de juger d'un certain nombre de critères. Lorsque je parle à la première personne, j'inclus bien sûr dans mon propos mes équipes et celles de Thomas Valentin, patron des programmes. Je vais vous*

donner un exemple très précis. Nous avons diffusé dimanche dernier une émission, Zone Interdite, sur l'islam radical, qui a eu des répercussions importantes. Nous avons discuté de cette émission. Si vous appelez cela de l'ingérence, j'ai fait preuve d'ingérence à propos de cette émission. (…) *Je citerai un autre exemple à propos des affaires économiques. Lorsque nous étions propriétaires du club de football de Bordeaux* (…) *À l'inverse, nous avons fait un sujet sur Amazon (qui est un de nos grands clients) et sur les invendus.* »

Le Rapporteur a alors relancé le président de M6 : « *Je n'ai pas porté de jugement général. J'ai cité des faits. Vous ne m'avez pas dit si vous regrettiez avoir tenu les propos que j'évoquais. Ce sont des propos portant sur une ingérence. Ils n'entrent pas dans les différents cas de figure que vous venez de citer. Je comprends qu'un responsable d'une antenne se penche sur un reportage sur l'islam radical et la façon dont il faut gérer certaines de ses conséquences possibles.* (…) *Orange et Free ont été cités. Vous avez également déclaré dans* Le Nouvel Économiste *: « je considère avoir un droit d'ingérence professionnelle. Étant responsable de tout, j'ai le droit d'intervenir sur tout ». Cela inclut donc l'information et les rédactions.*

Nicolas de Tavernost finit alors par reconnaître à demi-mot une forme d'ingérence dans ce cas précis : « *Je crois avoir fait une réponse, que j'espère complète, à M. le rapporteur. Je suis directeur de publication. Je suis, à ce titre, responsable. Je vous ai cité des exemples qui montrent la liberté complète qu'ont les journalistes au sein du groupe M6 et du groupe RTL pour exercer leur métier. Il y a des cas qui me sont présentés, dans lesquels je tranche. Lorsqu'une publicité pour M6 Mobile by Orange est diffusée toute la journée et que vous faites un reportage comparant M6 Mobile et Free, j'estime que personne n'imaginerait que son contenu serait objectif. C'est l'exercice de ma responsabilité. Pour la protection de mon public et pour la protection de l'image de la chaîne, je n'ai pas souhaité que ce reportage soit diffusé. Il portait sur les forfaits bloqués. Je m'en souviens très bien.* ***Je considère avoir fait mon métier et préservé l'image du groupe***. (…) *Je pourrais citer de nombreux autres exemples de reportages très défavorables à nos clients.* »

Nicolas de Tavernost a donc justifié être intervenu pour refuser la diffusion d'un reportage sur la téléphonie mobile, pour **défendre l'image du groupe,** ce qui s'apparente au moins dans les faits à une forme d'ingérence dictée par des impératifs économiques**. Même si les interventions sont limitées, elles semblent donc exister dans certains cas où le dirigeant se sent autorisé à intervenir**.

Nicolas Vescovacci, d'Informer n'est pas un délit, résumait ainsi sa demande d'indépendance des rédactions : « *Certes, la presse privée a besoin d'investisseurs, mais ce qui importe à notre collectif, c'est que les journalistes qui travaillent pour ces médias puissent le faire en toute quiétude et indépendance, sans devoir slalomer entre les intérêts des industriels qui possèdent les médias et ceux de leurs amis ou clients. Tel est le problème qui se pose dans les rédactions.* »

La commission d'enquête a donc pu recueillir plusieurs témoignages et a cherché à confronter les points de vue. Il en ressort une forme de **zone**

« trouble », révélant tout à la fois l'existence *a minima* de pressions directes ou indirectes, mais également une **capacité de résistance de journalistes en mesure de « faire fuiter » une information**, même si cela doit passer par d'autres médias et dans une seule partie de la presse.

(3) Connivence avec les pouvoirs politiques ?

Il existe enfin dans le cas de concentrations concernant des groupes vivant de la commande publique, **un risque d'influence du pouvoir politique sur les médias privés et inversement**. L'historien Patrick Eveno le reconnaissait ainsi : « *Le politique est toujours intervenu dans le secteur.* »

La question de **l'influence** prêtée en la matière aux propriétaires de médias est diffuse, et là encore délicate à aborder, tant elle repose pour l'essentiel sur des déclarations et des suspicions non précisément étayées.

Matthias Reymond, co-animateur d'Acrimed, souhaite ainsi « *interdire à des groupes capitalistiques qui vivent des commandes de l'État ou des collectivités de posséder des médias. Il s'agit là, en effet, d'un levier d'influence très puissant sur les élus nationaux et locaux. François Bayrou, candidat à l'élection présidentielle en 2007, plaidait déjà en ce sens.* »

En des termes généraux, Alexandre Buisine, membre du bureau national du SNJ déclare : « *les grands patrons achètent une influence ! Voyez Patrick Drahi : quand il a racheté* L'Express *et* Libération*, il a été vu d'un autre œil par le pouvoir politique* », ce que confirmait aussi Christophe Deloire, directeur général de RSF, le 14 janvier 2022.

Posséder un média pourrait donc être un moyen d'exercer une influence sur le pouvoir politique.

Sur ces sujets d'influence, on peut souligner l'importance prise par des faits qui occupent encore une large place dans l'espace médiatique. **On ne peut que constater les dommages qu'ils provoquent pour la crédibilité de l'information dans l'opinion publique**.

3. Existe-t-il un biais idéologique de l'actionnaire ? Des médias d'opinion ?

L'information telle que rapportée dans les médias serait viciée par l'influence trop grande qu'exerceraient sur les médias les orientations **idéologiques** de tel ou tel actionnaire. La liberté d'expression doit pouvoir exister pleinement dans le respect des limites qui lui sont imposées par la loi. La commission a donc tenu à établir un diagnostic précis et lucide, qui n'élude pas les préoccupations exprimées devant elle.

a) Pluralisme externe et pluralisme interne

Le pluralisme dans les médias repose sur **deux ensembles complémentaires** qui sont supposés rendre possible la vitalité du débat

démocratique : le pluralisme **externe** dans la presse, le pluralisme **interne** dans l'audiovisuel.

(1) La presse écrite et le pluralisme externe

En érigeant en principe la liberté de la presse, la loi du 29 juillet 1881 a entendu permettre à **chacun** de s'exprimer dans des journaux qui étaient à l'époque le seul média de diffusion de l'information. Si les publications doivent désigner un directeur personnellement responsable des écrits, le régime est cependant celui de la **liberté d'expression**. Il a ainsi rendu possible, sous la IIIe République, l'expansion d'une presse engagée et prolifique, dont certains épisodes, comme la publication dans le quotidien *L'Aurore* par Émile Zola le 13 janvier 1898 de « *J'accuse… !* » sur l'affaire Dreyfus, appartiennent à l'histoire de France. L'actionnaire ou le dirigeant est pleinement admis dans une fonction d'orientation idéologique du journal. Certains titres sont ainsi marqués à gauche (*L'Aurore),* au centre *(Le Temps),* à droite *(L'Echo de Paris).*

Évoquant cet « âge d'or » de la presse française, Pierre Albert dans son « Histoire de la presse » souligne l'originalité du modèle français, très axé sur la politique : « *L'originalité des journaux français resta très grande par rapport à leurs confrères anglo-saxons, et d'abord par la place que la politique intérieure continua à occuper dans ses colonnes tant sous la forme d'exposés doctrinaux que sous celle de polémiques dont la violence nous surprend aujourd'hui* ». La concentration était d'ailleurs extrême, puisqu'au milieu d'une multitude de publications, les quatre plus grands titres de la presse parisienne (*Le Petit Journal*, *Le Petit Parisien*, *Le Matin* et *Le Journal*) représentaient avant la Première Guerre mondiale **75 %** du tirage de la presse quotidienne et 40 % de l'ensemble.

Les journalistes qui rejoignent un titre de presse n'ignorent pas la **ligne éditoriale et politique** du journal, et agissent ainsi « en leur âme et conscience ». Cela a cependant pu conduire à des débordements, comme le financement à fonds perdu par le parfumeur François Coty d'une presse ouvertement antisémite et xénophobe, avec en particulier le quotidien à fort tirage *L'Ami du Peuple* dans l'entre-deux-guerres.

Aujourd'hui encore, les titres de presse écrite, en particulier la presse quotidienne nationale, disposent très souvent d'une « couleur » politique parfaitement connue des lecteurs et qui oriente d'ailleurs leur choix.

Ce **pluralisme externe** repose sur l'idée que la **profusion de titres** portant des opinions différentes et rendus largement accessibles sur l'ensemble du territoire par un système de distribution unique au monde mis en place après la Libération, **garantit à elle seule le pluralisme**. Cette notion est toujours présente avec les nouvelles publications, comme ont pu en témoigner les divergences entre les fondateurs de *Mediapart*, Edwy Plenel, et de *L'Opinion*, Nicolas Beytout, lors de la table ronde organisée par la commission d'enquête le 21 janvier.

Ainsi, comme l'a rappelé l'historien Patrick Eveno, lors de son audition le 17 janvier : « *Pour le législateur de 1881, l'essentiel était la liberté de la presse. L'existence de journaux d'opinion n'était pas un problème. Le pluralisme externe ne pose pas de difficulté pour la presse*. »

Au fil du temps, des garanties, notamment la clause de cession et de conscience ou les comités de déontologie, ont été intégrées au statut des journalistes afin de leur permettre de marquer leur désapprobation avec un changement de ligne éditoriale du titre. Pour autant, **jamais l'idée de revenir sur le régime de pluralisme externe de la presse écrite n'a été évoquée devant la commission d'enquête**, tant elle appartient à l'histoire de chaque titre, sous réserve des exigences déontologiques propres au journalisme.

Ce principe suppose cependant pour être pleinement effectif la faculté pour les journalistes qui souhaiteraient partir de pouvoir exercer de nouvelles fonctions dans d'autres titres, ce qui rejoint les préoccupations sur la dégradation de leur statut et des conditions matérielles d'exercice de leur profession développées par ailleurs dans le présent rapport. De manière très large, Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT), lors de son audition le 14 janvier, déclare ainsi : « *Je ne crois aucunement à la neutralité du journaliste : c'est une fable. Chaque publication a une ligne éditoriale représentée par le directeur de la rédaction – seul l'audiovisuel public doit faire preuve de neutralité. Si la neutralité du journaliste n'existe pas, ses pratiques professionnelles doivent être conformes à notre déontologie : publier une idée politiquement orientée suppose que celle-ci soit vraie et vérifiée*. »

(2) L'audiovisuel et le pluralisme interne

Ce régime très libéral, qui ne suppose pas de contrôle autre que déontologique, n'a pas pu être retenu pour le média **audiovisuel**. En effet, la rareté des fréquences a conduit à inscrire dans la loi de 1986 une forme différente de pluralisme dit **interne** réputé garantir la neutralité de l'antenne. Il était en effet inenvisageable **d'accorder un canal de communication si dominant à une entreprise privée qui aurait pu y traiter l'information sans aucune contrainte autre qu'économique**.

Comme l'a précisé Jean-Baptiste Gourdin, directeur général de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture, lors de son audition devant la commission d'enquête le 2 décembre : « *Le pluralisme s'entend à la fois comme un pluralisme externe et comme un pluralisme interne. Le pluralisme externe s'applique à l'ensemble des médias et le pluralisme interne - une règle propre à l'audiovisuel - est lié au caractère de média de masse de l'audiovisuel et, historiquement, à la rareté du spectre hertzien*. »

Mathias Reymond, co-animateur du site Acrimed, lors de son audition le 7 décembre, a synthétisé ces approches : « *Le pluralisme interne intervient à l'intérieur d'un même média. Je ne crois pas qu'il soit gênant qu'il y ait des médias d'opinion. Ils existent dans la presse écrite :* L'Humanité *ce n'est pas*

Le Figaro, *et* Le Monde, *ce n'est pas* Libération. *Ce qui importe, c'est qu'il y ait un pluralisme externe.* »

La question posée est donc celle du **contrôle du respect de cette obligation** par les médias audiovisuels.

(3) Comment définir la « ligne éditoriale » ?

(a) Un concept à clarifier

La ligne éditoriale définit l'identité d'un média, sa ligne directrice. Elle est le fruit de l'ensemble des choix rédactionnels effectués par les journalistes.

Elle est complexe à définir, et ne peut pas être pleinement objectivée. Elle est connue, voire revendiquée dans la presse écrite, mais pas dans l'audiovisuel, qui est précisément supposé être « neutre » en matière idéologique. En la matière, **toute reconnaissance par les éditeurs d'une « télévision d'opinion » serait contraire à leurs engagements et entraînerait des conséquences pouvant aller jusqu'à la perte de l'antenne**.

Au demeurant, aucun actionnaire ou dirigeant interrogé par la commission d'enquête n'a revendiqué ni reconnu l'existence d'un **biais idéologique**, ce qui *a contrario* marque la défiance qui entoure cette notion. Ainsi Vincent Bolloré, entendu par la commission d'enquête le 19 janvier : « *Personne n'a l'ambition, l'intention ou l'erreur de vouloir créer des chaînes d'opinion.* », ou Patrick Drahi le 2 février : « *Vous pourrez interroger tous les patrons d'édition chez BFM ou ceux qui étaient patrons, à l'époque, chez Libération. Ils sont très connus. Je ne leur ai jamais parlé. Je ne parle que de la qualité et du résultat économique, car il faut faire de la qualité avec les moyens que nous avons.* »

(b) L'action du CSA

Le CSA, maintenant dénommé Arcom, est chargé de faire respecter les prescriptions de la loi du 30 septembre 1986. La « ligne éditoriale » n'est en elle-même ni définie, ni contrôlée, mais deux éléments permettent de l'approcher : le respect du **pluralisme politique** et **le respect des prescriptions** de la convention passée entre la chaîne et le CSA :

- d'une part, **l'article 13** de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que « *l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale* ». Ce contrôle est effectué sur la base des données précises transmises par les chaînes, selon des modalités définies par la délibération du CSA du 22 novembre 2017 *relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision*.

- D'autre part, **les conventions passées entre les chaînes et le CSA** listent leurs engagements et responsabilités, définis de manière identique en préambule, entre autres, le respect de la dignité de la personne humaine, le caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion, la

qualité et diversité des programmes. Elles sont publiques et font l'objet d'une attention particulière du régulateur.

Si le CSA constate un manquement à l'une de ces obligations qui incombent aux chaînes, il dispose de moyens juridiques définis aux articles **42 et suivants** de la loi de 1986 précitée, la première étape étant la **mise en demeure**, éventuellement suivie d'une sanction. Comme son président Roch-Olivier Maistre l'a indiqué devant la commission d'enquête le 7 décembre : « *Le CSA n'est donc pas défaillant,* ***mais il ne contrôle pas la ligne éditoriale des chaînes****. Il contrôle leur format, mais il ne compose pas les plateaux des émissions de télévision ni ne choisit les journalistes ou les éditorialistes. Nous intervenons quand nous constatons des manquements clairement identifiés, mais nous ne sommes pas les juges de la ligne éditoriale d'une chaîne.* »

Tel est le cas lorsque des **propos jugés contraires aux stipulations de la convention** sont tenus sur une chaîne. Ils donnent alors lieu à une instruction des services, et éventuellement à des suites décidées par le collège. Pour autant, le Conseil n'a pas la faculté d'agir comme un censeur : une décision de mise en demeure, voire de sanction, doit réaliser un équilibre entre respect des grands principes fixés dans la convention, et liberté de parole. Comme le rappelle le Président du CSA : « *La loi de 1986 que nous mettons en œuvre est fondamentalement une loi de liberté. Elle est intitulée "loi pour la liberté..." et constitue le pendant pour l'audiovisuel de la loi relative à la liberté de la presse pour la presse écrite. Son premier article affirme la liberté de communication et la liberté éditoriale des chaînes.* ***Toutes les limites fixées par la loi doivent se lire au regard de ce principe premier****.* »

Dès lors, l'atteinte aux grands principes doit être **suffisamment grave** pour justifier d'une mise en demeure.

Les limites des pouvoirs du CSA : l'arrêt du Conseil d'État du 15 octobre 2018

Lors de son audition le 7 décembre, le Rapporteur de la commission d'enquête, David Assouline, a interrogé le président du CSA Roch-Olivier Maistre sur la latitude de décision du Conseil en matière d'encadrement de la liberté d'expression : « *Comment décidez-vous si ponctuellement dans une émission, si un acteur d'une émission ou si globalement un éditeur contrevient à sa convention ? Quelles explications demandez-vous ? La liberté d'opinion est encadrée par des lois punissant le racisme ou les actes de délinquance.* »

Le président du CSA a ainsi été amené à préciser les conditions et les limites des pouvoirs de son institution en matière de contrôle de la parole exprimée sur les antennes, et de sa conciliation avec le principe de la liberté d'expression. Il a alors fait référence à un arrêt du Conseil d'État du 15 octobre 2018.

Dans cette affaire, invité sur RTL, Éric Zemmour avait commenté le 2 février 2017 de manière critique l'application faite selon lui par la Cour suprême des États-Unis de ce qu'il avait appelé le « principe de non-discrimination » et dénoncé l'influence de cette jurisprudence.

Par une décision du 14 juin 2017, le CSA avait mis en demeure la chaîne compte tenu de « *la gravité et du caractère provocateur des propos tenus par le chroniqueur, qui constituent un éloge de la discrimination et la critique de toutes les institutions judiciaires qui contribuent à lutter contre celles-ci* ».

Tout en relevant le caractère polémique de l'intervention du chroniqueur, l'importance des principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination, le Conseil d'État a été amené à préciser que les atteintes à ces principes devaient se combiner avec la liberté d'expression, elle-même garantie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En conséquence, l'engagement inscrit dans le cahier des charges de la radio « **ne saurait être interprété comme imposant à l'éditeur du service de prohiber sur son antenne toute critique des principes et des valeurs républicains** ». Il convient de relever que, à l'opposé, le Conseil d'État a validé la sanction imposée par le CSA à CNews en 2019 pour des propos tenus par la même personne.

b) CNews : une chaîne « qui fait débat »

L'attention médiatique a été ces derniers mois focalisée sur la chaîne **CNews**. L'annonce de la candidature à l'élection présidentielle 2022 d'un éditorialiste très présent sur ses antennes a en particulier contribué à interroger sa **ligne éditoriale.** Cette dernière a été très régulièrement évoquée devant la commission d'enquête, à la différence des deux autres chaînes d'information pour lesquelles ce débat ne semble pas exister.

(1) De i-Télé à CNews

À l'origine, **i-Télé** a été créée en 1999 comme chaîne d'information à péage du groupe Canal Plus, devenant après LCI la deuxième chaîne d'information en continu du paysage audiovisuel. Elle est devenue gratuite au moment du passage à la TNT en 2005 et constitue alors l'une des trois chaînes d'information privées de l'audiovisuel français avec **LCI** et **BFM TV**.

i-Télé traverse une très grave crise en 2016, après la montée au capital de Vivendi de Vincent Bolloré. À l'issue d'un conflit social marqué par la plus longue grève de l'histoire de l'audiovisuel entre le 17 octobre et le 16 novembre, les trois-quarts des journalistes quittent la rédaction. Interrogé par le Rapporteur lors de son audition du 10 décembre, Thomas Bauder, son directeur de la rédaction, décrit ainsi cette période : « *Monsieur le rapporteur, vous indiquiez tout à l'heure que 80 personnes avaient été débarquées d'i-Télé qui devenait CNews. Personne n'a été « débarqué ». Ils sont partis, car ils n'étaient pas en accord avec le projet qui leur avait été présenté. Je venais d'arriver. Le matin, j'avais une équipe. À midi, des gens me disaient « j'arrête, je m'en vais » et le soir aussi. L'objectif était de garder tout le monde. Il n'y avait pas de volonté de débarquer les gens.* »

Il est toutefois important de préciser que ces départs étaient dus aux incertitudes concernant l'avenir de la chaîne et de sa future ligne éditoriale. La situation sociale était également tendue due à une relation avec une direction souhaitant licencier et voulant faire des économies.

En effet, avant cette grève, le Rapporteur avait déjà mis en lumière le souhait du groupe Canal+ de réduire les effectifs lors de l'audition devant la commission de la culture de Maxime Saada et Vincent Bolloré le 22 juin 2016 : « *On aurait annoncé hier, lors de la réunion du comité d'entreprise d'i-Télé, la suppression de 50 contrats à durée déterminée (CDD).* »

Maxime Saada avait alors répondu « *La situation d'i-Télé* (…) *est critique. La chaîne a perdu 16 millions d'euros voilà deux ans, perdra 20 millions cette année et environ 25 millions l'année prochaine. Cette situation n'est pas durable.* (…) *nous ne pensons pas que la non-reconduction de 50 contrats à durée déterminée d'usage, ou CDDU, mette en péril l'existence de la rédaction.* »

Dénommée CNews depuis février 2017, la chaîne a connu une forte progression de son audimat, passant de **0,6 % en 2017 à 1,4 % en 2020 et 2 % en 2021**. Elle est dorénavant la **deuxième chaîne d'information en France**, derrière le leader BFM TV.

(2) Une évolution qui fait débat

De nombreux observateurs, sans nier ce succès économique indéniable, estiment que l'antenne de CNews aurait subi une profonde mutation après 2016, et ce dans deux directions complémentaires.

Les chaînes d'information en continu en France

Le Sénateur Évelyne Renaud-Garabedian a interrogé Patrick Drahi lors de l'audition du 2 février sur l'arrivée des chaînes d'information en continu en France.

Évelyne Renaud Garabedian. – *BFM TV a été, en France, la première chaîne d'information en continu. Elle est décriée ou admirée et laisse peu de gens indifférents. Il existe en tout cas un avant et un après BFM, ce qui est bien le signe d'une influence singulière et d'une vision. La façon de couvrir un événement n'a plus rien à voir aujourd'hui avec ce qu'elle était à l'époque où elle se résumait à un sujet de quelques minutes au journal télévisé de 20 heures. Êtes-vous d'accord avec ce constat et avec le fait que vous avez provoqué un mouvement qui a induit une façon différente de construire l'information ?*

Patrick Drahi. – *Oui, mais ce n'est pas moi. C'est Alain Weill qui a créé BFM. Il est allé voir ce qu'il se passait aux États-Unis. C'est d'ailleurs ainsi que j'ai commencé ma carrière, en me demandant pourquoi le câble ne fonctionnait pas en France alors qu'il connaissait un grand succès aux États-Unis. Alain Weill a regardé la façon dont fonctionnaient les deux ou trois chaînes d'information en continu aux États-Unis. CNN est plus connue, à l'échelle mondiale, que BFM. Cette chaîne a démarré pendant la guerre du Golfe, car elle permettait de suivre l'information en direct, et pas seulement au journal de 20 heures.*

D'une part, **les émissions dites « de plateau »**, qui rassemblent des chroniqueurs et éditorialistes réguliers, ont pris une place plus importante à l'antenne. CNews aurait ainsi popularisé à grande échelle en France le

principe du « débat d'actualité » très présent dans les médias américains. Il rassemble des éditorialistes et chroniqueurs connus du public, qui commentent l'information du jour sous la conduite d'un animateur qui n'hésite pas à participer lui-même aux débats.

D'autre part, la « ligne éditoriale » de la chaîne serait devenue **plus orientée politiquement**, en particulier sous l'influence de l'actionnaire principal de Vivendi, Vincent Bolloré. Ce constat a été formulé à de très nombreuses reprises par des personnes auditionnées.

Isabelle Roberts, présidente du site d'information *Les Jours* a ainsi exprimé cet avis : « (…) *je rappelle tout de même que le slogan de CNews est "Venez avec vos convictions, vous vous ferez une opinion." C'est donc revendiqué jusque dans le slogan et dans les publicités !* »

Hervé Rony, directeur général de la SCAM, a pour sa part exprimé les dérives qu'entraînent les médias d'opinion pour la démocratie : « *Certains médias audiovisuels ont décidé de changer d'attitude et de privilégier certaines opinions. Il est difficile de placer le bon curseur entre le journalisme d'opinion et le journalisme qui décrit une situation et dévoile les faits de manière objective et honnête. Nous percevons une dérive dans ce pays vers des médias qui véhiculent une certaine opinion, ce qui impacte la vie démocratique.* »

Pour sa part, Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI) met en garde sur l'un des autres dangers de l'arrivée de médias audiovisuels d'opinion : « *Or ces dernières années, certains médias se sont fortement polarisés politiquement et ne respectent plus leurs obligations en matière de pluralisme. Cela a des effets sur la diversité de la production.* »

Lors de son audition par la commission d'enquête le 21 janvier, Éric Fottorino a synthétisé les principales remarques entendues : « *Il me paraît problématique aujourd'hui de voir Vincent Bolloré feindre d'être complètement étranger au contenu de ses antennes et à l'identité de ses chroniqueurs, en particulier d'Éric Zemmour, qui est maintenant candidat à la présidence de la République. Nul besoin d'être un spécialiste pour se rendre compte qu'il nous prend pour des imbéciles ! Il est aussi problématique que, même lorsque ce candidat n'est pas à l'antenne, différents chroniqueurs et animateurs entretiennent sa présence en reprenant ses propos.* »

Ce constat n'est cependant pas partagé par son directeur de la rédaction Thomas Bauder, interrogé à ce sujet par le Rapporteur lors de son audition du 10 décembre : « (…) *il y a beaucoup de fantasmes. C'est particulièrement le cas chez nous, à CNews. Il arrive souvent, lorsque je croise quelqu'un, qu'on me demande : "alors, est-ce que Vincent Bolloré t'appelle tous les jours ?" Non, je n'ai jamais eu d'appels de Vincent Bolloré ni de qui que ce soit pour me dire ce qu'il fallait faire à l'antenne de CNews.* (…) *Parfois, il peut être aisé de faire un raccourci et de coller à la rédaction de CNews l'image de certains des chroniqueurs ou des intervenants de CNews. La réalité est très différente. Il ne faut pas avoir de format ni penser de telle ou telle manière. Les opinions et avis, à l'intérieur de la rédaction de CNews, sont divers et à mon avis conformes à l'état des*

forces politiques et idéologiques dans notre pays, avec des personnes qui sont plutôt d'un bord et des personnes plutôt de l'autre. »

Sur la question posée par le Rapporteur de l'exposition d'un chroniqueur régulier devenu candidat à l'élection présidentielle, et au-delà, de la promotion d'une idéologie, Thomas Bauder a également défendu la neutralité de la rédaction :

« *J'anime personnellement la conférence de rédaction du matin, les conférences de rédaction de prévision et parfois les conférences de rédaction du soir, et celles qui préparent la matinale. À aucun moment je n'ai favorisé ni ne cherche à favoriser un candidat ou un parti plutôt qu'un autre, et personne ne m'a demandé de le faire. Je vous l'assure.*

***David Assouline**, rapporteur. – J'ai aussi parlé d'idéologie.*

***Thomas Bauder**. – Ma réponse est la même. Je vois bien à quelle idéologie vous faites allusion. Il y a aussi l'idéologie globale, on pense que les choses sont comme ceci ou cela. C'est une idéologie cachée, mais nous avons tous une idéologie, un biais idéologique. Je le sais et j'y fais attention. Je veille à ce qu'il n'y ait aucune idéologie qui soit privilégiée par rapport à une autre.* (…) *Aucune idéologie n'est favorisée sur CNews, monsieur le rapporteur. Je vous l'assure.* »

Interrogé sur le même sujet le 19 janvier par le Rapporteur, Vincent Bolloré a également fait part de son désaccord sur cette analyse : « *Dans son audition, Thomas Bauder indique que c'est une chaîne de débats.* (…) *Personne n'a l'ambition, l'intention ou l'erreur de vouloir créer des chaînes d'opinion. Le groupe Vivendi-Canal est positionné sur la liberté d'expression pour donner le meilleur à ses clients voulant voir du sport, du cinéma et des séries.* »

De chaîne d'information, CNews est donc également devenue un **« objet médiatique »** dont l'antenne est commentée en elle-même.

(3) La chaîne face au CSA

Les critères permettant de définir une ligne éditoriale sont peu complets, même si leur analyse permet de tirer certaines tendances.

Dans le champ des chaînes d'information en continu, CNews a été l'objet de **cinq mises en demeure** depuis 2016, contre **deux** pour BFM et aucune pour LCI. CNews a également subi une sanction d'un montant de **200 000 euros**, la seule jusqu'à présent émise par le Conseil d'État pour une chaîne d'information. Elles sont synthétisées dans le tableau suivant.

Mises en demeure et condamnation des chaînes d'information en continu par le CSA depuis 2016

Procédure	Affaire	Extrait de la décision du CSA
BFM TV		
Mise en demeure du 24 avril 2019	Diffusion répétée d'une information erronée lors de la couverture médiatique des attentats survenus à Trèbes et Carcassonne le 23 mars 2018	« durant la couverture médiatique des attentats survenus dans les communes de Carcassonne et de Trèbes le 23 mars 2018, la société BFM TV a indiqué à plusieurs reprises dans la journée du 23 mars 2018 que l'auteur de ces actes terroristes, d'origine étrangère, avait été naturalisé français en 2015 alors même qu'il faisait l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées pour risque d'atteinte à la sûreté de l'État depuis l'année 2014 ; (…) que ces faits caractérisent ainsi un manquement à l'obligation de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information fixée par les stipulations précitées de l'article 2-3-8 de la convention du service « BFM TV ».
Mise en demeure du 5 juin 2019	Diffusion en direct par BFM TV de la finale de la ligue des champions de football le 1er juin 2019.	« Le 1er juin 2019 à partir de 21h02, le service de télévision « BFM TV » a diffusé en direct la finale de la ligue des champions de football opposant les équipes de Tottenham et de Liverpool. La diffusion en direct de la totalité de ce match, qui ne peut être qualifié ni de programme d'information ni de rediffusion d'un événement d'anthologie du sport, constitue un manquement aux stipulations précitées des articles 1-1 et 3-1-1 de la convention du 19 juillet 2005.
CNews		
Mise en demeure 3 novembre 2016	Lors de l'émission « Morandini Live » du 18 octobre 2016, l'animateur présente comme « correspondante aux États-Unis » pour commenter un sujet consacré au classement des salaires des animateurs de télévision américains une photographe basée à Londres	« (…) que la présentation de cette personne comme étant une « correspondante aux États-Unis » constitue un manquement à l'exigence d'honnêteté ainsi qu'à celle de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information énoncées par les stipulations précitées ; qu'en outre, la présentation de cette personne comme disposant d'une expertise sur la télévision américaine qui lui conférerait une qualité pour intervenir à ce titre sur l'antenne du service constitue un autre manquement à ces mêmes exigences d'honnêteté et de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information »
Mise en demeure 31 mai 2017	Dépassement répété de la durée autorisée pour les messages publicitaires les 28 février 2015, 11 et 15 mars 2015, 29 novembre 2015, 28 mai 2016, 25 juin 2016 et 21 septembre 2016	« Les dépassements répétés de la durée autorisée des messages publicitaires pour une heure d'horloge donnée, dont certains présentent un caractère très significatif, sont constitutifs d'une méconnaissance des dispositions du 1° du V de l'article 15 du décret du 27 mars 1992 ; qu'en conséquence, il y a lieu d'adresser à la Société d'exploitation d'un service d'information la présente mise en demeure »

Procédure	Affaire	Extrait de la décision du CSA
Mise en demeure du 27 novembre 2019	Propos tenus par un chroniqueur lors d'émissions diffusées entre le 14 et le 23 octobre 2019	« concernant les émissions diffusées entre le 14 et le 23 octobre, son attention [du CSA] a été appelée à de très nombreuses reprises sur les propos qui y ont été tenus par ce chroniqueur. Ainsi, ses interventions lors d'un débat portant sur l'ouverture de la procréation médicalement assistée aux couples de femmes, le 15 octobre 2019, ont pu être perçues comme stigmatisant les personnes homosexuelles, de même que celles du 21 octobre 2019 ont pu être perçues comme minimisant le rôle joué par l'État français dans la déportation des Juifs français pendant la Seconde Guerre mondiale ; (…) Il ressort du compte rendu de visionnage de l'émission du 23 octobre 2019 que, lors d'une séquence du « Face à face » consacrée au « risque de l'Islam radical » dans les « banlieues » diffusée lors de l'émission du 23 octobre 2019, le chroniqueur s'est exprimé à plusieurs reprises sur la religion musulmane, en assimilant islam et islamisme - « l'islam est par essence une religion politique, ça a toujours été comme ça, on peut appeler ça islamisme politique, radical (…) », « l'immigration, l'islam et islamisme, tout ça c'est le même sujet » - tout en évoquant incidemment la nécessité « de prendre des mesures radicales ».
Décision du 17 mars 2021 Sanction	Décision faisant suite à la mise en demeure du 27 novembre 2019 Une sanction de 200 000 euros est prononcée Cette décision est confirmée par un arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2021.	« au cours de l'émission "Face à l'info" diffusée sur le service de télévision CNews le 29 septembre 2020, un chroniqueur s'est exprimé sur la situation des mineurs étrangers isolés en France et a notamment déclaré à plusieurs reprises qu'ils étaient, pour la « plupart » ou « tous » des « voleurs », des « violeurs » et des « assassins », à tout le moins qu'« il y en a beaucoup qui le deviennent », évoquant une « invasion » à laquelle la France devrait mettre un terme. (…) aucune réaction suffisamment marquée n'a été apportée à ces déclarations par les personnes présentes en plateau. La circonstance qu'ait été indiqué à l'antenne que ces propos émanaient non de la chaîne, mais du chroniqueur, au demeurant collaborateur de la chaîne et non simple invité, est à cet égard sans incidence. Par ailleurs, alors que l'émission a été diffusée avec un léger différé, il résulte des informations données par la chaîne durant l'audience du 10 mars 2021 que cette séquence a été diffusée sans aucune modification. (…)

Procédure	Affaire	Extrait de la décision du CSA
		Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu, compte tenu de la nature et de la gravité des manquements constatés, intervenus au surplus au cours de la même émission que celle ayant donné lieu à la mise en demeure du 27 novembre 2019, émission sur laquelle le comité d'éthique avait par ailleurs alerté la chaîne, de prononcer une sanction pécuniaire d'un montant de 200 000 euros à l'encontre de la Société d'exploitation d'un service d'information (S.E.S.I.) »
Mise en demeure du 9 juin 2021	Exposition excessive du candidat aux élections régionales du Rassemblement national entre le 10 et le 28 mai 2021	« qu'entre le 10 et le 28 mai 2021, le service de télévision "CNews" a invité sur le plateau de plusieurs de ses émissions de débat et d'information le candidat présenté en tête de la liste du Rassemblement national à Paris dans le cadre des élections régionales des 20 et 27 juin 2021, à neuf reprises. Il ressort du visionnage de ces séquences que l'intéressé a été présenté, dans la quasi-totalité des cas, en sa qualité de candidat, que ce soit oralement ou par le biais d'incrustations à l'écran. Par ailleurs, l'examen des séquences fait également apparaître qu'il s'est exprimé, contrairement à ce que soutient l'éditeur, sur des thématiques majeures de la campagne électorale en vue du scrutin à venir en région d'Île-de-France, telles que la sécurité publique. »
Mise en demeure du 3 décembre 2021	Sous-exposition sur les écrans de la chaîne entre le 1er octobre et le 15 novembre des intervenants de la France Insoumise et de l'exécutif.	« Il ressort de l'examen des temps de parole relevés sur l'antenne du service CNews entre le 1er octobre et le 15 novembre 2021 qu'une proportion très significative des interventions de l'exécutif et des interventions de La France Insoumise a été diffusée dans des émissions programmées entre 0h00 et 5h59, avec plus de 82 % du volume total des interventions des membres de l'exécutif et plus de 53 % du temps de parole des représentants de La France Insoumise diffusés sur cette tranche horaire. (…) D'autre part, il apparaît que l'exécutif et la France Insoumise ont été les seules catégories d'intervenants à faire l'objet de conditions de programmation aussi massivement défavorables et se traduisant, entre 6h00 et 23h59, par une sous-représentation marquée avec des proportions respectives de 8,6 % et 3,7 % du temps total d'intervention sur cette tranche horaire. »

La nature des mises en demeure pour les deux chaînes est différente : pour BFM TV, elles portent pour la première sur une information inexacte diffusée pendant une journée, pour la seconde sur la diffusion d'un match de football, en contradiction avec l'objet de la chaîne. Dans le cas de CNews, elles relèvent plus spécifiquement du champ **politique** : propos tenus par un chroniqueur (deux fois), exposition jugée excessive d'un

candidat aux élections régionales, non-respect du temps de parole des différentes expressions politiques. Sur l'ensemble de l'année 2021, la chaîne a cependant respecté ses obligations de temps de parole.

(4) « Culture du clash » et émissions de plateau

De facto, la ligne de CNews pose la question des émissions dites « **de plateau** », qui sont d'ailleurs toutes à l'origine des mises en demeure supportées par la chaîne.

Cette évolution est pleinement reconnue et assumée par sa direction, qui l'explique par le contexte **économique** global né de la profusion de chaînes d'information en continu sur la TNT. Ainsi Maxime Saada, lors de son audition devant la commission d'enquête le 28 janvier : « *Comment résorber ce déficit ? En se différenciant sur un marché pléthorique. BFM TV, seule chaîne d'information privée rentable, se positionne sur les* breaking news. *Son travail est remarquable, mais ce créneau est trop coûteux pour nous. Notre logique est celle de la durée d'écoute pour capter les téléspectateurs et générer du revenu publicitaire. Nous avons donc choisi de nous positionner sur le débat. Si des opinions diverses peuvent s'y exprimer, CNews ne constitue pas pour autant une chaîne d'opinion.* »

Ce constat a été partagé *a contrario* par **Patrick Drahi**, propriétaire de BFM, lors de son audition devant la commission d'enquête le 2 février : « *Lorsqu'on passe toute la journée à faire du débat sur un micro-sujet, j'appelle cela du débat et non de l'information* ».

Bruno Patino, président du directoire d'Arte, abonde également en ce sens d'une décision essentiellement basée sur des considérations de coûts à l'occasion de son audition le 24 janvier : « *Si les médias audiovisuels d'opinion se multiplient aujourd'hui, c'est avant tout parce que* ***l'opinion coûte moins cher à produire que l'information****. Si cela attire en outre davantage l'attention, ce sera économiquement bien plus rentable* ».

Enfin, **Alain Weill**, lors de son audition devant la commission d'enquête le 10 février, fait un parallèle avec le marché américain : « *Le nombre de chaînes d'information a* ***poussé à la radicalisation****. L'un de ces acteurs a craqué, et a créé un équivalent de Fox News, première chaîne d'information aux États-Unis, avant MSNBC, puis seulement CNN* (…) *De mémoire, la durée d'écoute sur BFM avoisine les 20 minutes, voire moins si l'actualité n'est pas très forte, et bien évidemment plus en cas d'actualité très forte. Seuls les professionnels l'allument du matin au soir. Sur une chaîne d'opinion, c'est différent. Fox News est la première chaîne d'information aux États-Unis, parce qu'elle propose de vrais shows d'actualité avec des personnalités engagées. Les téléspectateurs regardent alors la totalité du programme. Pour une chaîne factuelle, la durée d'écoute est plus courte.* »

(5) La place structurante des chroniqueurs

Ces émissions mettent en avant des invités réguliers ou permanents, mais qui ne disposent pas d'une appartenance politique explicite. Aucune autorité n'est qualifiée pour caractériser sans risque de contestation des biais

idéologiques de tel ou tel. Le président du CSA, lors de son audition du 7 décembre, a ainsi souligné : « *Il faut bien peser ce que voudrait dire une autorité administrative indépendante qui commencerait à se faire le juge du beau et du bien, qui dirait quels journalistes ou quels éditorialistes ont leur place dans tel ou tel débat. Je ne connais pas de démocratie qui fonctionne ainsi.* »

À l'occasion de l'audition de Vincent Bolloré le 19 janvier, le Sénateur **Vincent Capo-Canellas** a synthétisé cette approche : « (…) *nous voyons bien que la culture du clash domine aujourd'hui les médias. Ils se tournent donc plutôt vers des éditorialistes clivants, qui apportent aussi parfois une logique d'opinion.* »

Ce point a également été relevé par Isabelle Roberts, Présidente du site Les Jours, lors de son audition devant la commission le 21 janvier : « *Cette petite musique passe surtout par une catégorie d'invités que je qualifierais de « permanents », qui, en réalité, ne sont plus des invités, mais des chroniqueurs rémunérés – M. Bauder, que vous avez auditionné, l'a lui-même reconnu.* »

Ces émissions peuvent donc être considérées comme caractéristiques de la « ligne éditoriale » de CNews. Le choix des sujets, la sélection des chroniqueurs, la conduite plus ou moins orientée des débats relèvent de choix rédactionnels pleinement assumés.

Un « cas limite » s'est cependant présenté récemment. Par une décision du 8 septembre 2021, applicable le lendemain, le CSA a finalement demandé à CNews de décompter le temps de parole d'un chroniqueur au titre des personnalités politiques : « *Le CSA rappelle que les dispositions de la loi du 30 septembre 1986 prévoient la prise en compte des interventions des personnalités politiques. Au regard des récents développements, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a considéré que M. Zemmour pouvait être regardé dorénavant, tant par ses prises de position et ses actions, que par les commentaires auxquels elles donnent lieu, comme un acteur du débat politique national.* »

Il convient de relever que cette décision **ne limite pas la liberté d'expression** de la personne en question. Elle l'a fait simplement basculer du côté, plus précisément encadré, du champ politique. L'annonce de la candidature l'élection présidentielle de l'intéressé montre au demeurant la pertinence de cette décision en termes juridiques.

(6) Vers une télévision de débats voire d'opinion ?

Au-delà de ce cas particulier, les débats autour de CNews portent sur la possibilité, voire l'opportunité, d'assister à l'émergence des **télévisions d'opinion**, comme il existe une presse écrite d'opinion. Alain Weill, lors de son audition le 10 février, a noté une évolution vers une chaîne de débats voire d'opinion.

« **David Assouline**. – *Vous, connaisseur des chaînes d'information, nous dites que c'est une chaîne d'opinion ?*

Alain Weill. – *Oui, c'est une chaîne de débats. Je crois que les éditeurs de la chaîne ne le contestent pas. Être une chaîne de débat ou d'opinion n'est pas négatif.*

David Assouline. – *Vous avez dit "une chaîne d'opinion".*

Alain Weill. – *Oui. Ils font moins de journaux que BFM. Il y a plus de débats, qui rencontrent le succès. C'est une expérience intéressante. Le CSA doit s'assurer que l'offre est équitable sur l'ensemble du paysage audiovisuel.* »

La commission d'enquête reconnait pleinement l'utilité pour la vitalité du débat démocratique de l'organisation de débats, présentant les différents points de vue dans le respect du pluralisme des opinions, conformément aux conventions passées avec le régulateur. Ces émissions participent incontestablement à l'information éclairée du citoyen, en le confrontant à la diversité des analyses, matérialisée par les différents chroniqueurs. Elles n'ont cependant pas vocation à se substituer à un travail journalistique indépendant et à un traitement professionnel de l'information.

Le cadre légal ne permet pas en France l'émergence de tels médias, pour les raisons exposées précédemment. Signée le 27 novembre 2019, la convention liant CNews au CSA contient en son III (articles 2-3-1 à 2-3-12) les clauses standards destinées à assurer sa neutralité, le respect du pluralisme et les différents points de vigilance, comme le fait de ne pas inciter à des comportements inciviques ou à promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité.

Interrogé par le président de la commission Laurent Lafon, le président de l'Arcom a ainsi pu développer son analyse sur la question :

« **Laurent Lafon**. - *La presse écrite est organisée comme une presse d'opinion avec différents courants. Jusqu'à maintenant, la télévision n'était pas organisée en courants d'opinion. Percevez-vous un glissement de certaines chaînes vers de la télévision d'opinion ? Si tel est le cas, comment organiser le pluralisme entre les différentes chaînes ?* (…)

Roch-Olivier Maistre. - *La loi de 1881 sur liberté de la presse a constitué l'un des piliers de la République naissante. Elle a posé un principe fondamental qui a permis une floraison extraordinaire de la presse, avec une presse d'opinion couvrant l'ensemble des sensibilités politiques, que personne n'envisage de remettre en question, tout en permettant de sanctionner la diffamation ou l'injure.*

Notre paysage audiovisuel ne s'est pas construit de la même façon. (…) *D'emblée, le législateur a imposé un principe de pluralisme, l'audience de TF1 étant à l'époque considérable. Il n'était pas envisageable que cette chaîne devienne une chaîne d'opinion qui aurait pu déséquilibrer notre vie politique. Ce principe vaut pour tous les opérateurs. Il est d'autant plus justifié qu'ils émettent sur des fréquences qui appartiennent au domaine public.* (…)

Nous constatons effectivement une évolution des lignes éditoriales de certaines chaînes d'information et nous pouvons nous interroger sur la façon dont nous rédigerons demain les conventions qui lient les éditeurs au régulateur, tout en préservant la liberté d'expression. »

Patrick Eveno, lors de son audition par la commission d'enquête le 17 janvier, résume de manière très directe, voire fataliste, ce que pourrait être

un paysage médiatique autorisant les chaînes d'opinion : « *S'agissant de la télévision, la loi de 1986 s'explique par son contexte. Mais la distinction entre le pluralisme externe et le pluralisme interne est maintenant dépassée. Le pluralisme externe existe sur Internet, sur YouTube, qui abrite de nombreuses chaînes, dont certaines ont plus d'audience que les chaînes classiques et qui se moquent du pluralisme interne et de la diversité d'opinion. Il suffit de consulter les sites egaliteetreconciliation.fr ou fdesouche.com, par exemple, pour s'en convaincre. Dès lors, pourquoi n'assisterions-nous pas à l'émergence, parmi les chaînes de télévision, d'un bloc de la "réaco-sphère" bolloréenne ? Les chaînes concernées n'ont qu'une faible audience : moins de 4 % pour Europe 1, 2 % pour CNews, 2 % pour C8, etc. Si l'on veut bloquer cette fusion, il faudrait donc prévoir un seuil très bas, mais cela aurait pour effet de dissuader tout nouvel investisseur de s'engager dans la télévision*. »

Ces analyses appellent **quatre remarques**.

Première remarque, **le succès économique et d'audimat justifie, aux yeux de son actionnaire et de ses dirigeants le choix du changement de format opéré en 2016**. La chaîne est proche de l'équilibre financier et a su fidéliser une partie du public. En ce sens, le regard que l'on peut porter sur la chaîne doit équilibrer des décisions purement économiques avec les normes en vigueur dans l'espace médiatique.

Deuxième remarque, **l'influence de CNews, « objet médiatique », dépasse de loin son audimat**, comme en ont témoigné les très nombreuses références à son cas lors des auditions. *A minima*, on peut y voir la capacité des émissions de plateau à s'insérer dans un écosystème médiatique qui réagit avec vigueur aux éléments de polémiques.

Troisième remarque, la récurrence des mises en demeure peut interroger sur la « **force de dissuasion** » du CSA, maintenant Arcom. La procédure existante dans la loi de 1986 suppose la mise en œuvre d'une procédure longue et complexe qui, à l'heure des réseaux sociaux, peut sembler déconnectée de l'ampleur des polémiques soulevées.

Quatrième remarque enfin, il existe une limite, définie par les tribunaux, entre la règle, qui est la **liberté d'expression**, et les **abus** qui en sont faits. Les condamnations de la chaîne témoignent de l'attention que lui accorde le régulateur.

La commission d'enquête n'a pas débattu, et n'a donc pas tranché, sur le fait de savoir si CNews était une chaîne de débats ou d'opinion. Les avis de ses membres divergent. La conviction **personnelle** du Rapporteur est que ces condamnations témoignent d'un problème, qui dépasse le simple et légitime débat démocratique. Il est utile de rappeler à ce titre que **même la reconnaissance hypothétique en France de médias d'opinion ne permettrait pas de s'affranchir des principes du droit, qui figurent au reste également dans la loi de 1881**.

En définitive, sur ce sujet éminemment polémique, il importe de rappeler solennellement, d'une part, les **obligations contractuelles**

auxquelles sont soumis les détenteurs d'une autorisation d'émettre, d'autre part, la **liberté d'entreprendre** qui donne à l'entreprise la faculté de déterminer son format et son contenu afin d'assurer son équilibre économique, enfin, son impact plus global sur la qualité du débat public. **Un juste équilibre suppose un régulateur en capacité de réagir rapidement et fermement** à des débordements qui, faut-il le rappeler, ont lieu sur des fréquences qui sont des ressources publiques rares et donc soumises au respect des obligations tant **légales** que **contractuelles**.

4. Un contexte favorable aux soupçons : la précarisation du métier de journaliste

Si la crise de la presse a des origines plus anciennes, les récents mouvements de concentration, mais également la situation de la presse écrite, semblent avoir participé à la baisse du nombre de journalistes et à leur précarisation. Comme le soulignait **Michel Laugier**, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur les crédits de la presse lors de l'audition du 13 décembre : « *Il faut remettre le phénomène de concentration, qui peut avoir des effets positifs ou négatifs, dans son contexte. La presse écrite est dans une situation difficile, avec 60 % de recettes en moins depuis le début des années 2000, la mutation vers la diffusion en ligne, la disparition de points de vente, la réforme du portage.* »

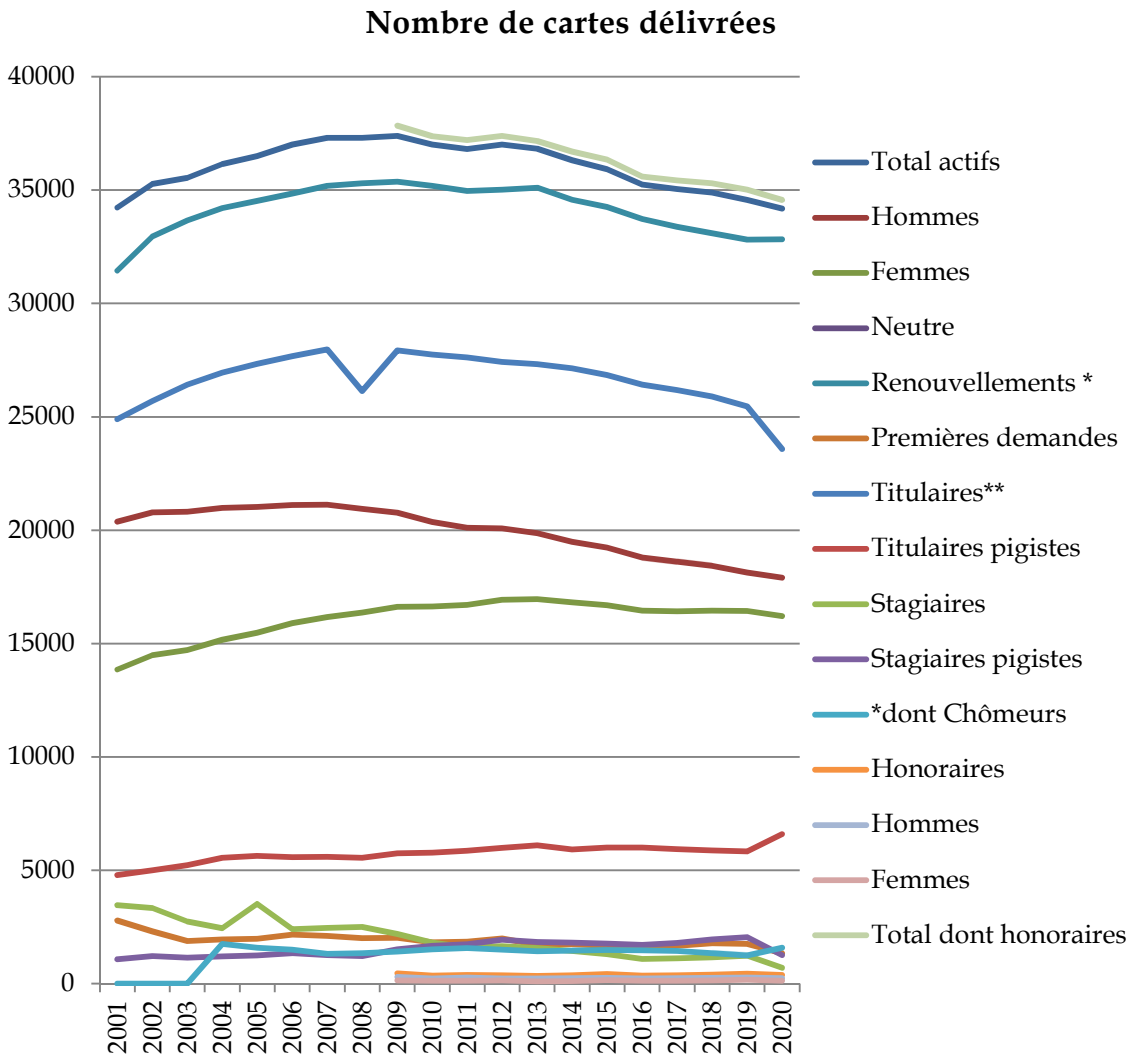
Selon la loi « Brachard » de 1935, qui a créé ce statut, est journaliste professionnel, selon l'article L. 7111-3 du code du travail, « *toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques, ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources.* »

a) Des journalistes moins nombreux depuis l'accélération des concentrations dans la presse écrite

(1) Le nombre de journalistes a globalement baissé depuis le pic de 2009

En 2020, il y avait 34 182 journalistes selon la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP).[1] Si ce chiffre est stable par rapport à 2001 (-0,2 %), il est en net recul par rapport au pic de 2009 (-8,6 %), donc parallèlement aux mouvements de concentration du secteur. Signe aussi de la moindre attractivité du métier, la proportion de premières demandes a baissé, passant de 9 % en 2001 à 4 % en 2020.

[1] *CCIJP, nombre de cartes de presse délivrées en 2020, chiffres au 1er juin 2021.*



Source : CCIJP

Il est nécessaire de préciser que la réduction des effectifs de France Télévisions, qui sont passés de 2 910 journalistes en 2010 à 2 767 en 2021, en diminution de 5 % est due à plusieurs plans d'économie demandés par les différents gouvernements depuis plus de dix ans.

(2) Une prédominance de la presse écrite qui s'érode

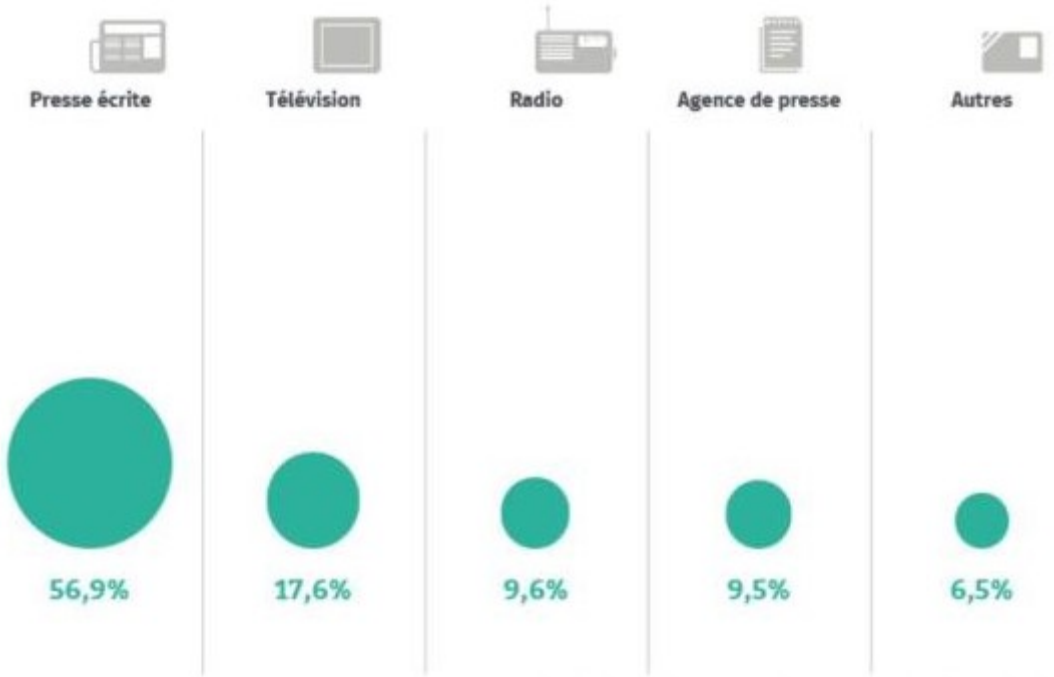
Selon l'Observatoire des métiers de la presse[1], en 2019, la presse écrite reste le secteur dominant avec 57 % des cartes, une part qui se réduit régulièrement depuis 2000 (moins 7 points). Cette chute est d'autant plus importante pour les premières demandes, en baisse de 13 points en 18 ans.

Au contraire, le **secteur de la radio voit sa part progresser de 8 % à 9,7 % du total des cartes, tandis que la télévision est en forte progression (plus 8 points par rapport à 2000)**, et plus 11 points sur les premières

[1] *Observatoire des métiers de la presse, https://data.metiers-presse.org/overview.php#sector/alljournalists/2019/none, consulté le 13 janvier 2022.*

demandes. Cette augmentation des effectifs se voit également dans les chiffres des chaînes de radio et de télévision qui nous ont été transmis : par exemple, les effectifs des journalistes des différentes chaînes d'Altice sont en croissance depuis 2017, passant de 458 journalistes en CDI au 31 décembre 2017 à 594 journalistes au 31 décembre 2021. (+29,7 %)[1], malgré un plan de départ volontaire au dernier trimestre 2020. De même, le nombre de journalistes du groupe M6 a ainsi légèrement augmenté (+1,7 %) depuis le rachat du pôle radio en 2017, passant de 349 journalistes à 355.[2] Les effectifs des radios sont également en hausse puisque le nombre de journalistes de RTL en CDI a augmenté de 3,3 %, passant de 121 à 125[3], celui de RTL2 est stable et celui de Fun radio en légère hausse (+1,25 %). Si les effectifs totaux du groupe TF1 ont baissé de 2016 à 2022, passant de 470 collaborateurs à 430 (-8,6 %), une partie de la baisse est due à l'évolution du périmètre du groupe (cession de Ouest Info), les effectifs de LCI sont globalement en baisse sur la période (-16,7 %).[4]

Les secteurs d'activité en 2019



Source : données Observatoire des métiers de la presse – Afdas CCIJP – http://data.metiers-presse.org

[1] *Source : groupe Altice, réponse au questionnaire de la commission d'enquête, février 2022.*
[2] *Source : groupe M6, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*
[3] *Le nombre de pigistes à RTL a cependant fortement diminué en 2021, en raison de la crise sanitaire.*
[4] *Source : groupe TF1, janvier 2022.*

(3) Une réduction du nombre des journalistes en partie liée aux mouvements de concentration

Outre les difficultés financières qui ont abouti à des licenciements économiques ou à des plans de départ volontaire, pour les groupes que nous avons interrogés, le rachat de nouveaux titres de journaux va de pair, la plupart du temps, avec une diminution du nombre de journalistes.[1]

Cette diminution du nombre de journalistes est particulièrement marquante avec les mouvements de concentration dans la presse régionale. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre, rappelait qu'EBRA avait certes sauvé la plupart des journaux qu'il avait rachetés, mais « *au prix de 900 départs et de grandes fusions entre les rédactions*. » Mais selon Philippe Carli, président du groupe EBRA, les transformations ont été réalisées « *sans aucun départ contraint, uniquement avec des accords signés majoritairement par les partenaires sociaux*. » Et le groupe investit 2 millions d'euros par an dans la formation. La commission d'enquête n'a pu obtenir que les chiffres à partir de 2019, qui montrent une réduction globale de 4,6 % des effectifs en deux ans (passage de 1 454 journalistes en CDD et en CDI au 31 décembre 2019 à 1 387 journalistes en 2021)[2]. Ce chiffre global cache cependant de fortes disparités selon les pôles et titres : en deux ans, *Le Républicain Lorrain* a perdu -14 % de ses journalistes, le groupe Progrès SA -10,7 % et le *Dauphiné Libéré* -8,9 %. Par contre, les effectifs d'AGIR (agence générale des informations régionales, qui est une sorte d'agence de presse régionale, entre autres pour *le Progrès*) et d'Est-Info TV ont presque doublé, gagnant respectivement +72,7 % et +77,7 % de journalistes. Dans le groupe La Dépêche du Midi, le rachat du *Midi libre* en 2015 a fait passer l'effectif de ce titre de 211 journalistes en 2015 à 172 en 2022 soit -18,5 %[3].

Au sein du groupe Les Échos-Le Parisien, le nombre de journalistes au *Parisien* est en baisse de 18,5 % depuis son rachat en 2015[4], mais les effectifs de Radio Classique ont plus que doublé.

De même, au sein du groupe SIPA Ouest-France, le nombre de journalistes du groupe « Journaux de Loire « (*Le Courrier de l'Ouest*, *Le Maine libre* et *Presse Océan*) s'est réduit de 10,4 % entre le rachat en 2006 et actuellement (-19 postes), principalement en raison de la forte baisse des effectifs de Presse Océan (-36,7 %), mais dans le même temps, les effectifs de Publihebdos ont crû de 120 journalistes (solde net).[5]

---

[1] *Ce lien est notamment visible par l'examen des chiffres concernant la clause de conscience ou les licenciements économiques et plans de sauvegarde de l'entreprise de la CAJ, cf* supra.

[2] *Source : groupe EBRA, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*

[3] *Source : groupe La Dépêche du Midi, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*

[4] *Cependant, la baisse du nombre de journalistes au sein du groupe Les Échos-Le Parisien a été compensée par le recrutement de plus de 60 salariés au sein des directions numériques des services de presse en ligne lesechos.fr et leparisien.fr*

[5] *Source : groupe SIPA-Ouest France, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*

Évolution des effectifs de journalistes
(extraits des réponses aux demandes du Rapporteur de la commission d'enquête, février et mars 2022)

Groupe	Titre ou chaîne	Effectif en 2022	Effectif avant rachat	Évolution	Date de rachat
Les Échos-Le Parisien[1]	Le Parisien/ Aujourd'hui en France	403	430	- 18,5 %	2015
	Les Échos	202	226	- 10,7 %	2007
	Investir	23	57	- 59,7 %	1993
	Radio Classique	26	10	+260 %	1999
La Dépêche du Midi[2]	Le Midi Libre	172	211	-18,5 %	2015
	Centre Presse	26	27	-3,8 %	2015
SIPA-Ouest France[3]	Le Courrier de l'Ouest	87	84	+3,6 %	2006
	Le Maine libre	39	39	0	2006
	Presse Océan	38	60	-37,6 %	2006
SIPA-Ouest France et Rossel[4]	20 Minutes	93	91	+2,2 %	
EBRA[5]	Groupe EBRA	1 387	1 454 (en 2019)	-4,6 %	
	Le Républicain Lorrain	117	136 (en 2019)	-14 % (2019-2021)	2006
	L'Est républicain	194	192 (en 2019)	-1 %	2009
	Dernières nouvelles d'Alsace	142	139 (en 2019)	- 2 ,2 %	2009
	Groupe Progrès SA	277	310 (en 2019)	-10,7 % (2019-2021)	2009
	Le Dauphiné Libéré	308	338 (en 2019)	-8,9 % (2019-2021)	2009
M6	Groupe (radio et TV)[6]	355	349	+1,7 %	
	RTL *dont CDI*	143 *125*	164 *121*	-12,9 % *+3,3 %*	2017
Altice[7]	Groupe Altice	594	458	+ 29,7 %	2017

[1] *Groupe Les Échos-Le Parisien : chiffres au 1er janvier 2022.*
[2] *Groupe La Dépêche du Midi : chiffres au 1er janvier 2022.*
[3] *Groupe SIPA-Ouest France : effectifs en CDI en 2021.*
[4] *Source : groupe SIPA-Ouest France.*
[5] *Groupe EBRA : Effectifs des journalistes en CDD et en CDI au 31/12/2021.*
[6] *Total groupe M6 (CDI et pigistes) : chiffres fin 2021.*
[7] *Groupe EBRA : chiffres au 31/12/2021.*

Groupe	Titre ou chaîne	Effectif en 2022	Effectif avant rachat	Évolution	Date de rachat
Canal+[1]	Groupe Canal+	230	287	-19,9 %	2015
	CNews (dont rédaction digitale ex BMD)	113	137	-17,5 %	2015
	Rédaction sports	92	112	-17,9 %	2015
	Autres rédactions (C8-Cstar, ciné, digital)	25	38	-34,2 %	2015

Canal+ a vu également ses effectifs de journalistes fortement baisser : il y avait 287 journalistes dans le groupe en décembre 2015, ils ne sont plus que 230 en janvier 2022, soit une baisse de près de 20%.[2] Cette diminution est significative pour C8–Cstar, dont les effectifs ont diminué de moitié (passant de 17 journalistes en 2015 à 8 en 2022). Ces départs se sont faits par des ruptures conventionnelles et non par l'usage des clauses de cession ou de conscience.

Extrait de l'audition de Pascal Chevalier le 3 février

« **David Assouline**, rapporteur. – *Je repose la même question pour que nous bénéficiions d'une réponse claire, car si nous ne comprenons pas, nous ne voyons pas comment les personnes qui nous écoutent pourraient comprendre. Vous parlez de 800 journalistes, de cartes de presse, de pigistes, et d'une troisième catégorie qui ne bénéficierait pas de la carte de presse. Quelle est la part de contrats précaires sur ces 800 journalistes ?*

Pascal Chevalier. – *Je pense que nous disposons de 200 CDI et d'autant de prestataires externes.*

David Assouline, rapporteur. – *Vous valorisez pourtant un nombre de 800 journalistes, alors que la grande majorité est en emploi précaire.* »

La baisse est particulièrement marquée dans les **groupes ayant choisi d'employer davantage de « chargés de contenus » plutôt que des journalistes**, comme le groupe Reworld. Lors de son audition, Pascal Chevalier, président de Reworld Media a insisté sur la présence de 800 journalistes titulaires d'une carte de presse dans son groupe, pour la plupart précaires (un quart seulement sont en CDI). Il n'a toutefois pas infirmé les affirmations du président de la commission d'enquête indiquant que les effectifs de *Marie-France* étaient passés de 28 à 2 (-92,9 %) après sa reprise, ni celles du Rapporteur précisant que le nombre de journalistes de Mondadori était passé de 340 à 150 (-65,9 %) après le rachat du groupe. Il interprète cela comme une volonté de mieux coller aux attentes du marché, qui veut des « passionnés », et des contributeurs qui ne souhaitent pas forcément travailler à temps plein et préfèrent avoir un emploi du temps souple. Selon Alexandre Buisine, membre du bureau national du SNJ, « *les*

[1] *Groupe Canal+ : journalistes en CDI, au 1er janvier 2022 et en décembre 2015. La date de 2015 correspond à la nomination de M. Vincent Bolloré au Conseil de surveillance du groupe.*
[2] *Source : groupe Canal+, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*

méthodes de Reworld sont connues : il engage des chargés de contenus qui ne sont pas des journalistes, qui n'ont plus de droits d'auteur, mais sont seulement des fournisseurs de contenus, éventuellement auto-entrepreneurs. L'objectif du groupe est de réaliser des magazines sans journalistes. »

Ce nouveau modèle consistant à remplacer des journalistes par des « chargés de contenus » interroge beaucoup sur plusieurs aspects.

La première est la déontologie. En effet, ces nouveaux acteurs ont davantage des profils « communication », « numérique » et « marketing ». La logique n'est pas la même et va alors abaisser la qualité de l'information. Il va y avoir davantage un souhait de créer une action (un clic sur l'article avec un titre accrocheur pour faire du trafic par exemple) et optimiser le SEO (Search Engine Optimization) que de creuser sur le sujet en tant que tel. Ils n'ont également pas de charte de déontologie les contraignant à une certaine rigueur morale.

La deuxième est la protection de ces chargés de contenus. En effet, ces derniers n'ont pas les mêmes droits que les journalistes qui peuvent être protégés quand ils sont attaqués juridiquement, ils peuvent faire appel également de la clause de cession ou de conscience. Les chargés de contenus peuvent subir davantage de pression, les rendant plus influençables.

Enfin, ces nouveaux profils peuvent entraîner une uniformisation de l'information et une homogénéisation des contenus.

Si ce modèle tendait à se généraliser, cela pourrait entraîner de vrais risques pour la démocratie.

Les **journalistes de la presse gratuite** ont aussi été particulièrement touchés, en raison de la moindre attractivité du modèle. Ainsi 68 journalistes ont quitté *20 Minutes* entre 2010 et 2021, la plupart au travers de ruptures conventionnelles, mais 30 en utilisant la clause de cession ou de conscience, et 10 par un licenciement économique.[1]

Dans le secteur radiophonique, l'ancien délégué SNJ d'Europe 1, Olivier Samain, a indiqué qu'après la présentation d'un plan de réduction d'effectifs le 11 mai 2021 et le rapprochement avec CNews durant l'été, « *sur les 120 journalistes que la rédaction employait encore au printemps dernier, plus de 60, soit un sur deux, ont décidé de quitter Europe 1 entre le mois d'août et le mois de décembre 2021.* » Vingt ont choisi de quitter l'entreprise par un licenciement économique à l'automne, et n'ont pas été remplacés, tandis que quarante d'entre eux ont utilisé, entre octobre et décembre 2021, l'accord collectif encadrant la rupture conventionnelle individuelle équivalant à la clause de conscience, et ont *a priori* été remplacés.

[1] *Source : groupe SIPA-Ouest France, réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, février 2022.*

(4) Des journalistes majoritairement en région parisienne

Les journalistes sont pour plus de la moitié d'entre eux (56,5 %) situés en Île-de-France, proportion relativement stable par rapport à 2001.

Répartition par région de la population des journalistes[1]

Régions	Salariés *		*Dont 1e demandes	(1) Demandeurs d'emploi	(2) Honoraires	TOTAL
	Salariés au mois	Salariés à la pige ou CDD				
01-Alpes	540	171	*36*	21	9	**741**
02-Alsace	469	99	*19*	15	8	**591**
03-Aquitaine	699	275	*28*	51	13	**1 038**
04-Auvergne-Limousin	509	95	*30*	18	4	**626**
05-Bourgogne-Franche-Comté	590	108	*28*	19	7	**724**
06-Bretagne	939	300	*53*	49	12	**1 300**
07-Centre	494	144	*26*	21	7	**666**
08-Champagne-Picardie	656	111	*30*	16	11	**794**
09-Côte d'Azur-Corse	584	153	*29*	34	5	**776**
10-Languedoc-Roussillon	557	180	*26*	40	11	**788**
11-Lorraine	453	79	*17*	11	9	**552**
12-Midi-Pyrenees	566	207	*40*	38	12	**823**
13-Nord	680	169	*47*	23	11	**883**
14-Normandie	616	160	*26*	34	8	**818**
15-Pays de la Loire	685	230	*49*	47	6	**968**
16-Poitou-Charentes	348	78	*16*	10	8	**444**
17-Provence	603	210	*23*	32	8	**853**
18-Rhône	775	210	*49*	41	19	**1 045**
19-DOM-TOM	651	69	*28*	16	4	**740**
Total	**11 414**	**3 048**	***600***	**536**	**172**	**15 170**
Ile-de-France (3)	13 258	4787	*752*	1 043	211	**19299**
Étranger	66	27	*1*	3	2	**98**
Total général	**24 738**	**7 862**	***1 353***	**1 582**	**385**	**34 567**

b) Une précarisation croissante qui renforce la dépendance[2]

(1) Des journalistes de moins en moins « postés », et une profession qui se féminise

La précarisation des journalistes se confirme aussi et s'aggrave depuis 2009. La part des pigistes (titulaires et stagiaires) augmente entre 2001 et 2020, passant de 17 % à 23 %. La part des titulaires[3] est aussi en baisse, passant de 74 % lors du pic de 2009 à 69 % en 2020, ce qui montre un plus fort taux de renouvellement et le départ des journalistes les plus confirmés. Parmi les premières demandes, la proportion de pigistes atteint 72 % en 2020, contre 65 % en 2014.

La **féminisation de la profession se poursuit**, qui est désormais proche de la parité. Alors que les femmes représentaient 40,5 % des cartes en

[1] *Cartes attribuées en 2020, statistiques au 2 janvier 2021 du CCIJP.*
[2] *CCIJP, nombre de cartes de presse délivrées en 2020, chiffres au 1er juin 2021.*
[3] *Selon la CCIJP, les titulaires sont les journalistes ayant plus de deux ans d'expérience.*

2001, elles atteignent en 2020 47,4 % de ce total. Elles sont désormais plus nombreuses que les hommes dans les premières demandes : 54,6 % en 2020, contre 46,2 % en 2014. Elles sont aussi davantage touchées par le chômage que les hommes – 51,8 % des demandes de cartes de demandeurs d'emploi. Certains observateurs lient cette féminisation à un moindre attrait de la profession et à la précarisation, puisque les femmes gagnent moins que leurs confrères masculins, quel que soit le type de contrat.

Les **revenus des journalistes sont également globalement en baisse**, même si cela dépend énormément des types de contrats. Selon l'Observatoire des métiers de la presse[1], si le revenu médian des journalistes en CDI augmente (+0,9 % entre 2000 et 2019, il atteint désormais 3 614 euros), celui des pigistes baisse de 8 %, pour atteindre 1 970 euros, et celui des CDD a chuté de 22,3 % entre 2000 et 2019, passant de 2 459 euros en 2000 à 1 910 euros en 2019. Et le revenu médian des journalistes demandant leur première carte de presse se réduit pour tous les types de contrats.

(2) Un statut de plus en plus précaire

Si le nombre de journalistes professionnels se réduit, c'est aussi par la **multiplication de journalistes non titulaires d'une carte de presse**, comme de nombreux réalisateurs ou des « chargés de contenus » qui remplacent les journalistes, notamment dans le groupe Reworld, et qui ne travaillent plus à plein temps. Certains ont aussi été remplacés par des salariés au sein des directions numériques des services de presse en ligne pour les sites Internet des journaux, afin de mieux répondre à l'évolution des usages de consommation de la presse par les lecteurs.

Cette **précarisation est particulièrement forte pour les réalisateurs**, comme le rappelait Élizabeth Drévillon, présidente de la Guilde des auteurs-réalisateurs de reportages et documentaires (Garrd) devant la Commission d'enquête : « *Nous sommes la seule profession dans la création à ne pas avoir de salaire minimum garanti. Nous subissons une paupérisation systémique et un déclassement social.* »

Cette précarisation passe aussi par une **externalisation réalisée pour des raisons financières ou fiscales**, au détriment de la protection des journalistes. C'est par exemple le recours au **statut d'autoentrepreneur**. Certains réalisateurs « *sont contraints par les sociétés de production qui les embauchent de passer à* **l'intermittence**, *pour une simple raison financière* », selon Mme Drévillon, et perdent donc leur carte de presse et toute protection par une rédaction ou charte déontologique. Un réalisateur, selon Mme Drévillon, est payé à 60 % en salaire et à 40 % en droits d'auteur, et relève donc du statut d'intermittent, et non de journaliste, faute de salariat suffisant. 80 % des documentaristes ne seraient pas détenteurs de la carte de presse. Ils ne peuvent pas opposer la protection des sources, et cela les fragilise lors de

[1] *Observatoire des métiers de la presse, https://data.metiers-presse.org/overview.php#sector/alljournalists/2019/none, consulté le 13 janvier 2022.*

manifestations, puisqu'ils sont considérés comme de simples manifestants et peuvent être mis en garde à vue.[1]

De même, certains journalistes ont le **statut de journalistes d'agence de presse**, pour des raisons fiscales, ce qui remet en cause leur droit à certains avantages du statut de journaliste, comme les clauses de cession ou de conscience. Olivier Samain, ancien délégué SNJ d'Europe 1, a ainsi rappelé que la station ne dispose pas d'une rédaction intégrée, mais recourt à une agence de presse, Europe News. C'est pour cela que les journalistes ont dû négocier avec la direction, à l'automne 2021, une « rupture conventionnelle individuelle » pour quarante d'entre eux, qui a remplacé la clause de conscience à laquelle ils n'avaient pas droit. Le groupe La Dépêche du Midi a également une agence de presse régionale, la Dépêche News, et le groupe EBRA une Agence générale des informations régionales (AGIR), au départ regroupant les journalistes du *Progrès,* et désormais regroupant 57 journalistes sous statut de salarié d'agence de presse.

Les concentrations semblent donc, du moins dans la presse, avoir largement été suivies de réduction d'effectifs. Une partie d'entre eux, notamment grâce à l'usage de la clause de cession ou équivalent, ont été remplacés par des journalistes ou chargés de contenus plus jeunes, avec un statut plus précaire, davantage tournés vers les nouvelles technologies, accroissant la diversité des profils travaillant dans les rédactions, au détriment du journaliste professionnel posté « à l'ancienne ». On assiste donc à une certaine **atomisation** de la profession qui renforce le pouvoir de l'employeur.

5. La place essentielle du directeur de la rédaction pour garantir la déontologie du travail des journalistes

Le directeur de la rédaction, responsable juridiquement du contenu diffusé en cas de diffamation, est d'abord censé être le **protecteur de la rédaction**. Sa figure est cependant ambiguë : nommé par l'actionnaire, il peut être un instrument de son ingérence.

a) Le directeur de la rédaction, « tampon protecteur » des rédactions ?

Normalement, **le directeur de la rédaction ou de la publication fait office de « paratonnerre » en cas d'attaque pour diffamation** : la loi sur la presse de 1881 en fait le premier responsable du contenu diffusé. En cas de plainte, il revient à lui seul de prouver, face au juge judiciaire transformé en déontologue de l'information, la qualité du travail réalisé en amont de la diffusion, le sérieux de l'enquête, l'absence d'animosité personnelle, l'intérêt de traiter le sujet et la bonne foi du média. Avec la loi de 2016, les syndicats

[1] *Le statut des journalistes est régulièrement débattu lors d'incidents particuliers, par exemple lors des gardes à vue de Gaspard Glanz journaliste reporter d'images, mais sans carte de presse, durant les manifestations de gilets jaunes en 2019 et 2020, ou lors de l'élaboration du schéma national de maintien de l'ordre.*

estiment qu'il a la possibilité de se retourner contre le journaliste pour manquement à la charte déontologique, à laquelle adhère automatiquement le journaliste lorsqu'il signe son contrat de travail.[1]

La charte éthique des *Échos* indique ainsi que « *Le Directeur de la Rédaction est le responsable éditorial de la ligne et du contenu du journal dans le respect de la tradition*[2] *de la publication. Il décide des éditoriaux et de leur contenu.* » La charte éditoriale de *20 Minutes* indique que la contrepartie de cette « *responsabilité pleine et entière de tous les contenus* » est « *une indépendance totale et une complète liberté de décider du contenu. Le directeur de la rédaction, le rédacteur en chef, et tous les autres éditeurs, qu'ils soient journalistes ou de l'encadrement, œuvrent dans le cadre et sous couvert de cette responsabilité.* »

Les directeurs de la rédaction ou de publication qui ont été auditionnés ont tous fait valoir cette **responsabilité**. Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, a ainsi rappelé le 24 janvier qu'elle était poursuivie pour plus de trente mises en examen pour diffamation ou autres, mais que c'était son rôle et que cela ne l'empêchait pas de travailler : « *Les directeurs de publication ont tous l'habitude de ces méthodes, qu'il s'agisse de la presse, de la télévision ou de la radio. Est-ce que cela nous influence ? Non. Nous sommes suffisamment solides quant à nos missions et confortés dans notre rôle auprès de nos concitoyens pour ne pas bouger d'un iota.* »

Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6, a également assumé le 28 janvier la diffusion de l'émission de « Zone interdite » sur l'islam radical, qui a eu d'importantes répercussions : « *Pour faire mon métier, je suis obligé de juger d'un certain nombre de critères. Lorsque je parle à la première personne, j'inclus bien sûr dans mon propos mes équipes et celles de Thomas Valentin, patron des programmes.* (…) *Nous avons discuté de cette émission. Si vous appelez cela de l'ingérence, j'ai fait preuve d'ingérence à propos de cette émission. J'ai demandé si c'était une émission "extrémiste". J'ai demandé si la présentatrice, qui est menacée, était protégée. J'ai demandé si les témoins qui s'y exprimaient étaient bien floutés, etc. J'ai fait mon métier, tel que je le conçois, à propos de cette émission. In fine, la décision d'autorisation de diffusion de cette émission m'est revenue. Je la revendique. Elle m'a été demandée. Nous aurions pu prendre la décision contraire. J'estime que j'ai exercé les responsabilités afférentes à mon métier* ».

Les directeurs de la rédaction s'estiment également tous **garants d'une certaine déontologie**. Lors de son audition, Céline Pigalle a jugé que BFM était « *une chaîne qui s'emploie à proposer une information fiable, consolidée, en laissant une place à tous les points de vue.* (…) *j'ai pu mesurer que se trouver au sein d'une rédaction bénéficiaire, nombreuse, influente, constitue un élément fondateur pour travailler dans des conditions sereines et peser dans les décisions* ».

---

[1] *Selon l'alinéa 3 de l'article 1er de la loi de 2016, « Toute convention ou tout contrat de travail signé entre un journaliste professionnel et une entreprise ou une société éditrice de presse ou de communication audiovisuelle entraîne l'adhésion à la charte déontologique de l'entreprise ou de la société éditrice. »*

[2] *La charte décrit cette tradition comme « libérale et non partisane ».*

Son indépendance serait d'autant plus facilitée que la chaîne comprend de nombreux journalistes et est **rentable**. Bastien Morassi, directeur de la rédaction de LCI, indique avoir appris le métier de journaliste sur le tas à LCI et vouloir être un passeur des règles de déontologie du métier : « *J'y ai appris la rigueur, le sérieux, comment utiliser des outils pour recueillir l'information, la vérifier. Il y a un an et demi, j'ai effectivement eu la fierté de me voir confier le poste de directeur de la rédaction. Ce sont ces méthodes de travail et ces intentions que je m'efforce à mon tour de transmettre.* »

Tous les journalistes ont insisté également sur le **collectif de la rédaction** pour prendre des décisions collégiales et garantir un certain pluralisme. Thomas Bauder, directeur de la rédaction de CNews, précise ainsi qu'il se réunit mensuellement avec la société des rédacteurs de la chaîne. « *Nous échangeons sur le traitement de l'actualité, les difficultés ou les interrogations que peuvent avoir les journalistes. Ce travail s'effectue de façon continue, régulière et exigeante.* »

Olivier Samain, ancien délégué SNJ d'Europe 1, estimait le 14 février que la conférence de rédaction permet de limiter l'autocensure : « *Tous les journalistes sont invités pour proposer leurs sujets qui sont débattus avant d'être sélectionnés. Ces débats se déroulent aux yeux de tous et tous les journalistes comprennent les choix qui ont été opérés. Si la direction décide de ne pas traiter un sujet, les journalistes en sont témoins. Il est donc essentiel de faire vivre ces conférences de rédaction.* »

Dans la plupart des cas, le directeur de la rédaction et de la publication semble donc être un « tampon » qui protège sa rédaction de diverses influences et lui permet de travailler en toute liberté. Cependant, il peut également relayer les volontés de l'actionnaire.

b) Le « cheval de Troie » de l'actionnaire ?

Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT, estimait le 14 janvier qu'« *un journal est le fruit d'une histoire et d'un rapport de forces entre un collectif rédactionnel et son actionnaire.* » Thomas Bauder, directeur de la rédaction de CNews, a ainsi assumé porter le « nouveau projet » présenté par l'actionnaire.

Pour certaines personnes reçues par la commission d'enquête, **l'influence de l'actionnaire se fait en nommant les bons acteurs au bon endroit, et notamment à la direction de la rédaction.** Grâce à eux, il n'y aurait plus besoin d'interférer.

Philippe Carli, président d'EBRA, précise que dans son groupe, « *les journalistes ne participent pas à la nomination des rédacteurs en chef. Cette décision de recrutement est prise par le directeur du titre concerné en lien avec la direction des ressources humaines. Je rencontre également les rédacteurs en chef pour me faire ma propre opinion sur leur éthique.* » Jean-Michel Baylet a également confirmé qu'il recrutait le rédacteur en chef, mais pas les journalistes.

En général, les éventuelles pressions de l'actionnaire sur le directeur de la rédaction sont assez peu connues de la rédaction.

Selon Juliette Demey, coprésidente de la SDJ du JDD, le 14 février : « *En tant que SDJ, représentant les journalistes "de base", nous ne pouvons pas vous dire ce qui se joue en termes de pression exercée au niveau de la direction. Nous ne sommes pas les témoins directs de ces échanges avec l'actionnaire, ni de ceux entre la direction et les rédacteurs en chef qui ne sont pas membres de la SDJ, c'est une particularité du Journal du dimanche. L'idée que l'actionnaire appelle directement les journalistes pour commander tel ou tel sujet ou leur dire ce qu'ils doivent écrire relève du fantasme. Des pressions peuvent exister, elles sont économiques, politiques, publicitaires, mais elles s'exercent sans doute de manière plus insidieuse.* »

En réponse à une interrogation de Michel Laugier lors de son audition le 10 février, Alain Weill a indiqué sans plus de détails : « *Je suis très attaché à l'indépendance des rédactions. Je n'étais un risque ni pour RMC, ni pour BFM TV, ni pour L'Express. Il m'est arrivé de protéger nos rédactions contre des pressions politiques ou commerciales.* »

Le directeur de la rédaction aurait la capacité d'intervenir pour **orienter la ligne des journalistes, sous couvert de « ligne éditoriale » ou d'orientation du journal**, **au service de l'actionnaire**, mais au détriment d'un travail journalistique pluriel et fouillé. Il peut ainsi **mettre de côté un article**. Emmanuel Poupard, premier Secrétaire général du SNJ, en a donné un exemple le 10 décembre : « *Dans mon groupe, SIPA Ouest-France, je me souviens qu'un article devait paraître concernant une société appartenant au groupe, il a été "caviardé" par la rédaction en chef, car il ne fallait pas froisser l'actionnaire.* »

Cela peut prendre aussi la forme d'une **modification du travail du journaliste.** Selon Élizabeth Drévillon, présidente de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et documentaires (Garrd) le 3 février : « *Les rédacteurs en chef et les conseillers des programmes ont la main. Ils peuvent intervenir tout au long du montage, pour choisir les plans, rectifier les commentaires, les termes employés, les intervenants... C'est un peu comme à l'école, en fait. On peut ainsi totalement changer l'orientation d'un documentaire. La pression, la censure, ne sont jamais ouvertes, elles prennent toujours des chemins de traverse.* » Si le journaliste a toujours la possibilité de refuser de signer ce travail modifié, grâce au droit d'opposition, **il n'en reste pas moins que s'il n'est pas salarié, il ne touchera pas de rémunération.**

Certains directeurs de la rédaction sont même parfois désavoués par leurs journalistes, notamment lorsqu'ils signent des éditoriaux, souvent à connotation politique, qui vont à l'encontre de leur rédaction. Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, a rappelé ainsi le 14 février que la nomination d'un nouveau directeur a changé la ligne du titre, et l'a politisée : « *En octobre 2019, Arnaud Lagardère a nommé comme directeur de la rédaction Hervé Gattegno dont le projet bousculait les fondamentaux de Paris Match, notamment avec chaque semaine l'introduction d'un éditorial, donc*

une prise de position du journal, signé par la direction. Paris Match est devenu plus politique, plus polémique. »

En février 2021, un article du chef de la rédaction de la Dépêche du Midi du Tarn-et-Garonne a critiqué une décision de justice concernant la maire de Montauban, et a précisé : « *ce billet engage toute la rédaction* ». Par un communiqué du 11 février, intitulé « *Pas en notre nom, ni en celui de la démocratie* », le SNJ de Midi-Pyrénées s'est donc ému de cet article et l'a condamné : « *Les journalistes de La Dépêche ne peuvent cautionner que soient ainsi foulés au pied les valeurs de démocratie, de justice et les principes déontologiques.* » Interrogé le 3 février, Jean-Michel Baylet a minimisé l'affaire, indiquant qu'il ne pouvait être suspecté de prendre la défense d'une élue qui n'était pas de son camp politique et que le billet défendait les droits de la défense. Selon lui, le rédacteur de la Dépêche a « *écrit ce billet, sans me consulter le moins du monde. Ce billet ne m'a pas heurté : les juges y étaient allés très fort. Mme Barèges a d'ailleurs été relaxée en appel.* » Il a par ailleurs estimé que les relations du SNJ de la Dépêche « *avec une grande partie de la rédaction et avec la direction sont très houleuses* ». Il défend par ailleurs un « journal d'engagement » et la liberté des éditoriaux : « *s'agissant des éditoriaux publiés chaque jour, la liberté est absolue et totale : aucune intervention n'a lieu sur leur contenu* (…) *la presse régionale, elle, est très peu engagée. La Dépêche du Midi, à cet égard, est une exception. Les autres journaux sont totalement apolitiques. Même nous, d'ailleurs, qui revendiquons toujours nos valeurs et nos engagements dans nos éditoriaux, nous sommes ouverts à toutes les formes de pensée. Ce sont surtout des journaux d'information générale, pas de combat.* »

Pour éviter cette ingérence de l'actionnaire, certains médias ont décidé d'instaurer un **mécanisme d'agrément du directeur de la rédaction** par une majorité des membres de la rédaction. Au Monde, il doit obtenir 60 % des voix. Alexandre Buisine, membre du bureau national du SNJ, a estimé que cet équilibre était « *bienvenu* » et « *important pour la bonne marche de l'entreprise.* » Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT, estime aussi « *nécessaire de briser la verticalité à l'œuvre : le directeur de la rédaction doit être aux côtés non pas de ses actionnaires, mais de ses journalistes. Ces derniers doivent pouvoir approuver sa nomination, comme c'est le cas au Monde et à Libération.* »

Alexandre Buisine et Emmanuel Vire, ainsi que Bertrand Greco, du SDJ du *JDD*, militent pour la création d'un réel **statut juridique des rédactions**. Lors de son audition devant la commission d'enquête, la ministre de la culture, Roselyne Bachelot, a cependant soulevé des difficultés juridiques importantes sur cette proposition, tout en rappelant les possibilités d'action déjà existantes : « *En revanche, les rédactions peuvent s'organiser en tant que société civile ou association de type loi 1901 afin d'exercer des droits collectifs, notamment des actions en justice ou de se porter acquéreurs de parts de sociétés* ».

Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, propose un **droit de veto** de la rédaction en cas de révocation du directeur de la rédaction, pour le protéger contre l'actionnaire : « *les SDJ pourraient être*

dotées d'une personnalité juridique, pour que les rédactions soient des personnes morales face à l'actionnaire et qu'elles disposent de droits, comme celui de valider la nomination d'une directrice ou d'un directeur de la rédaction proposée par l'actionnaire, avec pourquoi pas la possibilité d'un droit de veto sur une éventuelle révocation décidée par l'actionnaire. »

Certains patrons de médias sont cependant opposés à des règles trop strictes, pour que les investisseurs continuent à financer la presse, notamment locale. Ils justifient un certain interventionnisme de l'actionnaire principal qui n'accepterait pas que la rédaction lui soit opposée. Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, indiquait que « *l'intérêt pour des entrepreneurs qui s'intéressent à la presse, voire, comme M. Ganz chez Prima, qui touchent le papier ou caressent l'écran et ont "les mains dans le cambouis", est de pouvoir piloter la ligne éditoriale en dialogue avec la rédaction. En mettant des barrières trop importantes, vous allez casser cette dynamique d'entrepreneuriat. L'envie de piloter est partagée dans la presse en ligne.* »

À plusieurs égards, les travaux de la commission d'enquête ont donc montré **le caractère ambigu** du directeur de la rédaction. D'un côté nommé par l'actionnaire, et donc en lien direct avec une logique économique, voire d'influence, de l'autre « rempart » de la rédaction.

Les changements intervenus dans les médias du groupe **Lagardère** ont ainsi été mis en avant et illustrent cette ambiguïté. Fin octobre 2021, Hervé Gattegno, directeur des rédactions du *JDD* et de *Paris Match*, est ainsi remplacé au *JDD* par Jérôme Bellay et à *Paris Match* par Patrick Mahé. Dans un mouvement assez inédit par sa rapidité, le nouveau directeur du *JDD* est cependant lui-même limogé **moins de trois mois après sa nomination** le 24 janvier, le poste étant depuis lors occupé par Jérôme Béglé. Juliette Demey, coprésidente de la SDJ du *Journal du dimanche*, commente ainsi cette décision : « *Le choix d'un directeur n'est pas anodin puisqu'il est en première ligne face à l'actionnaire. Il peut faire écran à d'éventuelles pressions ou à l'inverse s'y montrer poreux.* »

Extraits des auditions du 14 février et du 17 février :
pourquoi avoir changé le directeur de la rédaction du JDD ?

Interrogées par le Rapporteur, les SDJ des deux titres ont simplement pu constater qu'elles ignoraient les motivations de ces mouvements :

David Assouline, rapporteur. - *Comment interprétez-vous le départ d'Hervé Gattegno en octobre 2021 ? Est-il dû à des raisons économiques, à une diffusion en déclin, à une décision de l'actionnaire motivée par des considérations de proximité idéologique ou politique ou à la Une de Paris Match sur Éric Zemmour qui a suscité une polémique ? Nous avons l'impression qu'un actionnaire, pour l'instant minoritaire, a complètement bouleversé vos écosystèmes.*

Bertrand Greco. - *Nous avons posé la question à notre direction, mais nous n'avons pas obtenu de réponse. Nous ignorons pourquoi Hervé Gattegno a été remercié comme nous ignorons les raisons qui ont motivé le départ de Jérôme Bellay de la direction du Journal du dimanche seulement deux ou trois mois après sa nomination.*

Vanessa Boy-Landry. - *Son départ est couvert par une clause de confidentialité et la direction de notre journal nous a dit qu'elle ne savait pas non plus pourquoi Hervé Gattegno était parti. Je ne peux pas vous dire si son départ est lié à la Une que vous avez évoquée.*

David Assouline, rapporteur. - *Hervé Gattegno était employé par la direction. Je ne comprends pas pourquoi vous nous dites que la direction n'est pas au courant des motifs de son départ.*

Vanessa Boy-Landry. - *La direction actuelle de Paris Match ne dispose pas d'informations sur ce départ qui a été décidé par la direction du groupe.*

Interrogé par le Rapporteur le 17 février, **Arnaud Lagardère** a assumé ces décisions sans lever les doutes et sans évoquer le court intérim de Jérôme Bellay :

« *On m'a reproché d'avoir nommé M. Hervé Gattegno pour des raisons politiques. Ces mêmes critiques ont changé de stratégie lors de son départ et y ont vu la main de M. Vincent Bolloré. J'avais eu l'idée de placer une seule personne à la tête du Journal du Dimanche et de Paris Match, non pas pour faire des économies, mais par souci d'efficacité.* (…) *J'ai estimé que cette stratégie n'avait pas abouti, et il existe peut-être d'autres raisons au départ de M. Gattegno sur lesquelles nous n'avons pas souhaité communiquer ni l'un ni l'autre. Je peux cependant vous affirmer sous serment que nous ne nous sommes pas quittés pour des raisons éditoriales.* (…) *M. Jérôme Béglé est certes chroniqueur d'une émission menée par Pascal Praud, que j'aime beaucoup. Vous oubliez cependant que c'est également le patron du Point. Ce poste ne pose de problème à personne. En revanche, on nous reproche qu'il soit chroniqueur sur CNews. Il s'agit pourtant de la même personne. Je le connais depuis très longtemps et j'avais d'ailleurs failli le prendre lorsque j'ai embauché M. Hervé Gattegno.* »

Cette situation d'incertitude et d'absence d'information des rédactions apparaît comme extrêmement regrettable, et susceptible de contribuer à un **mouvement de défiance plus large envers le directeur de la rédaction**, d'autant plus qu'elle intervient sur deux titres très emblématiques dans une période largement troublée par le rapprochement entre Vivendi et le groupe Lagardère.

6. Conséquences : un risque d'autocensure

a) Éviter les thèmes qui fâchent pour continuer à travailler

Si les interventions directes tant de l'actionnaire que du directeur de la rédaction semblent rares, car trop sensibles en termes d'image, et surtout susceptibles de nuire à la qualité du média, les journalistes peuvent aussi, par crainte de voir leur article ou leur production audiovisuelle refusés, **s'autocensurer et ne plus parler de certaines thématiques, soit en raison de pressions trop fortes, soit en raison d'un rejet de leurs propositions de traiter certains thèmes**.

Ce phénomène est cependant complexe à distinguer des choix éditoriaux du média en question.

Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, estime ainsi que « *l'autocensure est très difficile à repérer. On pourrait parler de frilosité à aborder certains sujets, mais je ne peux pas dresser un tableau clair des thématiques*

qui ne sont pas abordées. Je pense que ces mécanismes existent dans tous grands groupes dont les actionnaires ont des activités multiples, avec des enjeux autres que ceux des médias. Elle peut être consciente ou inconsciente, mais nous sommes aussi confrontés à l'excès de zèle qui peut provenir des journalistes ou de leur hiérarchie. C'est pourquoi nous avons besoin de garde-fous pour qu'une rédaction se sente moins à la merci des actionnaires. »

b) L'autocensure pour des raisons économiques

Un cas de figure a été porté à la connaissance de la commission. Il prend sa source dans un article paru en mars 2016 dans *Le Canard Enchaîné*. L'article évoque l'existence d'une « **liste noire** » à Canal+, établie par son actionnaire principal. Jean-Baptiste Rivoire affirme en avoir fait partie. Il a ainsi indiqué qu'une filiale du groupe lui aurait demandé « *de ne pas trop parler*. » Après la prise de contrôle de Canal+ par Vincent Bolloré en 2015, il a été laissé cinq ans sans affectation – délégué syndical, il avait le statut de salarié protégé. Il explique : « *Pour me laisser partir, le groupe m'a demandé de m'engager à ne rien dire, que ce soit devant un tribunal, un réseau social ou ailleurs, qui pourrait porter atteinte à la réputation de Vincent Bolloré, de l'une de ses filiales ou d'un des dirigeants de celles-ci.* »

Olivier Samain, ancien responsable du SNJ à Europe 1, a confirmé aussi que les journalistes quittant Europe 1 ont aussi dû signer une **clause de loyauté**. Cette clause de confidentialité peut s'expliquer dans un souci de ne pas nuire au média et ne pas divulguer d'informations confidentielles, mais peut aussi être vue comme une manière de ne pas dévoiler des informations gênantes pour l'actionnaire, et donc une forme de censure.

Dans un contexte économique difficile pour les journalistes, et alors que la concentration réduit le nombre d'employeurs potentiels - cela concerne aussi le « guichet unique » des documentaires de France Télévisions - **froisser un actionnaire, un annonceur ou le directeur de publication peut amener le journaliste à ne plus trouver de travail**, notamment s'il est spécialiste d'investigation.

Les **procédures-bâillons** consistent à multiplier les procès, souvent de mauvaise foi et sans fondement en fait ou en droit, contre un journaliste, afin de reporter ou d'empêcher un reportage – en cours ou à venir. Lorsqu'elles se multiplient, même si elles sont perdues par le requérant, elles finissent par décourager le journaliste de travailler sur un sujet ou une personne. Elles sont souvent assorties de demandes d'indemnisation disproportionnées.

C'est notamment un réel problème en Italie[1], où les *liti temeriae* (« contentieux imprudents ») sont particulièrement redoutées par les journalistes pour plusieurs raisons : les frais de procédure sont énormes à supporter pour le journaliste ou sa rédaction ; les procès sont longs ; et selon la

[1] *Voir la note réalisée par la Division de la législation comparée du Sénat, annexe 2.*

loi sur la presse italienne[1], en cas de condamnation pour diffamation par voie de presse, le journaliste risque une peine d'emprisonnement d'un à six ans.[2]

Quelques cas de procédures-bâillons ont été rapportés à la commission d'enquête, notamment celui ayant opposé Vincent Bolloré au réalisateur Tristan Waleckx en 2017, auteur du documentaire « *Vincent Bolloré, un ami qui vous veut du bien* », lauréat ensuite du prix Albert Londres. Lors de son audition, Vincent Bolloré a indiqué que « *le procès a relaxé les accusés de façon générale, parce qu'ils étaient de bonne foi* », tout en contestant le fond de l'accusation.

Selon une tribune de plusieurs journalistes et ONG de 2018, « *une vingtaine de procédures en diffamation ont ainsi été lancées par Bolloré ou la Socfin en France et à l'étranger - pour contourner la loi de 1881 sur la liberté de la presse - contre des articles, des reportages audiovisuels, des rapports d'organisations gouvernementales, et même un libre.* (…) *Une cinquantaine de journalistes, d'avocats, de photographes, de responsables d'ONG et de directeurs de médias ont été visés par Bolloré et ses partenaires.* »

Extrait de l'audition de Vincent Bolloré le 19 janvier 2022

David Assouline, rapporteur. – « *Vous êtes déjà venu devant le Sénat. À l'époque, j'avais relayé l'affaire du documentaire "Vincent Bolloré, un ami qui vous veut du bien" de Tristan Waleckx, Il a depuis été primé d'un prix Albert Londres. Il mettait en accusation certaines de vos activités en Afrique, notamment au travers d'une histoire d'enfants travaillant sur les plantations. Vous avez réfuté ces accusations, et m'avez indiqué que vous attaqueriez M. Waleckx en justice. Vous avez demandé 50 millions d'euros. Ce n'est pas rien. Les jugements ont estimé que vous aviez dégénéré en abus de droit d'ester en justice, et que le montant demandé était exorbitant. Vous avez été condamné à verser 10 000 euros au groupe France Télévisions, qui avait diffusé le documentaire. Le confirmez-vous ?* »

Vincent Bolloré. – « *Ni moi, ni aucun cadre ou employé du groupe Bolloré ne nous sommes rendus dans les plantations en Afrique. Le procès a relaxé les accusés de façon générale, parce qu'ils étaient "de bonne foi". Il n'empêche que les plantations ne nous ont jamais appartenu. Le jeune homme soi-disant âgé de 14 ans, mais qui avait en vérité trois ou quatre ans de plus, n'a jamais travaillé pour moi. J'accepte d'être accusé de ce que j'aurais commis, sans me dérober. Ici, il s'agit pourtant encore d'un sujet d'amalgame. Nous ne gérons pas les plantations. Le groupe belge Fabbri y est majoritaire depuis 90 ans. Nous en avons hérité d'une participation, mais n'y avons jamais opéré.* »

Face à de tels enjeux, **nombreux sont les journalistes à ne plus vouloir prendre de risques,** à moins d'aller dans des titres indépendants ou de créer leurs propres médias – *Mediapart*, *Les Jours*, *Off Investigation*, *Médiacités*. **Les SDJ, en raison du manque de protection de leurs membres,**

[1] *Article 13 de la loi n° 47 de 1948 sur la presse.*

[2] *Même si en juin 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré cet article inconstitutionnel et précisé que la peine ne devait être appliquée que dans les cas « d'une gravité exceptionnelle ». Elle a appelé le législateur à intervenir pour « assurer un équilibre plus adéquat entre la liberté d'expression et la protection de la réputation individuelle.*

peinent à recruter et hésitent à témoigner des conditions de travail dans leur média – une confidence faite par plusieurs membres de SDJ interrogés par la commission d'enquête. Bertrand Greco, coprésident de la SDJ du JDD, dénonçait que « *le rôle, le fonctionnement voire les statuts d'une SDJ pouvaient être attaqués dans certaines circonstances par la direction. Cela nous semble inacceptable dans une période où son rôle de vigie est crucial.* » À la suite de la réorganisation de la radio qu'il a contestée, le bureau de la SDJ d'Europe 1 a démissionné en bloc.

Le sujet de la faculté de journalistes à s'exprimer, y compris devant une commission d'enquête parlementaire, a fait particulièrement réagir le Rapporteur suite aux témoignages entendus le 14 février :

« *Ce que vous nous dites, même si je ne suis pas naïf, me glace. Vos propos soulignent que notre commission d'enquête sur la concentration des médias traite d'un sujet essentiel et qu'elle n'a pas inventé un problème. Dans notre démocratie, devant une commission parlementaire, vous pouvez craindre de nous communiquer des informations et vous pensez que des éléments peuvent être cachés parce qu'une clause de silence vous interdit de mettre en difficulté l'actionnaire d'Europe 1.* »

7. La fragilisation économique et la crise de confiance en la presse font peser un vrai risque sur la démocratie et le pluralisme

La concentration des médias, issue des difficultés économiques du secteur, notamment de la presse écrite, et la crise de confiance, en fragilisant les journalistes, peuvent avoir un impact sur le **pluralisme** en réduisant le nombre de sujets traités, voire en uniformisant l'information.

a) Un risque pour le pluralisme de l'information ?

(1) La disparition de plusieurs titres de presse réduit-elle le pluralisme ?

La concentration et les difficultés économiques ont fait disparaître certains titres de presse, notamment dans la presse spécialisée ou la presse locale.

Par exemple, *Les Échos* est désormais le principal quotidien économique papier, avec la disparition de *La Tribune* en format papier – et si l'on excepte les suppléments économiques des autres quotidiens. De nombreux quotidiens régionaux ont disparu, il n'en reste en général qu'un seul sur chaque territoire. Emmanuel Poupard, secrétaire général du SNJ, prend ainsi l'exemple du Maine-et-Loire, où il y avait « *trois journaux indépendants au début des années 2000 :* Ouest-France, Le Courrier de l'Ouest, *appartenant au groupe Hersant Socpresse, et* La Nouvelle République du Centre-Ouest. *Il y avait donc une forme d'émulation : nous nous "tirions la bourre" et nous cherchions à sortir les papiers avant les autres. Cela nous donnait un moyen de pression au sein des rédactions, car, sachant que les concurrents avaient l'information, nous devions sortir notre papier très vite. Cette concurrence saine s'est effacée avec le rachat des titres et l'extension des groupes.* »

L'édition Maine-et-Loire, qui concernait surtout Saumur et ses environs, a été supprimée en 2006, et celle du Cher en 2009. La concentration aboutit à une réduction du pluralisme externe.

Cette réduction du pluralisme externe a un impact sur la diversité des opinions présentées, mais également des impacts démocratiques. Aux États-Unis, l'étude du Centre Stigler[1] montre la corrélation entre la **disparition de la presse locale et la diminution du consentement à voter**. Pierre Louette, président du groupe Les Échos-Le Parisien et de l'APIG, l'expliquait ainsi : « *Les gens, lisant moins les journaux, se sentent moins investis dans la formation d'une opinion démocratique.* »

(2) La disparition de certaines formes de journalisme

La crise économique, mais aussi les concentrations avec l'impératif d'une rentabilité à court terme, ont renforcé une incitation à travailler de plus en plus vite. Or l'investigation, les reportages de terrain, les documentaires fouillés nécessitent du temps. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CFT, rappelait que « *le journalisme d'investigation suppose du temps et il coûte cher. Un titre comme Mediapart, qui compte 70 cartes de presse, laisse à ses journalistes le temps de travailler.* » Olivier Samain, ancien délégué du SNJ à Europe 1, regrettait la pression du toujours plus vite, au détriment du débat et du pluralisme. « *Les conférences de rédaction sont chronophages. J'ai connu les grandes années d'Europe 1 et ses conférences de rédaction très riches, très nourries, mais aujourd'hui, le temps est compté.* »

Élizabeth Drévillon, présidente de la Garrd, rappelait qu'un réalisateur était payé le même prix pour un reportage, « *à peine 12 000 euros, qu'il travaille trois mois, six mois, neuf mois ou même un an. Compte tenu des charges qu'il lui reste à payer, cela représente à peine le SMIC sur un an. Nous travaillons pour que les citoyens puissent être informés et accéder aux connaissances, mais nous sommes payés une misère.* »

Certains groupes ont dès lors décidé d'arrêter l'investigation, par exemple pour des raisons économiques et suite à un changement de ligne éditoriale chez Canal+.

Ainsi, selon Maxime Saada, le président du directoire du groupe, « *les tranches d'investigation n'apportaient pas suffisamment sur Canal+ pour motiver à l'abonnement, ce qui est compréhensible, car ces thématiques sont couvertes par les chaînes hertziennes gratuites.* » Vincent Bolloré a justifié cette réorganisation par une volonté de la chaîne de se recentrer sur une autre ligne éditoriale : « *En réalité, notre part d'audiences sur l'information est risible tant elle est minime. Sur Canal, les vrais sujets sont le sport, le cinéma et les séries.* »

[1] *Stigler Center, « Stigler Committee on Digital Platforms", 2019 https://lc.cx/StiglerPlatforms*

(3) La disparition de certains thèmes

Pour ne pas « faire de vagues », certains thèmes auraient ainsi quasiment disparu dans le traitement de l'information audiovisuelle ou seraient très minoritaires, comme l'information économique ou politique sensible, le social, l'international, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Emmanuel Poupard, lui, pointait **l'influence des annonceurs sur la disparition de certains sujets, renforcée par le phénomène de concentration :** « *La publicité, qui nourrit les médias, exige que nous soyons consensuels. De plus, l'importance des annonceurs influe sur l'orientation journalistique même des rédactions. Par exemple, le traitement journalistique est beaucoup plus faible pour le volet social que pour le volet économique.* » C'est d'après lui un cercle vicieux, le pluralisme tant interne qu'externe étant à la fois source de diversité et de qualité de l'information, et donc de vitalité économique du secteur : « *Plus une presse est consensuelle, plus elle veut plaire, plus les lecteurs partent. Jamais les lectorats ne s'additionnent. Le pluralisme est donc aussi un signe de vigueur économique. De plus, quand plusieurs médias coexistent, nous savons que l'information finira par sortir quelque part.* » Dans son témoignage du 28 janvier, François Bonnet a largement abondé en ce sens.

b) Vers une uniformisation de l'information ?

(1) La mutualisation des rédactions : chance ou menace pour les journalistes ?

En raison de la crise économique et des concentrations, de nombreux groupes de médias ont décidé de **mutualiser tout ou partie de leurs rédactions.**

C'est le cas au sein des groupes, avec notamment des **synergies entre radios et télévisions**, comme par exemple les matinales communes le week-end pour RMC et BFMTV ou CNews et Europe 1.

Le groupe EBRA a, de son côté, mutualisé le traitement des informations nationales, en particulier politiques et sportives par un « bureau d'informations générales » basé à Paris, et qui comprend une trentaine de journalistes. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel-Alliance Fédérale, a rappelé cependant que sa création a été mûrement réfléchie : « *Il nous a conduits à des propositions d'organisation très claires, notamment concernant le maintien de titres, l'articulation des rédactions, et le rôle non hiérarchique du bureau d'informations générales. Nous avons été soucieux d'éviter toute domination du bureau d'informations générales sur les titres. Il s'agit d'un contributeur,* (…) *qui produit des pages aux formats adaptés à chaque titre, et peut éventuellement proposer un traitement différent à la demande d'un rédacteur en chef local.* » Philippe Carli, président d'EBRA, confirme cependant que « *la décision de mettre ou non un sujet en avant est prise par le rédacteur en chef du quotidien, non par le bureau d'informations générales.* » EBRA a aussi mutualisé les outils informatiques, les plateformes, les studios graphiques et la distribution. Pour la publicité, il travaille avec les autres titres de la PQR

avec la régie nationale 366, comme il a pu le préciser suite à une interrogation de la Sénatrice Sylvie Robert.

Interrogé à ce sujet par Laurent Lafon, président de la commission d'enquête, il a pu développer les motivations plurielles de la mise en place de ce bureau :

« **Laurent Lafon**, président. – *Cette organisation impliquant la formation d'une équipe dédiée à l'information générale et sportive et le maintien d'équipes au niveau régional constituait-elle un élément important du retour à l'équilibre financier du groupe ?*

Philippe Carli. – *Sans en être l'élément unique,* ***cette organisation participe à l'équilibre des titres****. Elle a en outre du sens du point de vue éditorial. Nous traitons beaucoup mieux l'information nationale depuis que le bureau d'informations générales s'en occupe. Nous avons renforcé également les contenus éditoriaux régionaux, et prenons beaucoup plus de temps pour mettre en valeur l'information régionale.* »

La mutualisation passe aussi par des **journalistes devenus multi supports**, comme à *L'Opinion* ou à *la Dépêche du midi*. Certains dénoncent même des **mobilités forcées** à l'intérieur des groupes de PQR. Le recours au statut d'autoentrepreneur ou au journaliste d'agence de presse – à Europe 1, à la Dépêche du Midi ou chez AGIR (groupe EBRA) par exemple – concourt aussi à un travail multitâches. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT, estime ainsi que « *Les journalistes partent moins par peur d'une zemmourisation des esprits que par la dégradation de leurs conditions de travail. Beaucoup d'entre eux ne se reconnaissent plus dans les tâches qui leur sont demandées. Ils sont devenus des couteaux suisses ! Ils n'ont plus le temps de faire correctement leur travail. Or le journalisme d'investigation suppose du temps et il coûte cher* ».

Cette **mutualisation est aussi à l'œuvre dans le service public**, que ce soit par le « guichet unique » pour le documentaire, mais aussi le projet d'une offre de proximité alliant Radio France et France Télévisions. Selon Sibyle Veil, PDG de Radio France, cependant, « *les projets de coopération au sein de l'audiovisuel public ont eu pour objet non pas de supprimer une offre existante, mais bien d'en créer une nouvelle en fonction des besoins.* » « *L'accroissement des liens entre France Bleu et France 3 vise à étendre l'offre régionale* », par un effet démultiplicateur du numérique.

(2) La dépendance économique menace-t-elle l'indépendance des journalistes et la diversité de l'information ?

Elizabeth Drévillon, présidente de la Garrd, pointe un **renversement des relations entre les producteurs et les réalisateurs**, en raison d'une politique de commande qui aboutit à de l'autocensure : « *Depuis cinq à huit ans, la tendance porte tant sur le public que sur le privé. Il y a de plus en plus de commandes pour le documentaire national de France Télévisions. Les producteurs discutent en amont avec les diffuseurs, avant d'appeler un réalisateur. C'est le monde à l'envers. Auparavant, le réalisateur allait trouver le producteur.*

Désormais, il peut se voir imposer des projets et des lignes pour les traiter, et il est contraint d'accepter s'il veut travailler. C'est inquiétant, surtout pour les jeunes journalistes, voire angoissant.

Initialement, il existait un véritable lien entre les citoyens et les journalistes, car ils avaient besoin de nous pour transmettre des messages. Aujourd'hui, leurs propos sont souvent biaisés ou transformés, de sorte que la confiance est rompue. »

Le changement à l'œuvre dans certaines rédactions, avec notamment la **réduction du nombre de journalistes professionnels titulaires de la carte de presse, peut également nuire à la qualité de l'information**.

Le Rapporteur indiquait ainsi à Pascal Chevalier, président de Reworld Media : « *Vous privilégiez des rédacteurs de contenus aux journalistes, qui ont une déontologie. Ces rédacteurs devraient rédiger des contenus en fonction des annonceurs cibles permettant d'attirer de la publicité. Il s'agit donc de publireportage, et pas d'information.* »

Le 15 décembre 2020[1], un collectif de 300 universitaires a ainsi pris la défense des journalistes de *Sciences & vie*, à la suite d'une « fausse information » publiée par une apprentie en formation dans un article en ligne du 2 décembre, contre l'avis de la rédaction du journal, « *qui n'a plus accès aujourd'hui aux contenus publiés sur son propre site* ». Plusieurs journalistes de la rédaction auraient alors fait usage de leur clause de cession pour créer le magazine *Epsiloon.* Est-ce en raison de la défense d'une presse scientifique de qualité, ou un effet d'opportunité ? Selon Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS*), « publier un nouveau magazine ne se fait pas en quelques mois ».* Reworld a par ailleurs lancé des poursuites contre ces journalistes qu'il accuse de « concurrence déloyale ».

À l'inverse de ces médias qui ne font plus appel que marginalement à des journalistes, d'autres fondent encore leur modèle sur une forte proportion de journalistes, comme La Croix, Le Monde ou Altice, qui a augmenté ses effectifs de près de 30 % (voir *infra*). Edwy Plenel notamment défend cette stratégie. Son journal compte « *65 journalistes en CDI sur 120 salariés. Tout est internalisé, y compris la relation avec les abonnés, l'informatique, la gestion ou le marketing. Nous avons à peu près 70 collaborateurs pigistes réguliers, que nous recrutons sur des critères de qualité professionnelle que vous pouvez juger sur pièces.* » (…) *Nous sommes des entreprises et la première garantie de l'indépendance est la rentabilité. À Mediapart, nous montrons que l'on peut être rentable, en ne faisant que du journalisme, là où d'autres détruisent de la valeur et ruinent la confiance dans l'information.* » Certes, la concurrence d'une presse « sans journalistes » n'est pas uniquement due à un changement dans les médias traditionnels, mais également aux nouveaux usages : les jeunes

[1] « *Parce que l'information n'est pas un contenu comme les autres, sauvons "Science & Vie" !* », *tribune publiée dans* Le Monde, 15 décembre 2020.

désormais s'informent en priorité sur les réseaux sociaux, et pas auprès des sites des médias traditionnels.

(3) Un appauvrissement du contenu ?

La pression des cadences, la mutualisation des rédactions, la politique de commande et les diverses influences, dues pour certains acteurs entendus par la commission d'enquête à la concentration du secteur, peuvent conduire à proposer une **information** « **prémâchée** et **uniforme** » : même si elle est éventuellement retravaillée par les rédactions locales ou adaptée selon les titres, **l'information nationale issue du Bureau d'informations générales du groupe EBRA est la même initialement**. Philippe Carli, son président, estime que cela permet de dégager des moyens pour davantage d'informations locales.

D'autres médias, pour gagner du temps ou de l'argent, ne font que **reprendre les mêmes informations issues des agences de presse, externes ou internes**. Philippe Carli, d'EBRA, l'assume et le justifie par la qualité des dépêches de l'AFP, tandis que Jean-Michel Baylet a confirmé la création d'une agence de presse, « La Dépêche News », qui regroupe entre 30 et 40 journalistes, dont les conditions de travail sont par rapport aux autres titres « *légèrement différentes, mais pas dans des proportions considérables.* » Il l'explique par un souci de rationalisation pour faire perdurer les journaux, dont la rentabilité serait « *ric-rac* » : « *Nous devons donc rationaliser et mutualiser, à la fois la rédaction, mais aussi les ouvriers.* »

François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre, dénonce ainsi ce **paradoxe d'une information appauvrie dans un contexte d'abondance de l'information** : si « *la demande d'information n'a jamais été aussi forte avec la révolution numérique,* (…) *l'offre globale d'information n'a jamais été aussi faible* », car « *l'information reste très conformiste, redondante, mal hiérarchisée, trop institutionnelle et pas assez à l'écoute de notre société. Tout le monde copie tout le monde. C'est une information souvent sans qualité, sans plus-value, une* ***information*** **low cost** ***produite par des journalistes précarisés.*** *Les chaînes d'information, malheureusement, sont devenues trop souvent des chaînes de* ***bavardage****, quand elles ne sont pas simplement des vecteurs de propagande pour l'extrême droite et ses* fake news. (…) *Les réseaux de correspondants à l'étranger ont généralement été réduits, à peu près dans tous les titres, voire liquidés. Dès lors, le récit et la compréhension du monde sont sous-traités à des pigistes mal payés ou aux agences de presse.* »

Certains ont changé leur modèle d'information et organisent des **débats à faible coût**, faisant appel à des « experts » extérieurs ou autres chroniqueurs. Serait-ce une **information** ***low cost*** **ou un autre type d'information ?** Selon Matthias Reymond, animateur d'Acrimed, « *la pluralité ne signifie pas forcément le pluralisme. La concurrence se faisant souvent à moindre coût,* (…) *la qualité des contenus se tarit. Dans le domaine de l'information sur la télévision numérique terrestre (TNT), des débats peu coûteux, animés par des*

journalistes interchangeables, occupent l'essentiel de l'espace aux dépens des reportages et des enquêtes. »

Dans certains médias, on rechercherait l'**information facile** qui fait vendre : les petites phrases, les bons clients. Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, dénonçait ainsi une « *hystérisation du débat et une culture du clash* ».

C'est à rebours de cette tendance que se positionne par exemple la chaîne **Arte**. Son président, Bruno Patino, définit ainsi la philosophie de la chaîne : « *les enjeux, pas le jeu ; le débat, pas le combat. C'est une chaîne de récits, qui échappe aux clashs d'opinion autour d'une table. Enfin, sa culture propre est européenne, avec un décentrement des regards. Nous n'avons pas d'opinion, mais nous avons une valeur : l'Europe. C'est une valeur d'ouverture. Le triptyque que vous avez rappelé nous permet justement d'échapper à la logique des médias d'opinion.* »

Il semblerait donc que la concentration, à moins que ce ne soit surtout les difficultés économiques du secteur qui lui préexistent, porte en elle le risque d'une information partielle, de qualité dégradée, insuffisante pour se forger une opinion éclairée, et qui augmente la défiance envers les médias. Par ailleurs, avec des coûts tirés vers le bas, il est difficile pour de nouveaux entrants de se faire une place sur ce marché, à moins de trouver un créneau particulier.

Cette autocensure et cet appauvrissement du contenu contribuent à une atmosphère de méfiance qui va bien au-delà de la réalité du travail quotidien des journalistes, et constituent de puissants facteurs de fragilisation de l'information.

*

* *

Le tableau tracé par les travaux de la commission d'enquête montre un paysage fortement contrasté des risques pesant sur le travail des journalistes suite aux mouvements de concentration. Il est cependant incontestable qu'une partie de la profession exprime un malaise et de légitimes préoccupations quant au respect de la déontologie au sein des rédactions.

B. LES RISQUES ÉCONOMIQUES

1. Un nouvel « âge d'or » pour l'industrie du divertissement audiovisuel

Avec la multiplication des chaînes de télévision et l'émergence des plateformes SVOD, on assiste à un changement de paradigme. Alors que les canaux de diffusion étaient limités à six chaînes dans les années 1980, ils sont aujourd'hui devenus quasiment infinis. Dans ces conditions, l'économie des programmes voit ses modes de fonctionnement évoluer radicalement.

Avec un nombre de chaînes limité, la quantité de programmes diffusés était fixe et les relations entre les chaînes et les producteurs se devaient d'être organisées par les pouvoirs publics afin de trouver un équilibre et d'assurer une juste rétribution des producteurs. Lorsque le nombre de chaînes et de plateformes devient considérable, la différenciation se fait essentiellement sur les programmes et les diffuseurs entrent en concurrence pour obtenir les programmes les plus attrayants lorsqu'ils proposent une offre premium ou les programmes les moins coûteux lorsqu'il s'agit d'une offre gratuite sur des chaînes dépourvues de moyens.

La rareté ne concerne plus aujourd'hui les modes de diffusion, mais bien les programmes dont le prix a tendance à augmenter, d'autant plus que les acteurs les plus puissants font tout leur possible pour sécuriser leur approvisionnement par le rachat de catalogues de programmes et de sociétés de production ainsi que par la négociation de contrats d'exclusivité. Time Warner a ainsi été racheté par Discovery, MGM par Amazon et Fox par Disney afin de constituer de très grands acteurs intégrés verticalement.

La multiplication des offres rend également le marché des programmes de plus en plus hétérogène puisque coexistent des œuvres qualitatives mettant en valeur le travail des différentes professions (auteurs, acteurs, metteurs en scène, techniciens) et des « produits » de plus en plus formatés s'inscrivant dans l'univers du divertissement. Lors de son audition, Marie-Laure Daridan, directrice des affaires publiques de Netflix France, a ainsi rappelé que Netflix était *« un service de médias audiovisuels à la demande par abonnement qui ne fait que du divertissement »*. Elle a également indiqué qu'*« il n'y a jamais eu autant de services français et internationaux qui rivalisent pour distraire le consommateur »*. Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company a rappelé que son entreprise était une *« société globale diversifiée dans le domaine du divertissement – entertainment en anglais –* [dont l'histoire] *s'articule depuis toujours autour du storytelling de qualité, de la créativité et de la technologie »*.

Or, si une œuvre audiovisuelle de qualité peut évidemment constituer un divertissement, tous les divertissements audiovisuels ne constituent pas des œuvres mettant en valeur la création, tant s'en faut. Et force est de constater que la profusion de programmes a plutôt eu tendance à profiter aux divertissements ayant le moins d'ambition culturelle. Il serait pourtant réducteur de vouloir caractériser le secteur de la production selon cette seule distinction, car outre le fait que le divertissement constitue un genre légitime, la plupart des sociétés de production proposent des programmes de tous types à leurs clients, chaînes et plateformes.

La difficulté principale tient en réalité au modèle de fonctionnement même des médias qui répond à une logique de la demande : pour faire de l'audience ou conserver ses abonnés, un média doit proposer des programmes qui plaisent au plus grand nombre et présentent le moins d'aspérités possible. Ce mode de fonctionnement avantage structurellement

les grandes plateformes américaines qui visent à diffuser partout dans le monde ou presque les mêmes programmes correspondant à un cahier des charges défini en fonction des attentes et des valeurs du consommateur américain. Lorsque les plateformes financent des productions locales, elles demeurent attentives à ce que ces programmes répondent à ces mêmes critères qui caractérisent cette « culture mondiale ». Ce mode de fonctionnement peut être propice à la diffusion d'une vision caricaturale du monde tout comme à la propagation de clichés[1].

Plus généralement, c'est donc le risque d'une certaine uniformisation culturelle qui apparaît à mesure que l'emprise des nouvelles plateformes s'affermit, en particulier auprès des plus jeunes consommateurs. Maxime Saada, le président du directoire de Canal+, observe ainsi que « *l'hégémonie culturelle américaine s'est donc largement renforcée à travers le monde, notamment en France* » en remarquant qu'il n'y a qu'un seul contenu français dans le top 10 des contenus les plus regardés en France sur Netflix en 2021 et que sur les 15 films ayant réalisé le plus d'entrées en France en 2019, treize étaient américains.

Face au « rouleau compresseur » constitué par ces nouveaux acteurs américains, les diffuseurs historiques rappellent leur rôle dans le financement de la création cinématographique et audiovisuelle. L'investissement des groupes de médias français s'est ainsi élevé en 2019 à plus de 1,21 milliard d'euros dont 38 % pour France Télévisions, 21 % pour Canal+, 19 % pour TF1 et 12 % pour M6. Toujours en 2019, cet investissement se répartissait entre 856,5 millions d'euros pour la production audiovisuelle (dont 408 millions d'euros pour France Télévisions) et 359,4 millions d'euros pour la production cinématographique (dont 184,3 millions d'euros pour Canal+).

En 2022, Netflix prévoit pour sa part d'investir plus de 200 millions d'euros dans la production audiovisuelle et cinématographique française tandis qu'Amazon France prévoit d'investir au minimum 40 millions d'euros dans la production audiovisuelle et cinématographique française. L'apport de ces nouveaux investissements a fait dire à la représentante de Netflix que nous étions entrés dans « *un nouvel âge d'or de la création audiovisuelle en France* ».

Si l'investissement des plateformes américaines dans la production française demeure limité, de l'ordre de 20 à 25 % de celui réalisé par les acteurs français historiques, il convient de rappeler qu'il s'agit néanmoins d'une avancée obtenue de haute lutte dans le cadre de la négociation de la directive « services de médias audiovisuels » du 14 novembre 2018 (directive SMA). Le décret du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (décret SMAD) a précisé les conditions de mise en œuvre de cette contribution au financement et à la diffusion des œuvres européennes.

---

[1] *Voir à ce sujet la polémique concernant la série « Emily in Paris » de Netflix.*

Ce régime propre aux services de médias audiovisuels à la demande a été complété par un décret applicable aux chaînes du câble et du satellite[1]. Ce dernier décret est lui-même accompagné d'un décret applicable aux services de radio du câble et du satellite[2]. À l'instar du décret SMAD, le décret câble-satellite comporte certains allègements au profit des éditeurs. Il prévoit également des mécanismes de réduction des obligations en fonction du chiffre d'affaires et de l'étendue géographique des droits acquis. Il fixe, par ailleurs, des obligations aux acteurs internationaux qui intégreront ce régime.

Si des ajustements réglementaires ont donc été réalisés, ils ne font pas l'objet d'un consensus parmi les différents médias français. Le président du directoire de Canal+ a ainsi rappelé lors de son audition que son groupe ne pouvait pas disposer des droits attachés aux programmes qu'il finance à 80 ou 90 % pour accompagner son développement international en regrettant que la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique n'ait pas permis de changer la situation. Un meilleur accès aux mandats et aux droits secondaires continue à être considéré comme une priorité par un groupe comme Canal+ pour pouvoir équilibrer les « droits monde » dont bénéficient les plateformes américaines.

Dans un autre registre, Nicolas de Tavernost, le président du Directoire du groupe M6, a regretté que « *dans la production, du fait de règles très strictes d'indépendance,* [*le groupe*] *n'a pu acquérir certaines sociétés qui sont venues* [le] *voir pour se développer, car en en faisant l'acquisition,* [le groupe] *n'aurait plus pu travailler avec elles* ».

A contrario, les producteurs se félicitent de pouvoir développer leur activité en s'appuyant sur ces nouveaux acteurs. Matthieu Pigasse s'est ainsi réjoui du fait que les plateformes permettaient de « *pouvoir porter dans le monde entier les contenus et les productions françaises* » en rappelant que « *la réglementation française est très favorable aux producteurs puisqu'une partie du chiffre d'affaires des plateformes doit être dévolue aux productions locales* ».

On peut rappeler à cet égard que le secteur de la production se porte globalement très bien puisque son chiffre d'affaires est en progression (3,1 milliards d'euros en 2017) et que le nombre d'entreprises du secteur est passé de 1 400 en 2000 à 4 500 en 2018. Ce marché est aujourd'hui polarisé entre une vingtaine de grands acteurs qui réalisent 25 % du chiffre d'affaires (69 % pour les 200 plus grandes entreprises) et 31 % du chiffre d'affaires pour les 4 300 entreprises les plus petites.

---

[1] *Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique qui se substitue au décret n° 2010-416 du 27 avril 2010 (décret câble-satellite).*

[2] *Décret n° 2021-1927 du 30 décembre 2021 relatif aux éditeurs de services de radio distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Arcom, reprenant les dispositions du décret câble-satellite du 27 avril 2010.*

Lors de la table ronde consacrée à la production[1], Pascal Breton a expliqué que les grandes sociétés de production étaient elles-mêmes composées de très nombreuses filiales qui conservaient leur totale liberté éditoriale. Il estime que « *le paysage audiovisuel européen sera fait de ces "ombrelles". En France nous sommes en train de faire ces ombrelles apportant tous ces métiers : beaucoup d'investissement, de savoir-faire, de concentration de talents* ».

À l'occasion de cette table ronde, les producteurs auditionnés se sont déclarés favorables à la préservation du modèle d'affaires européen de la production qu'ils décrivent comme un « *système de partage* » avec les diffuseurs et les plateformes. Pierre-Antoine Capton a expliqué que « *les diffuseurs sont des partenaires. Nous travaillons très bien des deux côtés. Nous leur fournissons des programmes de grande qualité. La montée en puissance de la production française, la chance d'avoir des groupes aussi importants que Banijay, Fédération ou Mediawan, tous ces talents et ces marques bénéficient en premier lieu aux chaînes de télévision* ».

2. Les effets induits des concentrations sur les annonceurs

Des mouvements de concentration signifient en premier lieu la **réduction du nombre d'acteurs sur le marché**. Dans une logique purement économique, cela offre au groupe la capacité :

- **d'investir de manière plus importante**, par exemple dans les programmes. En ce sens, une fusion peut être source d'opportunités renouvelées pour tout le secteur, si elle est menée avec la volonté de constituer une entité ambitieuse ;
- **de bénéficier d'économies d'échelle** et d'un pouvoir de négociation supérieur dans ses relations avec ses divers fournisseurs et clients.

Dans ce cadre, la commission d'enquête s'est particulièrement intéressée à l'opération de fusion la plus importante de ces dernières années dans le paysage français entre les groupes **TF1 et M6**[2]. Cette concentration ne doit cependant pas uniquement s'analyser en termes de rapport bénéfices/risques pour le groupe, en lui-même, **si tant est que la fusion soit autorisée**, mais également dans ses répercussions possibles sur tout un écosystème, en particulier celui qui constitue la grande interrogation de l'opération, à savoir le **marché publicitaire**.

La fusion TF1-M6 fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie de l'Autorité de la concurrence qui, selon son président par intérim Emmanuel Combe, entendu le 15 décembre, y consacre des moyens importants.

Il n'appartient pas à la commission d'enquête de se prononcer sur une opération en cours d'examen par des autorités spécialisées, qui

[1] *Table ronde du 31 janvier 2022.*
[2] *Pour plus de détails, voir la deuxième partie du présent rapport.*

disposent de toute l'expertise nécessaire pour juger des risques qu'elle peut faire peser sur l'économie du secteur. Tout au plus, **on peut estimer que les nombreuses auditions menées sur ce sujet auront permis au grand public de bien en mesurer les effets, les risques éventuels, et de prendre connaissance des arguments des uns et des autres**.

a) Quelle place pour TF1-M6 sur le marché publicitaire ?

Cependant, il est essentiel de prolonger les propos tenus par une analyse de la situation la plus objective possible.

Le principal frein à la fusion réside dans l'éventuel pouvoir **excessif** dont disposerait le futur ensemble dans le marché publicitaire, empêchant une concurrence effective de s'installer au détriment des annonceurs et, *in fine*, des consommateurs. Il a été souligné plus particulièrement par Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'Union des marques, lors de la table ronde consacrée à la publicité organisée par la commission d'enquête le 10 février, en réponse à une interrogation de la sénatrice **Monique de Marco** :

« Lorsqu'un marché, quel qu'il soit, se concentre, et que le nombre d'acteurs diminue, les effets sur les prix sont connus : c'est un mécanisme économique classique. Si l'opération de fusion se réalise, il faudra trouver des solutions pour éviter que certaines marques ne soient contraintes de chercher des alternatives, alors même qu'elles considèrent la télévision comme un média très efficace. »

Le Rapporteur s'est basé pour ses travaux sur les données qui lui ont été transmises à sa demande par l'Udecam à la suite de l'audition de son président le 10 février[1].

En 2020, année marquée par la crise pandémique, le marché de la publicité s'est élevé à **12,4 milliards d'euros** et celui de la publicité télévisée à **3,2 milliards d'euros**. Sur cette année 2020, les recettes totales des régies publicitaires de TF1 et M6 représentent **74,5** % des recettes publicitaires télévisées et **20** % des recettes totales en France.

A priori, une part de marché de près de 75 % devrait rendre impossible une fusion entre les deux opérateurs, tant elle aboutirait à un pouvoir de marché discriminant pour les autres acteurs, et ce même si le nouvel ensemble devra céder des fréquences pour se mettre en conformité avec la loi de 1986.

Cela a été souligné par Isabelle de Silva, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence, lors de son audition devant la commission d'enquête le 13 décembre, à la suite d'une interrogation du Rapporteur : « *J'ai moins exprimé une réserve qu'indiqué qu'il y avait là, sans doute, le sujet le plus difficile de ce dossier. En l'état des délimitations de marchés, les autorités de concurrence française et européenne reconnaissent l'existence d'un marché de la publicité sur la télévision gratuite. La part de marché de l'entité qui résulterait d'un*

[1] *Pour les réserves méthodologiques sur les données, voir partie I du présent rapport.*

rapprochement entre TF1 et M6 serait très considérable, de l'ordre de 70 % ; une telle opération serait donc d'une ampleur sans précédent dans l'audiovisuel français depuis l'adoption de la loi de 1986. » Toujours sur un questionnement du Rapporteur, son successeur par intérim, Emmanuel Combe, a cependant nuancé cette appréciation : « *Pour les économistes comme pour la jurisprudence, la part de marché est un critère important, mais n'est pas l'alpha et l'oméga de l'analyse. Je vais le dire autrement, au risque de surprendre : une part de marché de 70 % n'implique pas nécessairement un impact négatif sur la concurrence.* »

La logique des promoteurs de l'opération est cependant de ne pas considérer une part de marché de cet ordre, mais **d'étendre la définition du marché à la publicité numérique**, en arguant de la **substituabilité** entre les deux domaines.

Sur l'année 2020, la prise en compte du marché de la publicité numérique, évalué à 6,3 milliards d'euros, conduirait effectivement à une part de marché réduite de près de 50 points, à **25,5** %.

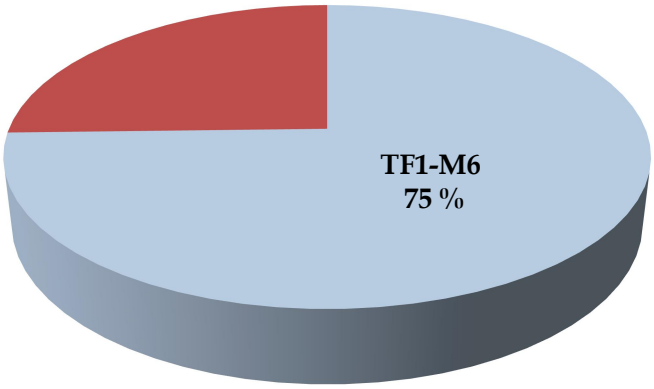
Cette très forte diminution résulte de la part extrêmement importante de la publicité digitale, qui représentait en 2020 50,4 % de la totalité du marché.

Sur l'année 2021, dans un contexte marqué par des effets moindres de la pandémie, le marché total de la publicité en France est évalué à **15,1 milliards d'euros**. La publicité télévisée représente 3,7 milliards d'euros, soit 24,5 % de l'ensemble, et la publicité digitale 8,3 milliards d'euros, soit 54,5 %.

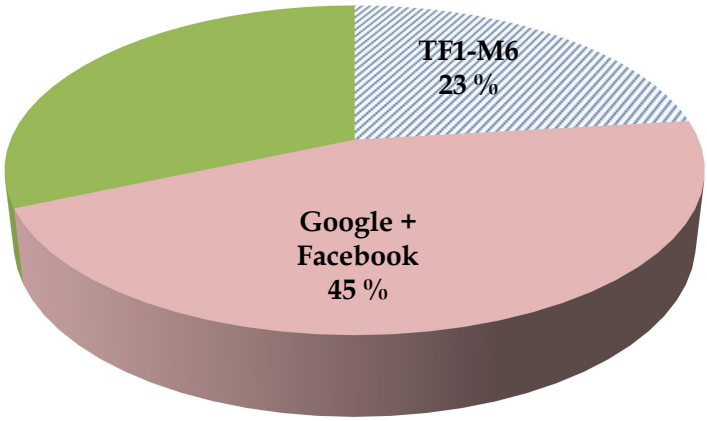
En extrapolant sur l'année 2021 les chiffres d'affaires des régies publicitaires fournis au Rapporteur pour l'année 2020 avec le taux de croissance observé sur le marché de la publicité télévisée, soit 13 %, on parvient à une part du duo TF1-M6 de **75** %.

En effectuant la même opération sur le marché numérique, qui a connu une progression de 31 %, la part de TF1-M6 perd là encore plus de 50 points pour s'établir à **23** %, alors que le duo formé par Google et Facebook représente 45 % de ce marché.

Part estimée de TF1-M6 sur le marché publicitaire télévisé en 2021



Part estimée de TF1-M6 et de Google + Facebook sur le marché publicitaire <u>télévisé et numérique</u> en 2021



L'extension du marché pertinent au numérique est donc **particulièrement favorable à une justification de l'opération de fusion**, d'autant plus qu'elle fait apparaître *a contrario* la place majeure des sociétés Google et Facebook. Avec un chiffre d'affaires estimé en 2021 à 3,6 milliards d'euros, **le moteur de recherche serait à lui seul plus important de 30 % que TF1-M6**.

b) Les inquiétudes exprimées : média télévisé vs *numérique*

(1) L'analyse de l'Autorité de la concurrence

Les options finalement retenues par l'Autorité de la concurrence dépendront de son analyse approfondie de l'existence ou non d'un marché pertinent qui regrouperait la publicité télévisée et numérique, voire au-delà. Il s'agit donc d'estimer dans quelle mesure l'une est substituable à l'autre. Emmanuel Combe, président par intérim de l'Autorité de la concurrence, lors de son audition le 15 décembre, le soulignait ainsi :

« Nous demandons aux annonceurs : si le spot télévisuel voit son prix augmenter, quelle sera votre réaction ? Vous reporterez-vous sur Google ou sur Facebook ? Ou considérez-vous que les écrans "puissants" de TF1 et de M6 sont incontournables ? Pour quels motifs faites-vous de la publicité à la télévision ? Ces motifs sont-ils les mêmes que ceux qui vous conduisent par ailleurs, peut-être, à faire de la publicité sur Facebook ? »

« Cette question a irrigué toute notre réflexion depuis le début : celle de la délimitation des marchés pertinents. Attendons le résultat des tests de marché ! Quelque 1 000 annonceurs sont consultés – je l'ai appris aujourd'hui, comme vous, ce qui prouve la séparation entre l'instruction, qui instruit, et le collège, qui, en son temps, prendra ses responsabilités. Nous allons disposer d'un panel de réponses tout à fait considérable qui nous permettra d'y voir clair. »

(2) Les annonceurs face au projet de fusion

La commission d'enquête a consacré le 10 février une table ronde qui a très largement porté sur ce sujet avec les représentants des annonceurs. Les différents points de vue ont pu être entendus. Ils ne présagent pas de la décision finale des autorités, mais ont le mérite de poser clairement le débat, en mettant en particulier l'accent sur les inquiétudes que suscite le projet de fusion :

- ✔ **Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'Union des marques (UDM) :**

« [interrogé par le Rapporteur sur un article paru le 23 janvier 2021 dans le quotidien *Le Figaro*] *Je me faisais l'écho du point de vue des marques qui considèrent* ***unique le marché de la publicité à la télévision****, en raison de la puissance instantanée de ce média, de sa large couverture auprès de la population et du haut niveau d'acceptation de la publicité télévisée par les consommateurs.* »

Selon une étude réalisée en 2019 par Harris Interactive pour le Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)[1], 58 % des Français préfèrent la publicité télévisée à celle sur YouTube (18 %) ou Facebook (9 %). Ce média touche par ailleurs 93 % des foyers chaque semaine, contre 63 % pour Facebook.

- ✔ **Gautier Picquet, président de l'Union des entreprises de conseil et d'achat média : «** *L'Udecam juge indispensable de préserver un paysage médias culturel pluriel, composé d'acteurs forts et de qualité. Nous devons aussi trouver un équilibre de marché, fondé sur une concurrence saine et équilibrée. Les positions dominantes sont risquées et doivent être encadrées.* (…) *En revanche, au-delà d'un certain niveau de concentration, les autorités de régulation pourraient perdre la main, avec un risque de diktat sur les prix, la mesure des audiences et les contenus. L'équilibre de marché, qui se crée grâce à une saine concurrence et qui répond aux besoins des marques, pourrait alors se rompre.*

- ✔ **David Leclabart, coprésident de l'Association des agences-conseils en communication** : « *Nous sommes donc agnostiques face aux médias : nous avons besoin de différents types de supports pour parler à différents types de publics et faire passer différents types de messages. Pour bien faire notre travail, nous avons besoin de la variété des médias.* »

(3) Des produits « substituables » ?

À la question de savoir si la publicité télévisée et la publicité en ligne sont **substituables** aux yeux des professionnels, la réponse apparaît comme mesurée.

---

[1] *https://www.snptv.org/wp-content/uploads/2019/02/SNPTV_HI_25.03.2019_FINAL.pdf*

Gautier Picquet soulève ainsi l'existence d'une **dynamique qui joue en faveur du numérique** et fragilise à terme la position relative de la télévision : « *Nous observons, en revanche, une migration des audiences qui pourrait, à terme, entraîner une porosité plus importante entre médias. Le marché de la publicité à la télévision représente 3,7 milliards d'euros en France, mais il apparaît difficile de prédire ce qu'il sera dans deux ans ou dans cinq ans.* (…) *La France connaît elle aussi un phénomène de migration publicitaire vers le digital et de fragmentation, mais les marques et les agences de communication ont vraiment pris conscience qu'il était nécessaire de trouver un bon équilibre de marché à un horizon de cinq ans.* »

Lors de son audition le 18 février, **Xavier Niel** a pour sa part explicitement mis en garde contre une hausse des coûts de la publicité, à ses yeux inéluctable comme suite à l'opération. Il estime en particulier ne pas pouvoir se passer de la publicité télévisée sur TF1 et M6, et devoir donc se retrouver en cas de fusion face à un acteur dominant qui sera libre de fixer des tarifs plus élevés.

Jean-Luc Chetrit le rejoint sur ce point et insiste pour sa part sur les grandes caractéristiques de la télévision : « *Le marché de la télévision est en effet constitué d'annonceurs de différentes tailles, grands groupes comme PME. Si les prix augmentent très sensiblement, certaines marques n'auront plus accès à ce média, ou plus difficilement.* ***C'est pourquoi nous sommes très vigilants***. »

De son côté, le directeur général de **Google France,** Sébastien Missoffe, relève une forme de porosité entre ces marchés : « *Je constate que les annonceurs regardent aujourd'hui les formats sans les séparer. Sur un certain nombre de nos formats, par exemple sur YouTube, nous sommes en concurrence avec la télévision.* »

En réponse à une interrogation du Rapporteur, **David Leclabart a souligné les spécificités des nouveaux acteurs du numérique** : « *De nouveaux acteurs sont arrivés. Contrairement aux anciens médias, qui demandaient de l'audience, ils demandent, eux, de l'attention et de la donnée. Ce qui compte maintenant, c'est le public : que préfère-t-il ? Qu'est-il prêt à payer ? En a-t-il les moyens ?* (…) *La donnée semble être la nouvelle monnaie mondiale. De très grands acteurs jouent quasiment un rôle de banque centrale. Or, comme le disait, me semble-t-il, Pierre Louette, il faut réguler les banques centrales. Cette question ne relève pas du tout de notre compétence.* »

Nicolas de Tavernost, président de M6, lors de son audition par la commission d'enquête le 28 janvier, est logiquement venu défendre le projet de fusion et l'extension de la notion de marché pertinent : « *D'aucuns pourraient estimer que nous représentons, en 2021 et 2022, de gros écrans. Cela dit, 90 % de la publicité n'est pas sur les écrans importants. Certes, nous représentons 70 % du marché net, mais c'est une vue tout à fait biaisée de la question. Les grands groupes font un arbitrage constant en faveur du digital par rapport à la télévision. Le digital a pris l'avantage, en termes de publicité, et sa croissance dépasse désormais celle de la publicité à la télévision.* (…) *Si l'on se projette dans un an,*

dans deux ans, dans trois ans ou dans cinq ans, les courbes vont continuer de s'écarter. (…) *La concentration de nos moyens en France représente un petit marché à l'échelle internationale. On ne peut pas affirmer simultanément que nous sommes trop petits pour lutter contre les Gafam et trop gros au regard de l'audiovisuel français, que nous mettrions à mal.* »

c) Deux dynamiques en partie contradictoires

Les acteurs évoquent en réalité moins la situation présente du marché publicitaire que la situation **future**. Cette dynamique peut elle-même s'analyser suivant deux axes.

- **Premier axe, la structure à terme du marché publicitaire**.

L'Udecam réalise ainsi une projection du marché à l'horizon 2024.

Part des marchés télévisés et numériques dans la publicité en France

(en millions d'euros)

	2021	2024 (projections)
Marché total de la publicité	15 124	18 885
Publicité télévisée	3 712	3 939
Part de la publicité télévisée	24,5 %	20,8 %
Publicité sur Internet	8 279	11 640
Part de la publicité sur Internet	54,5 %	61,5 %

Source : données Udecam transmises au Rapporteur de la commission d'enquête

Le constat tracé est celui d'un **affaiblissement comparatif de la publicité télévisuelle par rapport au marché digital**, qui croîtrait en trois ans de 41 %. Interrogé par la commission d'enquête le 14 février, Gilles Pélisson, président de TF1, a confirmé cette tendance baissière du marché de la télévision, qu'il illustre par l'exemple américain :

« *Pourquoi voyons-nous des nuages noirs s'amonceler ? Les Américains ont trois à quatre ans d'avance sur nous, or, aux États-Unis, la pénétration de la SVOD est de 83 % contre 64 % en France. Les grandes plateformes américaines vont donc continuer à croître sur le marché français.* (…) *Le marché de la publicité linéaire est passé de 64 milliards à 58 milliards de dollars en cinq ans, depuis 2016. Surtout, il devrait tomber à 44 milliards dans les cinq prochaines années, soit une perte de 15 % en dix ans. Si nous perdons ces 3,3 milliards d'euros avec 15 ou 20 % de perte, ce sont plusieurs centaines de millions d'euros qui disparaîtront durant les prochaines années.* »

- **Second axe, la possibilité ou non d'accroître les ressources publicitaires télévisées**

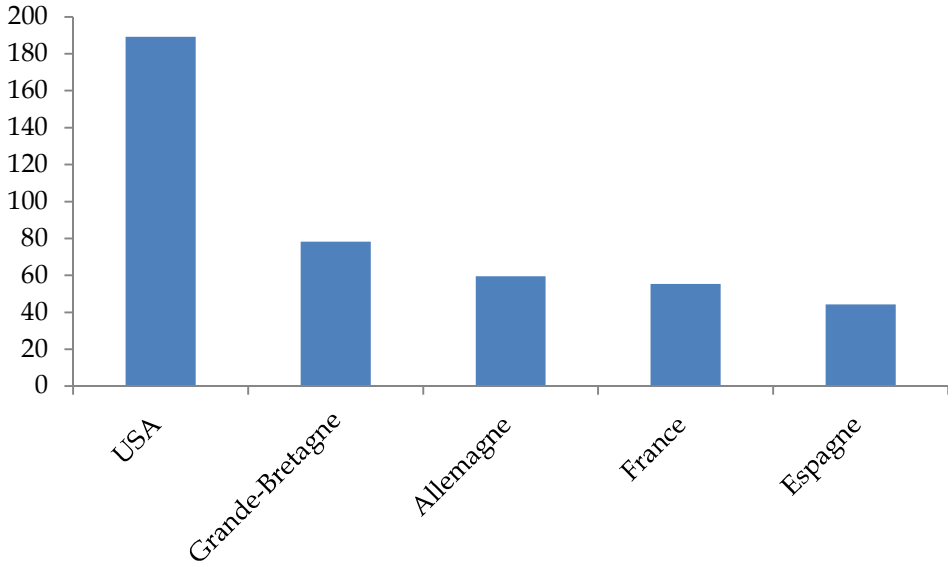
La conséquence la plus visible et économiquement la plus rationnelle de la fusion serait une **hausse des tarifs** des annonces publicitaires télévisées, même si Gilles Pélisson, président de TF1, ne le

reconnaît pas directement : « *Comparée à certains pays européens, la publicité télévisuelle est relativement peu chère en France. Mais certains crient avant d'avoir mal. À partir du moment où l'Autorité de la concurrence laissera probablement perdurer deux régies après la fusion entre TF1 et M6, il n'y aura aucun intérêt pour le futur groupe à augmenter ses prix, car sinon les annonceurs ne viendraient plus.* »

On peut tout au plus remarquer que le **marché publicitaire français est inférieur en termes de volume par habitant à celui des grands pays développés**.

Dépenses publicitaires télévisées par habitant en 2021

(en euros)



En particulier, les **États-Unis** consacrent trois fois plus de dépenses à la publicité que la France, et la Grande-Bretagne des sommes **40 % supérieures**. L'Espagne, pour sa part, présente des dépenses inférieures de 20 % à celles de la France.

Il n'est donc pas interdit de penser que des marges existent en France pour augmenter les revenus issus de la publicité.

La question posée semble donc être celle de la dynamique comparative du marché de la publicité : faut-il s'attendre à la poursuite de la très forte croissance du marché numérique ?

De fait, les promoteurs de la fusion sont placés dans une situation paradoxale. Ils doivent :

- d'un côté, convaincre les autorités de la concurrence que la télévision et le digital représentent **un seul et même marché**, et donc que les annonceurs conserveront leur liberté de choix ;

- de l'autre, ils sont tenus de promouvoir le **caractère unique de la publicité télévisée** pour justifier leurs tarifs auprès de ces mêmes annonceurs.

Dès lors, et si le projet de fusion est finalement autorisé, son impact sur les annonceurs déprendra de la **combinaison de ces deux dynamiques** : affaiblissement ou croissance modérée du marché publicitaire télévisé, et place prise par un secteur numérique en pleine expansion. Tel est l'enjeu des travaux menés par l'Autorité de la concurrence, sur lesquels la commission d'enquête ne peut pas anticiper, mais qu'elle suivra avec attention.

C. UN SECTEUR DE L'ÉDITION EN ÉBULLITION

L'annonce du rapprochement entre les groupes Lagardère et Vivendi a été analysée dans la deuxième partie du présent rapport.

L'attention s'est alors très largement focalisée sur ses **conséquences pour le secteur de l'édition**, les deux entités étant propriétaires de la première et de la deuxième maison d'édition en France, respectivement Hachette et Editis.

La commission d'enquête a décidé de modifier le programme de ses auditions pour inclure une table ronde le **16 février** consacrée à cette question, au vu des inquiétudes nombreuses qui s'exprimaient alors dans la presse.

1. Un secteur français de l'édition déjà très concentré

L'édition française se caractérise par l'existence de très nombreux acteurs, petits groupes ou maisons d'édition indépendantes, aux dimensions variables, dont la production contribue à la diversité éditoriale. On dénombre ainsi en août 2021 plus **de 8 339 éditeurs,** dont 1 000 exercent une activité économique significative. Pour autant, le secteur apparaît comme extrêmement concentré : selon le classement annuel établi par *Livres Hebdo*, les **dix premiers groupes** réalisent en 2020 **88 % du chiffre d'affaires** cumulé des 200 premiers éditeurs français.

Le paysage éditorial français est cependant marqué par un « duopole », formé par les groupes **Hachette** et **Editis**. Cette configuration a sensiblement évolué avec l'apparition d'un troisième groupe, **Madrigall**, puis d'un quatrième, Media Participations-La Martinière-Le Seuil, mais était toujours d'actualité jusqu'à l'annonce de la fusion.

a) Hachette Livre, premier groupe d'édition en France

Hachette Livre, détenu depuis 1980 par le groupe **Lagardère**, s'est assuré de longue date la première place dans l'édition française. Comptant 7 755 salariés répartis dans 70 pays dont 2 956 en France, il figure au **sixième rang de l'édition mondiale**.

Il a réalisé en 2020 un chiffre d'affaires mondial de **2,4 milliards d'euros**, soit 54 % du chiffre d'affaires du groupe Lagardère ; 66 % provient de l'étranger à travers ses filiales, notamment aux États-Unis et au Canada,

au Royaume-Uni et en Australie (21 %), en Espagne et en Amérique latine (5 %). La France représente 34 % de l'activité d'Hachette avec un chiffre d'affaires de **807 millions d'euros**.

Après avoir renoncé à l'achat de Simon & Schuster, repris par Penguin Random House (groupe Bertelsmann), le groupe a acquis aux États-Unis *Workman Publishing* (jeunesse, pratique, etc.) pour 240 millions de dollars en 2021.

Hachette est ainsi en première position pour **l'édition scolaire** (Hachette Éducation, Hatier) et les ouvrages de référence et pratiques (Larousse, Dunod, Armand Colin, Le Routard, *etc.*) Il est fortement présent en **littérature générale** (Fayard, Grasset, Calmann-Lévy, Stock, JC Lattès…), en **poche** (LGF/Le Livre de Poche), en **jeunesse** (Hachette jeunesse, Hatier jeunesse, *etc.*), en bande-dessinée (Éditions Albert-René avec les droits d'Astérix notamment), en beaux livres et livres d'art (Le Chêne, Hazan...).

Enfin, sa filiale **Hachette Distribution** distribue des éditeurs tiers (Glénat, Albin Michel, Delcourt, *etc.*)

b) Editis, un deuxième groupe déjà issu en partie d'Hachette

Editis est le **deuxième groupe éditorial français** avec un chiffre d'affaires de 725 millions d'euros en 2020 et 2 500 salariés.

Editis a été créé en 2004 lors du partage de Vivendi Universal Publishing (ex-groupe de la Cité) imposé à Vivendi par la **Commission européenne lors de la cession du groupe entre les 40 % d'actifs repris par le groupe Lagardère et les 60 % restants - le groupe Editis -, remis sur le marché et acquis par le groupe Wendel**.

Entre fin 2008 et début 2019, Editis a été la propriété du groupe espagnol Planeta. Ce dernier a cédé l'ensemble de ses parts à Vivendi, sur la base d'une valeur d'entreprise de 900 millions d'euros et après autorisation de l'Autorité de la concurrence du 2 janvier 2019. Vivendi souhaite par ce rachat renforcer les synergies entre l'édition et d'autres industries culturelles.

Editis, à travers plus de 50 maisons d'édition, est notamment présent dans les secteurs des **ouvrages scolaires et de référence** (Nathan, Bordas, Le Robert, La Découverte, *etc.*), de la **littérature générale** (Plon-Perrin, Robert-Laffont, Le Cherche-Midi, Solar, Belfond, XO, Éditions Héloïse d'Ormesson), du livre illustré, du livre pratique (Solar, First-Gründ, Lonely Planet…) ainsi que du livre de poche (Pocket, 10/18, Fleuve noir, *etc.*)

À travers sa filiale **Interforum**, il distribue notamment Michel Lafon, Taschen et le groupe Libella.

Interforum est un pôle majeur de distribution en France, en concurrence avec Hachette Distribution.

2. Les questions posées par la fusion

a) Quelle logique pour le futur groupe ?

Le nouveau groupe rassemblerait, selon Antoine Gallimard, **52** % du top 100 des ventes en France, **78** % de la littérature générale et **74** % dans le domaine scolaire. Son chiffre d'affaires le placerait au **troisième rang mondial dans l'édition grand public et l'éducation** avec un chiffre d'affaires de 3,1 milliards d'euros, encore loin cependant de Bertelsmann (4,1 milliards d'euros).

Deux options sont évoquées pour mener à bien cette opération au regard des exigences communautaires en matière de concurrence :

- **première option** : **céder Editis**. Vivendi « échangerait » alors en bloc le deuxième éditeur le plus important contre le premier. Il s'agit de l'option la plus simple à mettre en œuvre, car elle ne poserait pas de problèmes en matière de concurrence ;
- **seconde option** : réaliser des **ventes ciblées** de certaines maisons d'édition pour répondre *a minima* aux exigences posées par les autorités européennes.

Aucune partie prenante n'a encore fait part de ses intentions. Cependant, Vincent Bolloré, lors de son audition devant la commission d'enquête le 19 janvier, a livré un constat et deux orientations essentielles, déjà rappelés dans la deuxième partie du rapport :

« *Permettez-moi ensuite de vous donner un exemple très parlant de concentration horizontale. Aux États-Unis, Hachette et Editis étaient trop petits pour acheter les éditions Simon & Schuster. Ils auraient pu le faire ensemble, mais c'est finalement Bertelsmann qui l'a racheté. Même si Hachette et Editis se mariaient,* ***ce qui n'arriverait pas sans que des mesures soient prises en France****, nous ne serions encore que les troisièmes, loin derrière les premiers en termes de valeur et de profitabilité.* »

De ces propos du principal actionnaire du futur ensemble, on peut retenir :

➢ un argument « **économique** » déjà évoqué pour justifier les concentrations, à savoir la nécessité de se regrouper pour parvenir à un **groupe de taille mondiale**, sur le modèle de Bertelsmann. Le même Vincent Bolloré a ainsi indiqué au cours de la même audition : « *Dans le monde de l'édition, à l'exception de quelques personnes gagnant beaucoup d'argent, les auteurs ne s'en sortent pas avec leurs droits d'auteur. Un groupe capable de proposer à un auteur français de traduire son œuvre à l'étranger, de l'adapter en série ou en plus petits éléments digitaux pour les passer sur Dailymotion, Canal ou autre, me semble être un sujet passionnant pour ce fameux softpower, qui reste très important pour la France* » ;

➢ le fait que l'option d'une simple vente d'Editis soit écartée, puisqu'elle n'est absolument pas évoquée ;

➢ corrélativement, la reconnaissance de la nécessité pour Vivendi de **se séparer d'actifs**, tant une fusion pure et simple sans obligations paraît peu probable.

Les conséquences de cette opération sont donc extrêmement sensibles pour le secteur de l'édition.

b) Les inquiétudes du monde de l'édition

Le monde de l'édition, en dehors des deux groupes concernés, n'a pas manqué d'exprimer sa **très vive préoccupation** face à ce rapprochement.

Le Syndicat des libraires a émis dès le 21 septembre un communiqué de presse à la tonalité non équivoque : « *Les libraires sont convaincus qu'au-delà des risques pour leur profession, c'est l'ensemble des équilibres du marché du livre qui s'en trouverait bouleversé, impactant la création, la diversité et le maintien d'acteurs indépendants.* »

Le titre d'une tribune parue le 4 janvier dans le quotidien *Le Monde* par des associations **d'auteurs** est encore plus explicite : « Péril sur la biodiversité littéraire ».

Enfin, les **éditeurs,** hormis les deux groupes concernés, ont à leur tour fait part de leur préoccupation, par la voie de l'ancienne ministre de la culture Françoise Nyssen et d'Antoine Gallimard. Ce dernier a indiqué devant la commission d'enquête : « *La concentration dans les médias peut aller de pair avec une concentration sur le marché de l'édition. C'est le cas pour l'OPA que s'apprête à lancer Vincent Bolloré sur le groupe Lagardère, qui pourrait aboutir à la fusion des deux premiers groupes d'édition français, Editis et Hachette, au sein d'un même groupe de médias et de communication. Cette perspective est une menace réelle pour tout le secteur. Elle peut mettre dans les mains d'un seul d'importants catalogues et les moyens effectifs de les exposer très largement.* »

Les inquiétudes semblent relever de **quatre catégories distinctes**.

(1) Première catégorie, la crainte d'une politique éditoriale moins favorable à la diversité avec un nouvel acteur dominant

Les craintes sont focalisées sur la capacité du futur groupe à imposer des choix éditoriaux dans un sens **contraire aux valeurs qui fondent l'économie globale du livre**, constituant une forme de compensation entre ouvrages à fort tirage et publications destinées à une vie plus longue dans les catalogues.

Antoine Gallimard l'exprime ainsi : « *L'exercice d'un monopole sur les best-sellers aurait des effets délétères pour la vitalité éditoriale française et sa diversité, la privant ni plus ni moins de sa capacité d'autofinancement.* (…) *Le regroupement des titres de Prisma, de* Paris Match, *du* JDD, *d'Europe 1, de Canal+, de CNews et peut-être d'autres encore, à l'avenir, a de quoi inquiéter, en particulier si cette concentration s'accompagne de choix idéologiques forts – la promotion d'une culture de masse trop conformiste.* »

Cette inquiétude est fortement partagée par **Christophe Hardy**, président de la société des gens de lettres (SGDL) : « *La diversité éditoriale est une réalité économique dont les enjeux dépassent la seule économie. Elle garantit l'expression libre et plurielle des idées, des pensées et des imaginaires.* »

(2) Deuxième catégorie, le secteur de la distribution de livres dont les deux acteurs dominants sont Interforum (Editis) et Hachette Distribution

Guillaume Husson, délégué général du syndicat de la librairie française, présente ainsi le mécanisme de distribution : « *Ce sont des professions dont on parle moins, mais qui sont stratégiques pour le fonctionnement du marché du livre et du point de vue des relations avec les librairies. Ces deux groupes diffusent et distribuent leurs propres maisons d'édition,* ***mais aussi de nombreux éditeurs indépendants.*** *Le poids d'Hachette et d'Editis est aujourd'hui cinq fois supérieur à celui de leurs principaux concurrents, Média Participations et Madrigall* ».

Comme l'indique Antoine Gallimard : « *50, c'est le pourcentage des exemplaires vendus en France qui seraient diffusés par cette même entité, c'est-à-dire régis par des contrats commerciaux négociés et signés par ses filiales de diffusion. Plus grave, en supermarché, ce taux atteindrait 100 %.* (…) *Ces chiffres suffisent pour démontrer l'impossibilité d'une fusion entre le premier et le deuxième groupe d'édition français.* »

Il paraît en effet impossible d'envisager une structure intégrée avec deux distributeurs, et il est apparu lors des auditions qu'il n'était pas possible d'autonomiser la distribution par rapport à l'édition. Il en résulte une situation **socialement complexe** pour les salariés de ces deux groupes, et potentiellement dangereuse pour les **libraires** qui seront directement confrontés à un acteur très dominant qui limiterait leur pouvoir de négociation, comme l'indique Guillaume Husson : « *Si la fusion d'Hachette et d'Editis devait se réaliser, ce déséquilibre du rapport de forces économique et commercial serait, pour les libraires, considérablement aggravé. Leurs marges seraient encore plus réduites qu'aujourd'hui.* »

(3) Troisième catégorie, le risque d'un fort déséquilibre dans la relation entre auteur et éditeur

Comme exprimé par Christophe Hardy, président de la SGDL : « *Nous avons plus d'une raison de nous alarmer des risques économiques que ferait peser sur nous un tel mastodonte. La relation entre auteurs et éditeurs est déjà très déséquilibrée.* (…) *L'apparition d'un acteur surpuissant ne manquera pas d'affaiblir notre capacité à négocier, collectivement et individuellement.* »

La table ronde a ainsi été l'occasion, un peu éloignée du sujet de la commission d'enquête, d'un débat sur la relation entre auteur et éditeur, un sujet sur lequel la commission de la culture s'est récemment penchée avec la proposition de loi de Laure Darcos sur l'économie du livre. Pour autant, cette évocation par le président de la SGDL du statut des auteurs est **centrale** dans l'appréciation des conséquences telles que perçues de la concentration : « *Si demain, j'ai face à moi un groupe surpuissant, quelle possibilité aurai-je de*

négocier ? Le contrat qui me sera proposé ne risque-t-il pas de se présenter comme un simple contrat d'adhésion aux termes duquel j'accepterai de signer toutes les clauses présentées comme non négociables, suivant une logique du "c'est à prendre ou à laisser" ? »

Les auteurs semblent au passage n'accorder qu'une croyance très limitée dans la faculté d'un groupe intégré à mieux valoriser leurs œuvres par le biais de séries par exemple – une éventualité il est vrai probablement peu fréquente au regard d'une production éditoriale de 70 000 titres par an.

(4) Quatrième catégorie, les incertitudes nées de la recomposition d'un paysage de l'édition

L'édition serait durablement bouleversée non seulement par la fusion, mais également par les **cessions qui devront très vraisemblablement la précéder**. Si certains éditeurs, comme Antoine Gallimard a pu le reconnaître à demi-mot, pourraient en tirer profit pour se développer, le mouvement est cependant plein d'inconnues pour les auteurs, les salariés et les libraires.

*

* *

Il est difficile à la commission d'enquête de formuler une opinion sur une opération en cours, encore très floue dans ses contours et même incertaine dans sa réalisation. On peut cependant souligner qu'un accord de la Commission européenne constituerait un **réel changement par rapport à sa décision de 2004**, où elle avait justement procédé au démantèlement partiel de Vivendi Publishing pour une part de marché comprise entre 35 % et 40 %.

Dès lors, il est essentiel de s'assurer que les craintes exprimées de manière assez large par la profession seront entendues et prises en compte, pour ne pas risquer de déstabiliser un secteur de l'édition fragile et qui demeure un vrai succès de notre pays.

IV. DES POUVOIRS PUBLICS QUI N'ONT PAS PRIS LA MESURE DES DÉFIS POUR PRÉSERVER NOTRE SOUVERAINETÉ : UN CADRE INADAPTÉ

Depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics ont accompagné les développements successifs de la TNT en favorisant la diversification de l'offre et des acteurs ce qui a eu pour effet de limiter le développement des groupes historiques qui ont vu l'audience de leurs chaînes baisser mécaniquement et leurs parts du marché publicitaire contestées. Si ces derniers ont réussi dans la durée à maintenir leurs positions grâce au lancement de nouvelles chaînes et à des rachats de chaînes, ils n'ont pas été en mesure de faire jouer les synergies entre leurs différentes activités et ont eu du mal à développer de nouveaux services délinéarisés.

A. UN DÉVELOPPEMENT DE LA TNT ET DES PLATEFORMES PEU FAVORABLE AUX ACTEURS HISTORIQUES

Le développement de la TNT a été l'occasion pour les pouvoirs publics de favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs qui n'ont pas toujours été en mesure de proposer une offre qualitative. Les groupes historiques ont dû concentrer leur attention sur le maintien de leurs positions existantes et n'ont pas pu prendre véritablement le tournant de la délinéarisation compte tenu d'un environnement légal et réglementaire peu propice.

1. Un développement chaotique de la TNT

La télévision numérique terrestre française a été lancée le 31 mars 2005 en France métropolitaine et le 30 novembre 2010 dans les outre-mer. En métropole, elle compte aujourd'hui 31 chaînes nationales - dont 5 payantes - et 43 chaînes locales et régionales, et dans les outre-mer 6 chaînes nationales et une vingtaine de chaînes locales. La majorité des chaînes métropolitaines sont diffusées en haute définition et les chaînes locales sont diffusées dans leurs régions respectives. La TNT terrestre peut être reçue par plus de 95 % de la population française.

L'augmentation du nombre des chaînes a incontestablement permis d'élargir l'offre de programmes notamment gratuite à un plus grand nombre de foyers. La couverture de la TNT a permis de toucher 50 % de la population à l'automne 2005, 65 % en 2006, 85 % en 2007 et 97% en 2012. À partir de 2007, le passage d'une diffusion analogique à une diffusion numérique a accru l'attractivité de la TNT, tout comme le passage à la haute définition, effectif en 2016.

Avec le recul, il apparaît toutefois que les choix réalisés à chaque étape du développement de la TNT n'ont pas permis d'assurer le développement d'acteurs puissants capables de s'adapter aux évolutions technologiques et aux nouveaux usages. Les chaînes de la TNT payante n'ont

ainsi pas réussi à véritablement trouver leur modèle économique. En octobre 2008, la chaîne AB1 (AB Groupe) a arrêté sa diffusion sur la TNT payante avant d'être imitée par la chaîne Canal J (Lagardère Active) en raison de coûts de diffusion trop importants. En mai 2012, la chaîne payante TPS Star cesse d'émettre tandis qu'en juin de la même année, la Ligue de football professionnel met un terme à l'expérience de sa chaîne CFoot.

Les chaînes locales de la TNT n'ont pas non plus véritablement réussi à trouver leur modèle économique, ce qui a conduit au rachat de plusieurs d'entre elles, notamment par le groupe Altice, afin de développer un réseau de chaînes locales d'information.

Enfin, on peut rappeler que la qualité de certains programmes diffusés sur les plus petites chaînes n'a pas toujours été au rendez-vous compte tenu du grand nombre de rediffusions de programmes emblématiques des chaînes historiques et de la diffusion sur certaines chaînes de programmes étrangers, souvent américains, de piètre qualité.

Outre les choix de départ contestables, l'évolution de la TNT ne s'est pas faite sans difficulté. Alors que le législateur avait prévu en 2007 d'accorder des « chaînes bonus » aux groupes TF1, M6 et Canal+ en compensation des efforts financiers pour le passage au tout numérique et l'arrivée de la concurrence, cette disposition a été jugée contraire au droit européen par la Commission européenne, ce qui a entraîné en 2011 un appel à candidatures pour six chaînes gratuites en haute définition. L'attribution d'une de ces fréquences au projet de chaîne de la diversité Numéro 23 sera à l'origine d'une polémique puisque son propriétaire revendra la chaîne en 2015 pour la somme de 90 millions d'euros, ouvrant ainsi un débat sur la spéculation des fréquences, l'autorisation lui ayant été accordée gratuitement seulement deux ans auparavant.

L'évolution de la TNT a également été contrariée par les difficultés constatées dans l'évolution du modèle économique des chaînes. Alors que, par exemple, les groupes TF1 et M6 ont demandé le passage en gratuit de leurs chaînes respectives LCI et Paris Première, il a fallu attendre 2015 pour que cette évolution soit accordée à LCI, le refus concernant Paris Première n'ayant jamais été levé. Le développement de ces deux chaînes a été assurément pénalisé par les décisions du régulateur. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces dernières, il convient d'observer un décalage entre le besoin de souplesse des chaînes qui doivent s'adapter à un contexte en évolution permanente et les principes juridiques appliqués par les pouvoirs publics qui peinent à intégrer ce contexte instable dans des délais raisonnables.

Au final, il apparaît que le développement de la TNT n'a pas permis de faire émerger véritablement une offre payante et une offre locale pérennes. Plusieurs grands groupes ont réussi quant à eux à maintenir ou développer leurs positions grâce à des rachats de chaînes. En juin 2010, le groupe TF1 a ainsi consolidé sa position sur la TNT en rachetant les chaînes

TMC et NT1 à AB Groupe, tandis que le groupe Bolloré (Direct 8) a racheté la même année la chaîne musicale Virgin 17 à Lagardère Active - renommée Direct Star - avant qu'en septembre 2011, le groupe Canal+ annonce à son tour le rachat des chaînes Direct 8 et Direct Star au même groupe Bolloré.

Ces évolutions capitalistiques ont donc eu pour conséquence d'amoindrir très sensiblement l'objectif de diversification des acteurs dont on attendait un effet positif sur l'offre de programmes qui ne s'est pas véritablement concrétisé. Le bilan de la TNT est donc mitigé puisque, dans le même temps, les groupes historiques n'ont pu se déployer autant qu'ils auraient pu le faire si leur propre développement avait été un objectif de départ.

2. Le cas particulier de la multiplication des chaînes d'information

Le cas des chaînes d'information disponibles sur la TNT constitue une bonne illustration des difficultés liées à l'évolution de ce marché. Il met en évidence tout à la fois le manque de vision des autorités publiques et des décisions parfois erronées de certains acteurs privés.

Le choix du groupe TF1 de ne pas solliciter une autorisation pour diffuser LCI sur la TNT gratuite constitue assurément un bon exemple d'erreur de jugement. En pensant que le maintien de cette chaîne dans le cadre d'offres payantes ne fragiliserait pas son audience, les dirigeants du groupe privé ont sous-estimé la puissance de la TNT et sa capacité à faire émerger de nouveaux leaders. L'arrivée de BFM et de i-Télé sur la TNT aura, en effet, pour conséquence de réduire l'influence et par voie de conséquence le développement de la doyenne des chaînes d'information.

L'autorisation finalement donnée à LCI de rejoindre la TNT gratuite aura, *a contrario*, pour effet de créer une concurrence exacerbée entre les chaînes pour un marché publicitaire non extensible. Or les pouvoirs publics ne se sont pas véritablement interrogés sur la capacité du marché publicitaire à financer trois chaînes privées d'information et sur les conséquences que cela pourrait avoir sur leur modèle économique.

Enfin, même si l'on ne saurait contester le bien-fondé du service public à lancer en 2016 sa propre chaîne d'information, force est de constater que l'audience de Franceinfo affaiblit mécaniquement celle de ses trois consœurs privées et donc leurs revenus publicitaires qui en découlent directement.

Avec quatre chaînes d'information, le paysage français se distingue très nettement de celui des pays européens comparables. Seule une des trois chaînes privées est aujourd'hui profitable tandis que le coût total de la chaîne publique n'est pas connu. Il résulte de cette situation un affaiblissement des moyens de chacune d'entre elles qui constitue une contrainte pour la qualité de l'information et une incitation à s'orienter vers des modèles de chaînes *low cost*.

La responsabilité des pouvoirs publics ne s'arrête pas au fait d'avoir autorisé la multiplication de ces chaînes. Leur positionnement dans la numérotation à deux endroits différents est à la fois une source d'iniquité dans l'exposition de certaines et un facteur de manque de lisibilité pour les téléspectateurs. La chaîne parlementaire LCP/Public Sénat occupe en effet le numéro 13, BFM le 15, CNews le 16, LCI le 26 et Franceinfo le 27. On peut dès lors s'interroger sur le fait de savoir pourquoi les pouvoirs publics n'ont pas veillé à créer un bloc thématique qui aurait eu le mérite de rendre plus accessibles l'ensemble de ces chaînes ceci d'autant plus que le législateur a eu l'occasion de plaider pour une plus grande cohérence de la numérotation.

L'exposition déclinante du sport dans les médias audiovisuels gratuits

Le Gouvernement a chargé en mai 2016 le Rapporteur de la commission d'enquête d'une mission sur les moyens de favoriser l'accès du plus large public à la diffusion des événements sportifs à la télévision, d'une part, et d'améliorer l'exposition de la diversité des disciplines et des pratiques sportives, d'autre part. Le rapport[1] a constaté que les retransmissions sportives les plus attractives étaient, pour une part essentielle, réservées à la minorité des foyers abonnés à des bouquets *premium* payants ainsi que la faible diversité des disciplines et des pratiques sportives exposées sur les chaînes généralistes en clair (75 % des heures de retransmissions sportives sur les chaînes en clair en 2015 se sont concentrées sur neuf disciplines sportives dominantes).

Le Rapporteur s'inquiétait également que l'envolée des prix des droits de retransmission TV des événements sportifs les plus attractifs installait progressivement un partage des territoires télévisuels payant et gratuit préjudiciable au plus grand nombre. Afin de corriger cette évolution, le rapport proposait en particulier de **renforcer l'efficacité de la réglementation concernant les événements d'intérêt majeur (EIM)** soumis à une obligation de diffusion en clair, notamment par l'établissement d'une liste européenne valable pour l'ensemble des États membres, par une confortation du rôle de régulation du CSA (devenue depuis l'Arcom) dans les négociations des rachats de droits et par un aménagement des procédures d'appels d'offres dans le sens d'un rééquilibrage des rapports de force. Le rapport proposait également d'**améliorer la cohérence et la diversité de la liste des EIM instituée par le décret de 2004 en assurant une meilleure présence du sport féminin, en donnant toute leur place aux Jeux paralympiques et en protégeant de façon privilégiée les grands événements organisés en France et/ou auxquels participent des équipes ou athlètes français**.

Plus de cinq ans après la publication de ce rapport, force est de constater que **rien n'a été fait par les pouvoirs publics et que la situation s'est effectivement aggravée**. La place du sport est de plus en plus réduite sur les grandes chaînes nationales gratuites et l'arrivée des plateformes numériques sur le sport (Amazon Prime, Dazn…) devrait encore accentuer cette évolution.

[1] *https://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_sport_tv_version_longue.pdf*

À cet égard, on ne peut que **regretter le rejet par la majorité de l'Assemblée nationale de l'article 10 *bis* AA**[1] **adopté au Sénat en janvier 2022 lors du débat sur la proposition de loi visant à démocratiser le sport** qui modifiait la rédaction de l'article 20-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de préciser en particulier que « *lorsqu'un événement d'importance majeure est organisé sur le territoire national, cette interdiction est renforcée de sorte que les services de télévision ne peuvent exercer les droits exclusifs qu'ils ont acquis d'une manière telle qu'ils privent une partie importante du public de la possibilité de suivre, sur un service de télévision à accès libre, la majeure partie dudit événement, déclaré d'importance majeure par un État membre de l'Union européenne ou par un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et se déroulant sur son territoire national* ». Le même article 10 *bis* AA prévoyait également, en ligne avec le rapport de 2016, que « *la liste des événements d'importance majeure, sans distinction de genre, et les dispositions mentionnées au premier alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État. Elle prend en compte la nécessité d'une retransmission majoritairement par un service de télévision en accès libre pour les compétitions européennes et internationales les plus importantes ainsi que les événements faisant partie du patrimoine sportif français* ».

L'hyper-concurrence entre les chaînes, leur difficulté à trouver un équilibre financier et à le préserver, ainsi que leur exposition inégale ont favorisé une évolution vers un modèle privilégiant les débats sur les reportages et les directs sur le terrain. Lors de son audition, Alain Weill a indiqué que c'était ce contexte qui l'avait amené à céder son groupe de médias à Altice en 2015. Il a estimé que c'était le passage en clair de LCI qui avait occasionné le changement de modèle de CNews vers une chaîne de débats, ce qu'a également confirmé Maxime Saada lors de son audition.

Dans ces conditions, il apparaît difficile d'envisager une réflexion sur l'évolution du modèle des chaînes d'information qui ne prendrait pas en compte le nombre de chaînes au regard du budget nécessaire pour proposer une information de qualité sachant, bien évidemment, qu'il est plus aisé pour les pouvoirs publics d'autoriser la création de chaînes que d'organiser la réduction de leur nombre. Tout du moins pourrait-on considérer que le régulateur pourrait être davantage attentif à la question de l'organisation du marché des chaînes d'information à l'occasion de l'examen des projets de rapprochements entre les entreprises de médias afin d'inclure ce sujet dans les contreparties demandées.

3. Les contraintes imposées à CanalPlay et Salto

Si le développement de la TNT a constitué un défi pour les groupes de médias français, ces derniers ont également eu à faire avec des contraintes imposées par le régulateur en charge de la concurrence concernant leurs projets de développement dans les plateformes numériques.

[1] *https://www.senat.fr/leg/tas21-075.pdf*

L'exemple de CanalPlay est à cet égard instructif. Ce service de vidéo à la demande par abonnement avait été lancé de manière pionnière par le groupe Canal+ avant même l'arrivée de Netflix, mais il s'était vu imposer dès 2012 par l'Autorité de la concurrence des contraintes afin de limiter les synergies avec le groupe Canal+. Il ne lui était pas possible, par exemple, de proposer de manière exclusive sur CanalPlay les séries que le groupe finançait ni de négocier en même temps les droits linéaires et non linéaires des films américains. Ces contraintes ont eu pour effet de limiter très fortement l'attractivité et donc le développement de CanalPlay. Lorsque ces contraintes ont été levées en 2016, il était trop tard et Netflix avait déjà pris l'ascendant sur ce marché des plateformes ce qui a amené l'arrêt de la commercialisation de CanalPlay en 2019.

Il ne s'agit pas évidemment de remettre en cause les décisions de l'Autorité de la concurrence qui s'inscrivaient dans un contexte marqué en particulier par le rapprochement entre Canal+ et TPS, mais force est de constater que les contraintes imposées n'avaient pas anticipé les développements à venir des plateformes américaines et qu'elles ont porté un préjudice important à CanalPlay.

Dans un autre registre, le projet Salto de plateforme de programmes créé conjointement par France Télévisions, TF1 et M6 a été autorisé en 2019 par l'Autorité de la concurrence sous réserve du respect de certaines contraintes visant à prévenir les « risques de coordination » entre les trois actionnaires. Les sociétés-mères ont ainsi dû s'engager à limiter leurs possibilités d'achats couplés de droits de diffusion linéaire et non linéaire tandis que les conditions d'approvisionnement de Salto ont été encadrées de sorte que la capacité d'approvisionnement en contenus exclusifs auprès des sociétés-mères a été limitée. En outre, les possibilités pour Salto de bénéficier des clauses contractuelles figurant dans les contrats d'achat de droits de diffusion linéaire conclus par TF1, France Télévisions et M6 ont été strictement encadrées. En matière de promotion, les sociétés-mères se sont engagées à limiter les possibilités de promotion croisée entre leurs chaînes et la plateforme Salto. Les trois actionnaires ont également eu à s'engager à limiter au strict nécessaire et dans un cadre précis les échanges d'informations entre Salto et ses sociétés-mères.

Sans remettre en cause le bien-fondé de ces contraintes, il est néanmoins possible de constater qu'elles ont eu pour effet de compliquer le développement de cette nouvelle plateforme dont les moyens étaient bien plus faibles que ceux des plateformes américaines. Face aux géants comme Netflix, seules des synergies très fortes avec les sociétés-mères auraient pu permettre de rétablir des conditions équitables de concurrence. À défaut d'avoir pu mettre en œuvre ces synergies, la plateforme Salto doit se contenter aujourd'hui d'une offre de programmes limitée et d'un nombre d'abonnés modeste. Son modèle économique comme son actionnariat pourraient dans ces conditions sensiblement évoluer dans les mois prochains

à l'occasion du projet de rapprochement entre les groupes TF1 et M6, afin de tirer les conséquences des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre un projet coopératif entre plusieurs acteurs indépendants.

Les deux exemples de CanalPlay et Salto viennent ainsi nous rappeler que le cadre réglementaire en vigueur n'a pas pour objet de favoriser l'émergence d'acteurs français ayant la taille critique sur le marché des plateformes. En veillant à préserver les intérêts des autres acteurs du secteur, ce cadre réglementaire a souvent pour effet de démunir les acteurs locaux face à l'offensive de plateformes américaines dotées de moyens colossaux et disposant d'un cadre réglementaire très favorable. Cette situation devrait être de nature à susciter une réflexion des pouvoirs publics dans la mesure où les plateformes américaines ne sauraient être considérées comme étant par nature les meilleurs vecteurs pour préserver l'exception culturelle française.

B. UNE ABSENCE DE RÉGULATION POUSSÉE DU SECTEUR DU NUMÉRIQUE, EN DÉPIT D'AVANCÉES RÉCENTES

1. Le statut des grandes plateformes Google et Facebook

a) Quelle est la nature des grandes plateformes ?

La conviction largement partagée par les membres de la commission d'enquête est que les grandes plateformes Internet comme Google et Facebook jouissent aujourd'hui d'un **statut juridique qui n'est pas adapté à leur rôle et à leur influence**.

Le Rapporteur a insisté sur ce point lors de l'audition de Laurent Solly, directeur général de Facebook France, le 10 février : « *Vous êtes considéré comme un hébergeur, échappant à ce titre à des régulations et à des devoirs pesant sur les éditeurs. Or vos activités s'apparentent à celles d'un éditeur. Vous affirmez ne faire que transmettre des contenus, mais le tri opéré par les algorithmes traduit un choix subjectif de ce qui sera porté à la connaissance de tous, ce qui est finalement un travail de journalisme et de rédaction, en d'autres termes de sélection de l'information.* »

Le Sénateur **Pierre Laurent**, au cours de cette même audition fait également part de sa conviction : « *Au-delà du débat entre les statuts d'hébergeur et d'éditeur, vous êtes à proprement parler un créateur d'information.* »

Il est rejoint par la Sénatrice **Laurence Harribey** : « *Vous vous acharnez à dire que vous n'êtes pas un éditeur.* »

Cette analyse n'est partagée ni par **Facebook** par la voie de son directeur général pour la France en réponse au Rapporteur : « *Nous nous pensons non pas comme un éditeur, mais bien comme un hébergeur et une plateforme d'un type nouveau* », ni par **Google**, *via* son directeur général : « *La présentation de l'information repose sur des équipes d'ingénieurs dédiées avec*

lesquelles nous n'avons aucun lien, afin que nos interactions diverses n'aient aucune influence sur le résultat présenté. C'est le cœur de la confiance que placent les consommateurs dans ces moteurs de recherche. »

L'argument avancé consiste à rappeler que les deux sociétés n'ont **pas d'activité de création de contenus**. Ainsi, selon Laurent Solly : « *Nous serions, à vos yeux, un éditeur : cela voudrait dire que nous avons une activité interne d'édition. Or aucune équipe, chez nous, n'a de travail de rédaction, de curation ou de sélection de contenus.* (…) »

Cette certitude laisse cependant place à une forme de reconnaissance de l'inadaptation du statut actuel par le même Laurent Solly : « *Pourquoi ai-je répondu que nous n'étions pas un éditeur ou un média ? J'ai dit que nous pensions être un acteur d'une autre nature, créé par le développement de l'activité numérique et des grandes plateformes.* »

Il est aujourd'hui incontestable que les plateformes opèrent dans une forme de « **zone grise** », ne se contentant pas de rendre disponibles des contenus postés par des médias ou des internautes, mais agissent directement sur l'information des lecteurs en proposant un classement ordonné, thématisé et personnalisé des contenus, par le biais d'algorithmes.

Lors de son audition devant la commission d'enquête le 14 janvier, Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF) en a souligné les conséquences : « *tous les contenus – propagande d'État, information sponsorisée par l'intérêt, journalisme de qualité, pures opinions, etc. – sont en concurrence directe et donc déloyale, car elle favorise, du fait de l'organisation algorithmique et des biais cognitifs de chacun, l'extrémisme, l'outrance, la rumeur.* »

b) La protection du statut d'hébergeur

Si les grandes plateformes présentent des caractéristiques d'un éditeur, elles ne sont pour autant pas soumises aux mêmes règles. Le statut juridique « **d'hébergeur** » dont elles bénéficient constitue actuellement un verrou à un engagement de leurs responsabilités et à la reconnaissance de leur statut d'éditeur.

Ce débat ancien a été spécifiquement traité par la rapporteure de la commission de la culture, Catherine Morin-Desailly, lors de l'examen des propositions de loi relatives aux fausses informations et à la haine en ligne.

L'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) a transposé en droit français les dispositions issues de la directive 2000/31 du 8 juin 2000, dite directive e-commerce.

Le principe posé tant par la directive que par l'article 6 est de créer **un régime de responsabilité limitée** pour deux catégories d'intermédiaires techniques. D'une part, les « personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne », soit les fournisseurs d'accès, et « les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de

communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ». Cette catégorie regroupe essentiellement les réseaux sociaux et les hébergeurs, les plateformes de vidéos *etc*. Ces personnes physiques ou morales sont supposées ne fournir qu'un support technique sous forme de stockage, et n'engagent pas leur responsabilité de manière générale, car il ne leur appartient pas de contrôler des contenus qu'elles ne font que rendre disponibles auprès du public.

Il convient de noter que, *a contrario*, en cas de propos mis en ligne susceptibles de constituer une infraction par rapport aux dispositions du chapitre IV de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le régime de la responsabilité de droit commun s'applique, que ce soit pour les éditeurs, dont la responsabilité est reconnue par l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, ou pour les auteurs.

Les hébergeurs n'ont pas de responsabilité directe dans les contenus mis en ligne. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a étendu aux réseaux sociaux ou encore aux services de publicité en ligne les dispositions de la directive, alors même que ces services n'existaient pas à l'époque et étaient loin de disposer de l'influence qu'ils ont maintenant. **À aucun moment le classement algorithmique n'emporte de conséquence particulière**, en dépit des multiples projets de réformes au niveau national. En conséquence, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision 2018-773 du 20 décembre 2018, censuré l'essentiel de la proposition de loi sur les fausses informations.

Les plateformes ne sont donc pas astreintes à un devoir de surveillance ou de filtrage des contenus rendus disponibles par le biais de leur plateforme.

Cependant, l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 précitée introduit une possibilité de les mettre en cause, au plan civil (2. de l'article) ou pénal (3. de l'article). Cette mise en cause est définie de manière négative. Elle ne peut être engagée si les personnes :

- n'ont pas « effectivement » connaissance du caractère illicite des contenus ou de « faits et circonstances faisant apparaître ce caractère » ;

- si, « dès le moment où elles en ont eu cette connaissance, elles ont agi promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible ».

Ainsi, les hébergeurs ont une obligation d'agir, **à la condition expresse qu'ils aient pu être informés**, sans devoir pour autant exercer un contrôle systématique. L'engagement de leur responsabilité implique donc la possibilité de les informer des contenus délictueux.

Dans sa décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, le Conseil constitutionnel a, de plus, limité la portée de cette responsabilité, en indiquant que le contenu devait présenter un caractère **manifestement illicite**.

Le cadre juridique appliqué aux plateformes, défini au niveau européen, rend donc difficile en l'état d'aller plus loin sur l'engagement de leur responsabilité.

Christophe Deloire, lors de son audition le 14 janvier, soulignait ce paradoxe d'un secteur des médias traditionnels **extrêmement régulé**, et d'un monde numérique qui bénéficie de règles **très souples**, en dépit de son influence désormais dominante :

« *On trouve, en effet, d'un côté, des entités structurantes, qui organisent la distribution de l'information et créent les normes de l'espace public. Ce sont aujourd'hui les plateformes numériques, auxquelles il est d'autant plus important d'imposer des obligations fortes que nous leur avons délégué, d'une certaine manière, cette organisation du fait de l'évolution technologique.* (…) *Il s'agit d'un danger majeur.*

De l'autre côté se trouvent ceux qui agissent dans l'espace public, c'est-à-dire les médias, qui sont exposés à un problème de concurrence déloyale. L'enjeu est de tenir compte de l'ensemble du champ de l'information, et non de s'en tenir à un secteur délimité, ce qui ne serait pas très pertinent sachant que les vidéos qui circulent sur les réseaux sociaux viennent de toutes parts. »

Il est rejoint dans cette analyse par **David Leclabart,** coprésident de l'Association des agences-conseils en communication entendu par la commission d'enquête le 10 février : « *Je souhaite compléter ma réponse sur l'asymétrie réglementaire : on peut considérer que plus un média est ancien, plus il est réglementé et plus l'autorégulation est forte. Les anciens médias sont réglementés parce que des lois ont été adoptées, notamment dans le domaine de la santé publique, ce qui a conduit à la fermeture de certains secteurs ; les nouveaux médias ne le sont pas encore parce qu'ils ont émergé récemment.* »

c) Un espoir déçu d'évolution de la législation européenne sur ce point avec le projet de Digital Services Act

Face à cette législation ancienne et manifestement insuffisante, la Commission européenne a présenté le 15 décembre 2020 une proposition de règlement relatif à un marché intérieur des services numériques (« législation sur les services numériques »), également appelé *Digital Services Act* (DSA).

Ce projet a deux objectifs principaux :

- renforcer les obligations de modération pesant sur les plateformes ;
- renforcer les obligations de vigilance sur les contenus illicites.

Les rapporteures de la commission des affaires européennes, Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly, ont analysé ce projet de règlement de manière approfondie[1]. Leur constat conforte les analyses développées devant la commission d'enquête : « *en sélectionnant et en classant les contenus, puis en en déterminant la présentation et en augmentant la visibilité*

[1] *http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-274-notice.html*

de certains d'entre eux au détriment d'autres, les plateformes, par le biais de leurs algorithmes, jouent bien un rôle actif qui peut s'apparenter à celui d'un éditeur. »

Les deux rapporteures estiment cependant que le projet de la Commission européenne **ne répond pas à l'exigence d'une évolution de la responsabilité des plateformes en matière d'édition** : « *De ce point de vue, le DSA apparaît comme une occasion manquée de mettre les plateformes, et en particulier les grands réseaux sociaux, devant leurs responsabilités.* »

Il n'y a donc pas, sauf retournement de situation, **de perspective claire d'une reconnaissance d'un statut d'éditeur au niveau européen** pour les grandes plateformes, qui peuvent donc encore bénéficier du « meilleur des deux mondes » : d'un côté, les revenus et l'influence d'un éditeur, de l'autre, l'absence de responsabilité d'un hébergeur.

2. Les droits voisins

Comme cela a été indiqué dans la première partie du présent rapport, **la fragilité économique de la presse écrite constitue un facteur de concentration « à son corps défendant »**. Cette situation est largement liée à l'assèchement sans précédent de ses ressources publicitaires.

Ce constat a conduit le Rapporteur de cette commission d'enquête à être à l'initiative de l'adoption de la loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un **droit voisin** au profit des agences de presse et des éditeurs de presse. Si les droits voisins n'ont pas vocation à résoudre à eux seuls la crise de la presse, ils constituent d'une part un **levier économique** qui peut s'avérer puissant, d'autre part une manifestation de la capacité de la France et de l'Europe à entamer une **réelle régulation du secteur numérique**.

La loi, qui a été la première en Europe à transposer l'article 15 de la directive sur les droits d'auteur du 17 avril 2019, est destinée à doter les éditeurs et les agences de presse de la capacité juridique et des moyens de **négocier avec les plateformes pour faire valoir leurs droits et parvenir à une répartition des revenus plus équilibrée pour eux, pour les journalistes et pour les photographes**.

Comme a pu en témoigner Nicolas Théry, qui s'exprimait pour le groupe de presse régionale EBRA, lors de son audition par la commission d'enquête le 10 janvier : « *La législation sur les droits voisins est un élément très important de l'équilibre durable de la presse écrite, notamment régionale.* »

Dès l'adoption de la loi, la société Google a été immédiatement placée en première ligne, Facebook et les autres sites concernés restant pour leur part en retrait.

Cependant, allant à l'encontre des espoirs suscités en France et en Europe, Google a annoncé **le 25 septembre 2019** qu'elle entendait se placer **en marge** du système et ne pas entrer en négociation avec les éditeurs.

Dans cette logique, Google proposait un choix aux éditeurs : ou bien **accepter** de renoncer au paiement de droits voisins, et continuer de bénéficier d'une exposition optimale sur le moteur de recherche, ou bien **refuser**, et dans ce cas, être « dégradé » sous forme de simple lien. Cette solution constituait une dissuasion d'autant plus crédible qu'elle avait été utilisée en Espagne, et que les éditeurs ont conscience de leur dépendance aux renvois du moteur de recherche et de leur exposition.

Son attitude a finalement évolué à la suite d'une véritable guérilla judiciaire.

Face au refus de se lancer dans une négociation, une plainte contre Google a été déposée par l'APIG, le SEPM et l'AFP auprès de l'Autorité de la concurrence pour abus de position dominante en **novembre 2019**.

Dans sa décision du 9 avril 2020, l'Autorité a considéré que Google était susceptible de détenir une position dominante sur le marché français des services de recherche généraliste et que les pratiques dénoncées étaient susceptibles d'être qualifiées d'anticoncurrentielles. Elle a donc imposé une négociation « ***de bonne foi*** » entre Google et les éditeurs, pour une durée de **trois mois**.

À compter de cette date, Google ne semble plus avoir contesté le **principe** des droits voisins, mais a cherché à le « noyer » en l'incluant dans une négociation plus large sur les relations entre son moteur de recherche et les éditeurs.

À la fin de l'été 2020, la période de négociation étant échue, les principaux représentants des éditeurs ont annoncé avoir déposé un **second recours** auprès de l'Autorité contre Google, pour non-respect de ses obligations. Dans le même temps, le 2 juillet 2020, Google a fait appel de la décision de l'Autorité devant la cour d'appel de Paris, qui a rendu une décision **défavorable à l'opérateur** le 8 octobre 2020.

Chronologie des droits voisins

La commission de la culture a consacré à cette question une table ronde avec les éditeurs le mercredi 14 avril 2021[1], ainsi qu'une audition spécifique des représentants de Google et Facebook le 23 juin 2021[2].

Le 23 juillet 2021, l'Autorité de la concurrence a finalement rendu une décision extrêmement sévère par **ses attendus**, par le montant de l'amende infligée à Google - **500 millions d'euros** - et par celui de l'astreinte pouvant aller jusqu'à **900 000 euros** par jour de retard si, au terme d'un délai de deux mois, la société refuse de formuler une offre de rémunération correcte. Suite à une question du Président de la commission d'enquête dans l'hémicycle du Sénat le 8 décembre, **le ministre Cédric O a finalement confirmé que Google avait bien acquitté l'amende le 11 novembre 2021**.

Entendue par la commission d'enquête le 13 décembre 2022, Isabelle de Silva, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence, qui était en fonction au moment de la décision du 23 juillet, a précisé : « *Concernant les droits voisins, il s'agissait d'apprécier la façon dont cette loi, qui avait pour objectif de rééquilibrer le partage dans la chaîne de valeur, avait été ou non correctement appliquée par Google. S'en est suivie la mesure conservatoire que vous connaissez, qui n'a pas été respectée et nous a conduits à condamner cette entreprise à une amende de 500 millions d'euros.* »

Cependant, et en dépit du montant de l'amende, **les négociations avancent toujours à un rythme très insatisfaisant.**

Lors de son audition du 10 février, Sébastien Missoffe, directeur général de Google France, a indiqué : « *nous avons signé un accord avec **l'Agence France-Presse (AFP)** en novembre dernier. De plus, nous poursuivons les avancées significatives avec **l'Alliance de la presse d'information générale** (APIG), notamment sur la contractualisation de nos accords. Nous échangeons également régulièrement avec le Syndicat des éditeurs de la presse magazine **(SEPM)** dans le but de trouver un accord rapidement.* » Cette annonce s'est concrétisée le 3 mars 2022 par la signature d'un accord entre l'APIG et Google. Laurent Solly s'était félicité, de son côté, de la conclusion d'un accord de Facebook avec l'APIG plusieurs mois auparavant.

Si ces nouvelles peuvent être considérées de manière positive, elles appellent cependant **trois séries de remarques**.

Tout d'abord, les accords déjà signés avec l'AFP et les accords avec l'APIG sont entourés de **la plus grande opacité**. *De facto*, Google comme Facebook ne souhaitent pas que les montants soient connus, arguant de négociations toujours en cours avec les parties prenantes. Relancés par le Rapporteur, l'un comme l'autre ont cependant admis que même la

[1] *http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210412/cult.html#toc6*

[2] *http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210621/cult.html#toc4*

finalisation des accords ne devrait pas permettre de dévoiler publiquement les sommes versées.

Le Rapporteur est revenu sur l'importance de cette question lors de l'audition de Sébastien Missoffe :

« *Vous êtes en cours de négociations et ne souhaitez pas en révéler les montants. Toutefois, hier, sur cette même question, Facebook n'était pas fermé : une fois les négociations conclues, serez-vous en mesure de révéler les montants ?* ***C'est un sujet démocratique : si on ne connaît pas les montants, comment vérifier que la juste part revient aux journalistes, en conformité avec la loi ?*** (…) *Il y a un risque que la presse devienne dépendante des plateformes de par la rémunération des droits voisins : c'est dans la* ***transparence*** *que tout cela doit s'apprécier.* » Le rapport rendu public par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les droits voisins[1] va dans ce sens, en proposant de rendre publics les accords *« ce qui inclut les modalités de calcul et les montants de rémunérations versées par les plateformes aux éditeurs et agences de presse* ».

Ensuite, et en dépit du rappel par le directeur général de Google France du caractère rétroactif des accords, ce qui signifie que les rémunérations devront prendre en compte la période qui court depuis octobre 2019, la durée des négociations n'est pas vécue de la même manière par des éditeurs fragilisés économiquement et des groupes internationaux extrêmement puissants. Il peut donc sembler – même si le Rapporteur est conscient de la complexité inhérente à ce mode de rémunération -, que **le temps joue objectivement en faveur de Google** et pousse les éditeurs à accepter des conditions moins favorables que celles résultant d'une négociation normale menée « d'égal à égal ».

Enfin, la négociation semble pour lors **laisser de côté la presse magazine**, au point que le SEPM a déposé une nouvelle saisine devant l'Autorité de la concurrence pour non-respect de l'obligation de négocier le 10 janvier 2022, et les **agences de presse** hors AFP. On peut rappeler **solennellement** qu'en application de la loi, les droits voisins doivent bénéficier à l'ensemble de la presse, et ne pas être réservés au seul secteur de l'information politique et générale.

Un début de prise de conscience semble s'être opéré plus de deux ans après l'adoption de la loi. Lors de ses vœux à la presse le 11 janvier 2021, le Président de la République a publiquement réaffirmé son soutien à la presse sur les droits voisins, en déclarant : « *Nous compléterons, si besoin était, nos textes français et européens pour aller au bout de la volonté qui fut la nôtre et demeure la nôtre, la juste rémunération des droits d'auteur et des droits voisins* ».

Il pourrait appartenir prochainement au législateur de donner aux éditeurs des moyens juridiques plus appropriés pour traiter cette question.

---

[1] *Rapport de Laurent Garcia, rendu public le 12 janvier 2022 ; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/dv/l15b4902_rapport-information#*

C. DES OUTILS DE GARANTIE DU PLURALISME INSUFFISAMMENT APPLIQUÉS

La loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias n'a atteint que partiellement son but, principalement en raison d'une application insuffisante.

1. Des chartes déontologiques non encore généralisées et lacunaires

Alors que l'article 1er de la loi dispose que toutes les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles devaient « engager des négociations » pour se doter d'une charte déontologique, plusieurs d'entre elles n'en ont pas encore signé.[1] Certes, la loi n'obligeait pas à l'adoption de la charte, mais uniquement à l'ouverture de négociations. Le groupe EBRA a ainsi indiqué ne pas avoir « adopté formellement » de charte déontologique pour le groupe et les titres, mais a un « recueil de déontologie » du groupe[2], et les sociétés de presse du groupe Reworld sont soumises uniquement au code de déontologie journalistique du SEPM.

Par ailleurs, certaines rédactions peuvent préférer ne pas signer de charte plutôt que d'en signer une qui serait en deçà des garanties offertes par les « déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste » qui peuvent être invoqués en cas de litige, lorsque la charte fait défaut. La jurisprudence a admis que la charte de Munich et la charte du SNJ en faisaient office.

Il est à noter que dans certains cas, la nouvelle charte adoptée semble moins protectrice que l'ancienne : la nouvelle charte déontologique du groupe Canal+, rédigée à la suite de la loi de 2016, est moins détaillée que la première « Charte des droits et devoirs des journalistes du groupe Canal+ » et ne reprend plus la mention de la « primauté du droit du public de connaître les faits et les opinions », issue de la charte de Munich.

Si la charte déontologique est censée être rédigée « conjointement par la direction et les représentants des journalistes », certains reprochent des **chartes rédigées sous l'influence de la direction, voire imposées par elle**. Emmanuel Poupard, premier secrétaire général du SNJ, estimait le 10 décembre 2021 que « *la loi Bloche est mal rédigée. La négociation des chartes internes était parfois chaotique, car la notion de "représentants des journalistes" est trop floue : est-ce une société de journaliste (SDJ) qui peut être à la solde d'un patron, ou un syndicat ?* »

Le **contenu de ces chartes peut être très variable, plus ou moins précis**.[3] **Certains journalistes regrettent notamment que plusieurs chartes**

---

[1] *Voir supra, III.A.1.b.*
[2] *Source : réponse du groupe EBRA au questionnaire de la commission d'enquête, février 2022.*
[3] *Voir supra, III.A.1.b.*

autorisent les « ménages. » Selon Isabelle Roberts : « *La loi Bloche se révèle inopérante, voire contreproductive : pour faire écrire la charte éthique de CNews, la direction a reformé en toute hâte une société des journalistes à sa main, qui a rédigé une charte qui autorise les "ménages" permettant à un journaliste d'être employé au service d'une industrie pour faire semblant d'être journaliste tout en promouvant cette industrie. Ces ménages devraient être interdits : ils n'ont rien à voir avec le journalisme.* » La charte de Canal+ autorise en effet les journalistes à animer des conférences ou des débats, en général pour des intérêts privés, mais les oblige à déclarer « toute prestation rémunérée » exercée en dehors de leur contrat de travail, et à faire « attention à éviter les conflits d'intérêts ». La rémunération devra « rester dans des proportions raisonnables ». Ces « ménages » sont également permis à *Europe 1* et à *L'Opinion*.

Matthias Reymond, animateur d'Acrimed, reconnaissait que la pratique était courante, moyennant parfois une « *forte rétribution* », et qu'elle pose un « *évident problème de déontologie* » « *lorsque les patrons sont ensuite invités dans les émissions des journalistes concernés.* » À *l'Opinion*, cette pratique est cependant encadrée et limitée par le fait que la rémunération revient au titre et non au journaliste lui-même. Au contraire, la charte de Publihebdos (groupe Ouest France) interdit explicitement les ménages et l'obligation de réaliser des publireportages.

Certaines chartes sont peu connues tant des journalistes que du grand public. Bertrand Greco, co-président de la SDJ du JDD, estimait que la charte de déontologie « *n'*[avait] *pas été diffusée au sein de la rédaction.* » La charte déontologique des journalistes du groupe TF1, signée le 28 janvier 2019, n'est pas disponible sur le site Internet du groupe.

Cette charte a une importance variable selon les acteurs. Si son existence semble indispensable pour garantir l'indépendance des rédactions selon les journalistes interrogés, l'avis de la direction peut être tout autre. D'après Emmanuel Vire, secrétaire général de la SNJ-CGT : « *Les journalistes de Prisma Media accordent une grande importance à la charte depuis l'arrivée de M. Bolloré. Toutefois, la présidente du groupe la considère inutile* ». Alors que les négociations avaient débuté, depuis la prise de contrôle de Vivendi elles ont été arrêtées. Cela pourrait s'expliquer par la possibilité d'invoquer, si nécessaire, les autres déclarations et usages professionnels.

Enfin, quand la charte existe, elle n'est pas forcément appliquée, faute d'instance pour la garantir. Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*, estimait ainsi : « ***Si nous disposons de chartes, nous n'avons pas les moyens de veiller à leur application*** ». Ce qui fait dire à Nicolas Vescovacci, président d'Informer n'est pas un délit : « *Il est temps de clarifier les choses, afin de savoir qui défend quoi, avec quelle volonté et quelles armes. Personne ne comprend rien à la loi de 1986. Personne ne comprend rien aux chartes de déontologie. Nous avons besoin de repères pour travailler en toute sérénité* ».

2. Des comités d'éthique limités à l'audiovisuel et encore peu actifs

La table ronde organisée le 17 février autour de plusieurs représentants des comités d'éthique de différentes chaînes a été révélatrice des limites de leur rôle.

Alors qu'au titre de l'article 11 de la loi du 14 novembre 2016, un « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* [CHIPIP] *composé de personnalités indépendantes est institué auprès de toute personne morale éditrice d'un service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale* », selon Emmanuel Poupard, premier secrétaire général du SNJ, **ces comités** *« ne sont pas tous mis en place dans les médias et les chaînes. »*

Ils sont en général peu connus, tant du grand public que des journalistes. Ainsi, les CHIPIP de TF1 et de NextRadioTV n'ont jamais été saisis. Édith Dubreuil, membre du CHIPIP de TF1, l'expliquait par **«** *un grand professionnalisme et l'organisation très maîtrisée de l'exécution des programmes et des informations délivrées à TF1*, **»** ainsi que par la crise sanitaire. Mais ce comité est à peine visible sur le site du groupe : juste une mention avec une adresse mail, et aucune publication des bilans. Christine Albanel, présidente du CHIPIP de France Télévisions, estimait elle-même que **«** *ce comité n'est pas assez connu et il aurait intérêt à être davantage visibilisé, ne serait-ce que sur le site Internet.* »

Alors que la loi de 2016 dispose que le bilan annuel de chaque comité est « rendu public », hormis dans le service public[1], **très peu de CHIPIP ont publié leurs bilans.** La commission d'enquête n'a réussi à obtenir que ceux de M6 et NextRadioTV, les autres chaînes n'ayant envoyé parfois que quelques décisions ou délibérations.

L'indépendance réelle de ces comités vis-à-vis de la direction ou de l'actionnaire est cependant parfois source de soupçons. En 2016, le CSA avait ainsi alerté Canal+ sur la nomination de René Ricol et Jean-Marie Colombani, estimés trop proches de l'actionnaire. Ils avaient ensuite démissionné.

Désormais, la loi impose la nomination de personnes dépourvues d'intérêt, durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des deux années précédentes et l'année suivant leur mandat, dans la personne morale éditrice de la radio ou de la télévision, à l'égard d'un de ses actionnaires ou dans une des sociétés liées à l'éditeur ou à l'actionnaire. Mais ces personnalités restent cependant nommées par « le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la personne morale ou à défaut, pour les associations, par l'assemblée générale. » Par ailleurs**,** les bilans du CHIPIP de NextRadioTV pour 2019 et 2020 mentionnent que les réunions semestrielles se sont tenues

[1] *Si le site de Radio France mentionne bien les bilans du CHIPIP jusqu'en 2021, le dernier bilan du CHIPIP de France Télévisions date de mars 2020.*

« avec la direction du groupe » et ont permis de s'informer sur la situation du groupe, sa stratégie et ses résultats.

L'activité des CHIPIP semble assez minime, et très variable selon les chaînes. Alors que les CHIPIP de Radio France, France Télévisions et Canal+ sont régulièrement saisis[1], ceux de TF1 et NextRadioTV n'ont jamais reçu aucune saisine.[2]

Le turn-over des membres a été assez important initialement, et le demeure : trois postes restent à pourvoir au CHIPIP de TF1, et un chez NextRadioTV. Les raisons en sont multiples : manque de temps, fonction bénévole, sentiment d'inutilité… Certes, comme le faisait remarquer Édith Dubreuil, membre du CHIPIP de TF1**, la crise sanitaire n'a pas favorisé le démarrage des comités**, qui se sont réunis régulièrement, mais sans vraiment de saisines à traiter.

Ces comités bénéficient de peu de moyens : ils disposent au mieux de la mise à disposition d'une salle pour se réunir et d'un secrétariat pour les convocations et la rédaction des comptes rendus et des bilans. Tous les représentants des CHIPIP entendus par la commission d'enquête le 17 février 2022 l'ont déploré. Selon Christine Albanel, le CHIPIP de France Télévisions « *est réduit à ses propres forces et ne pourra pas faire face en cas d'afflux de saisines.* »

Les membres du CHIPIP regrettent notamment **l'absence de toute veille presse et d'une assistance juridique**, ce qui justifierait l'absence d'auto-saisine – théoriquement possible. Selon Christine Albanel, présidente du CHIPIP de France Télévisions : **«** *Dans les faits, nous ne nous saisissons pas nous-mêmes, car cela supposerait une énorme capacité de veille.* »

Même si les missions en sont théoriquement différentes, les CHIPIP sont parfois en concurrence avec d'autres instances internes aux groupes, comme le médiateur à TF1, Radio France ou à France Télévisions. France Télévisions a aussi une direction de la déontologie et de l'éthique. Quant à TF1, un « Comité de l'éthique, de la responsabilité sociétale de l'entreprise et du mécénat » du groupe TF1, composé de trois administratrices, fait remonter les éventuelles difficultés : « *en matière d'éthique, il contribue à la définition des règles de conduite ou principes d'actions en la matière et peut proposer ou donner un avis sur des actions visant à promouvoir un comportement professionnel exemplaire dans ce domaine. Il veille au respect des valeurs ou règles de conduite ainsi définies. Il peut donner un avis sur le dispositif de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence.* »[3]

---

[1] *En 2021, le CHIPIP de France Télévisions a été saisi à onze reprises, mais n'a rendu que deux avis. Celui de Radio France a reçu 81 saisines du 1er janvier au 16 novembre 2021, mais une seule a été jugée relevant de son champ de compétences.*

[2] *Pour le groupe M6, la commission d'enquête n'a eu connaissance que d'un avis du 16 avril 2021.*

[3] *Réponse écrite du groupe TF1 au rapporteur de la commission d'enquête, 18 février 2022.*

L'action des CHIPIP est parfois jugée insuffisante, voire contreproductive. Tandis que les comités de Canal+ et M6 ont été saisis par des journalistes, dans l'esprit de la loi de 2016, le CHIPIP de France Télévisions est surtout saisi par « *des sociétés ou des personnalités qui prétendent avoir été mal traitées* », **selon sa présidente Christine Albanel**. Le 4 juin 2020, le CHIPIP a ainsi émis un avis à la demande du groupe Korian sur un reportage de l'émission « Pièces à conviction », et a dénoncé une « *présentation de la situation d'établissements du Groupe Korian* (…) *particulièrement à charge, sans que l'on soit véritablement en mesure de déterminer si leur organisation méritait qu'ils soient singularisés de la sorte.* (…) *La présentation qui est faite de cette organisation est de nature à introduire un biais dans la perception du téléspectateur.* » Selon le Rapporteur, « *les journalistes qui ont mené l'enquête se sentent en difficulté* », car Korian s'est félicité de cette délibération, dénonçant une « *entorse aux règles et à l'éthique journalistique* », et poursuivant la petite société de production, extérieure à France Télévisions, pour diffamation. La **position des CHIPIP est certes très délicate, notamment lorsque la justice est saisie** de faits liés aux émissions - diffamation pour le reportage de « Pièces à conviction », incitation à la haine raciale pour l'émission « Face à l'info ». Florence Braka, déléguée générale du Syndicat des agences de presse audiovisuelle, craint ainsi un **risque d'**« ***instrumentalisation*** » **des CHIPIP « pour intimider les journalistes »**,[1] avec *in fine* un risque d'autocensure.

Quand bien même ils émettent des recommandations, les CHIPIP ne sont parfois pas totalement écoutés par la direction. Le CHIPIP de Canal+, saisi par le syndicat Plus Libres et la SDJ de Canal+, avait alerté dans une délibération du 23 octobre 2019 sur l'émission « Face à l'info » de CNews : il déplorait la « *position centrale* » d'un chroniqueur et le fait de le laisser s'exprimer **«** *sur les sujets mêmes qui sont à l'origine des événements judiciaires concomitants à son recrutement,* [qui] *sont de nature à créer un risque spécifique sur lequel le comité d'éthique souhaite tout particulièrement attirer l'attention du Groupe Canal.* » Le comité a été partiellement entendu, puisque l'émission a été ensuite diffusée en léger différé. Mais le format de l'émission n'a pas évolué, contrairement aux recommandations du comité, ce qui a rendu possible la diffusion des propos d'Éric Zemmour sur les mineurs isolés condamnés ensuite par la justice. Dans son avis du 22 octobre 2020, saisi par la direction, le CHIPIP a estimé que « *l'émission "Face à l'info" ne* [pouvait] *pas continuer à être diffusée sous sa forme actuelle* ». « *Ni le différé, même si le délai entre l'enregistrement et la diffusion était allongé, ni un éventuel retour au format originel ne seraient de nature à permettre la préservation des impératifs d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme.* » Il appelait à renforcer le contradictoire et la diversité des opinions présentées. Ce qui laisse dire à Isabelle Roberts, du site d'information *Les Jours*, que la loi, « *louable et déjà édulcorée à l'époque, est insuffisante. Il faut écrire une nouvelle loi et repartir de zéro, au lieu de modifier la*

[1] *Citée dans l'article de Caroline Coq-Chodorge, « Ehpad : quand le comité d'éthique de France TV prend le parti de Korian »,* Mediapart, *24 janvier 2022.*

loi actuelle comme cela est fait depuis quarante ans. » En l'état actuel de la législation, le CHIPIP n'a pas à intervenir sur les contenus éditoriaux.

Dans sa délibération du 7 mars 2018 sur la durée de replay d'un reportage relatif à la situation politique au Togo dans le cadre de l'émission « L'Effet Papillon », le CHIPIP de Canal+ a estimé que « *la durée de la disponibilité du reportage en cause, qui se situe donc dans le bas de la fourchette, est de nature à alimenter la suspicion, quelles que soient par ailleurs les raisons de ce choix.* » Il a préconisé que « *le groupe prenne des dispositions pour qu'à chaque fois qu'il y a un risque de conflit d'intérêts (par exemple au regard du pays concerné par un reportage), les décisions prises et les procédures suivies soient tout à la fois transparentes et incontestables.* » Mais désormais, peu de place est laissée à l'investigation dans le groupe.

Les comités souffrent aussi de la concurrence du CSA (désormais Arcom), plus connu et qui a davantage de moyens : souvent, c'est le CSA qui est saisi plutôt que les CHIPIP en cas de contestation. Ainsi, le 7 mars 2018, le CHIPIP de Canal+ a indiqué ne pas se saisir de « *l'affaire dite du publireportage sur le Togo puisque celle-ci a fait l'objet d'une réclamation adressée directement au CSA.* » Les membres des CHIPIP, lors de leur audition, ont regretté ne pas être systématiquement informés par l'Arcom d'une saisine concernant leur chaîne. Par ailleurs, **aucun CHIPIP n'a saisi le CSA**, alors que cette faculté leur est possible. Les relations semblent toutefois se développer entre les comités et le régulateur, puisque l'Arcom a réuni les comités d'éthique début 2022.

3. Un Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) encore balbutiant et dont doivent se saisir les acteurs

Malgré une activité non négligeable, avec 62 avis en deux ans et presque 506 saisines[1], le CDJM a été très peu mentionné dans les auditions de la commission d'enquête – hormis par Patrick Eveno, son ancien président - malgré de nombreuses questions du Rapporteur sur son utilité, ce qui semble montrer au mieux une méconnaissance de l'organisme, au pire une faible utilité.

Certaines saisines concernent de plus la même séquence. Le 12 janvier 2021, le CDJM a publié une décision concernant 80 saisines au sujet d'une émission « Face à l'info » de CNews du 30 novembre 2020. Il a alors estimé que « *la journaliste de Cnews n'a pas réagi à de graves accusations sans preuve.* » Cependant, comme le soulignait Nicolas Vescovacci, président d'Informer n'est pas un délit, « *ce conseil n'a aucune prérogative et aucun pouvoir de sanction* », alors qu'il était largement demandé par la profession.

Patrick Eveno, ancien président du CDJM, indiquait ainsi : « *Nous pensions que la création d'un conseil de déontologie participerait de l'amélioration*

[1] https://cdjm.org, *consulté le 4 mars 2022. 17 saisines sont en cours de traitement.*

de l'image des journalistes, mais le processus est très long. Toutefois, beaucoup de personnes se trompent sur le rôle du conseil : celui-ci ne se place pas sur le terrain politique ; ses réponses portent sur le processus de fabrication, la collecte et la diffusion d'une information. La déontologie et la concentration entretiennent peu de rapports. C'est non pas la taille du poulailler qui fait la qualité du poulet fermier, mais le respect du cahier des charges de l'élevage. La déontologie consiste à respecter le cahier des charges du journaliste. »

Le CDJM étant une instance tripartite et l'adhésion volontaire, il appartient donc aux journalistes et éditeurs de se saisir de cette institution.

Quant à l'éventualité d'un ordre des journalistes, Nicolas Vescovacci a rejeté fermement cette possibilité : « *la déontologie infuse comme le sachet de thé dans une tasse. Elle doit être le cœur de notre métier, et c'est le cas pour la grande majorité des journalistes. Le renvoi des journalistes vers un ordre nous rappelle des heures sombres que nous n'avons pas envie de revivre. Nous n'avons pas besoin d'un tribunal. Le travail doit se faire par la base ; il ne doit pas venir d'en haut et participer d'une verticalité que nous dénonçons dans la concentration des médias.* »

4. Une Arcom active, mais pouvant mieux faire

Si la plupart des acteurs ont salué les actions de l'Arcom pour éviter les dérives, **il est cependant reproché parfois au régulateur de ne pas aller suffisamment loin**, tant dans le contrôle des concentrations, dans l'attribution des fréquences que dans le contrôle du respect du pluralisme politique et du pluralisme des opinions.

Le CSA a la plupart du temps autorisé les concentrations, parfois en demandant des aménagements. Par exemple, lors de la reprise de NextRadioTV par SFR (groupe Altice) en 2018, le CSA a exigé des engagements en faveur de la diversité pour la chaîne Numéro 23.

Lors de son audition le 7 décembre 2021, le président de l'Arcom a mis en avant le **processus de réponse graduée de l'Arcom face aux manquements**, saluant son efficacité tout en garantissant d'abord la liberté d'expression, l'indépendance des rédactions et le respect du contradictoire. « *Le CSA n'intervient qu'*a posteriori*, il n'est pas une autorité de censure.* (…) *Il ne contrôle pas la ligne éditoriale des chaînes. Il contrôle leur format, mais il ne compose pas les plateaux des émissions de télévision, il ne choisit ni les journalistes ni les éditorialistes* ».

Plusieurs étapes sont donc nécessaires avant sanction : rappel à la réglementation, mise en garde, puis mise en demeure. Une mise en demeure est le passage obligé avant toute sanction (suspension de la diffusion d'un programme, réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention, sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition du programme, retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.) Ainsi, le CSA avait été jusqu'à la suspension de la diffusion de

la chaîne Numéro 23, en raison du manquement à ses obligations conventionnelles en 2015 et 2016, mais sa décision a été annulée par le Conseil d'État.

En 2020, le CSA a demandé à LCI et TF1 de maintenir des rédactions séparées, alors qu'elles voulaient réaliser une matinale commune. Au nom des équilibres audiovisuels, cette matinale commune a finalement été abandonnée.

Les processus d'attribution des fréquences et de contrôle du CSA sont cependant très lourds. Pour la procédure d'attribution des fréquences, Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles, la justifiait : « *Cette lourdeur est inhérente à ce qu'il s'agit de garantir, à savoir une égalité d'accès à la ressource publique et une juste compétition entre ceux qui veulent obtenir une fréquence. De ce point de vue, le principe en vertu duquel ces autorisations sont accordées à titre précaire, c'est-à-dire pour une durée déterminée, me paraît parfaitement sain. Le principe même d'une procédure ouverte exige, en toute logique, que l'autorisation ait une durée limitée.* »

Le processus aboutissant à une sanction est également assez long. Auparavant, une sanction ne pouvait être prononcée que sur des faits différents d'une mise en demeure préalable, ce qui imposait que le contrevenant réitère son manquement, et donc rallongeait le temps avant lequel il pouvait être sanctionné. **La mise en demeure préalable au prononcé d'une sanction par le CSA, simple faculté au regard de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986, a été érigée en exigence constitutionnelle par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989. À l'automne 2021, lors de son avis n° 402564 sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, le Conseil d'État avait rappelé que normalement, la sanction ne pouvait porter que sur des faits **distincts** de la mise en demeure. Cependant, pour « concilier l'exigence constitutionnelle d'une mise en demeure en matière audiovisuelle, le principe d'impartialité et la nécessité d'assurer l'effectivité de la répression », il avait proposé une solution, retenue par la loi du 25 octobre 2021. La nouvelle rédaction des articles 42-1 et 48-2 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit donc une formation de quatre membres (dont trois présents) pour la mise en demeure, et des cinq autres membres de l'autorité (dont quatre présents) pour la sanction, qui peut désormais recouvrir les mêmes faits ou la même période.

Le CSA a rendu de nombreux avis sur les principaux sujets polémiques, comme le temps de parole politique. Régulièrement, l'Arcom met en garde les chaînes et les stations de radio quant au décompte du temps de parole politique. Le 29 septembre 2021, le CSA a ainsi mis en garde Europe 1 sur une surexposition du bloc exécutif, et une sous-représentation du Rassemblement national, de la République en marche, du Modem, des Verts et de l'UDI. Il a également mis en demeure CNews pour une diffusion importante, la nuit, des interventions de l'exécutif et de la France insoumise. Maxime Saada, président du directoire de Canal+, s'est plaint devant la

commission d'enquête de ce traitement spécifique, dénonçant des innovations juridiques du régulateur avec des « *mises en demeure préventives* » avant même que les périodes de décompte ne soient écoulées.

Plusieurs journalistes entendus par la commission d'enquête estiment que l'Arcom devrait agir davantage. Nicolas Vescovacci, président d'Informer n'est pas un délit, estime que l'Arcom « *n'a jamais été proactive en matière de protection de la pluralité et de défense de la liberté d'informer, qui font pourtant partie de ses prérogatives. Les quelques amendes que C8 a été condamnée à payer ne suffisent pas.* »

Certains lui demandent notamment de **mieux faire respecter les conventions signées avec les chaînes, et de peser sur l'attribution des fréquences**, considérées comme un bien public. Selon Matthias Reymond, animateur d'Acrimed, « *il faut remettre un certain nombre de conventions sur la table. Les règles ont-elles toujours été respectées par TF1 ? Et que penser de la coexistence, sur la TNT, de plusieurs chaînes très formatées ?* » Quant à Nicolas Vescovacci, il estime qu'« *il est certain que le CSA aurait pu frapper plus fort ces dernières années. Les conditions d'exercice du journalisme, mais aussi le non-respect de la dignité humaine, auraient pu motiver le retrait de certaines fréquences.* » Jean-Baptiste Rivoire, de la Garrd, reproche au CSA de ne pas s'être prononcé sur le publireportage de Canal+ sur le Togo, et de s'être contenté de renvoyer le sujet, au bout de deux ans, au comité d'éthique de la chaîne.

Matthias Reymond, d'Acrimed, propose ainsi que l'Arcom donne de la place à d'**autres modèles de gestion des médias**. Il regrette que lors de l'attribution des canaux de la TNT, en 2002, l'équipe de Zalea TV, une petite télévision associative du tiers-secteur, a vu sa demande rejetée. Le CSA privilégierait des chaînes telles que NT1, W9, TMC, Match TV, NRJ TV, « *soit des chaînes formellement interchangeables, qui ne sont que des déclinaisons des médias existants.* »

L'appréciation du pluralisme politique par l'Arcom, par une approche quantitative de décompte des temps d'intervention des personnalités politiques,[1] est également critiquée, car elle se centrerait sur le temps de parole des personnalités politiques, sans prendre en compte le temps d'antenne d'intervenants politisés – invités, voire chroniqueurs.

L'économiste Julia Cagé estimait ainsi devant la commission d'enquête que « *la régulation limitée au temps de parole des personnalités politiques échoue, car des chaînes la contournent, en n'invitant plus de personnalités politiques, mais des chroniqueurs, dont les propos sont plus politiques encore, ou en organisant des rediffusions nocturnes en boucle.* » Elle a d'ailleurs participé à une étude[2] de Sciences Po Paris et de l'Institut national de

---

[1] *En vertu de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986. L'Arcom s'appuie sur sa délibération du 22 novembre 2017 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.*

[2] *Julia Cagé, Moritz Hengel, Nicolas Hervé et Camille Urvoy,* Hosting Media Bias: Evidence from the Universe of French Broadcasts, 2002-2020, *16 février 2022.*

l'audiovisuel (INA), qui a analysé 6 millions d'émissions entre 2002 et 2020 en prenant en compte les invités « engagés » pour établir une typologie des préférences partisanes. Cette étude aurait montré ainsi pour CNews une évolution depuis la prise de contrôle de Vincent Bolloré en 2014 : « *Alors qu'elle était orientée comme France 2 avant cette période, l'écart grandit jusqu'à plus de 20 points de pourcentage en faveur de l'extrême droite sur la période 2019-2020* »[1], ce qu'il n'y a pas chez BFM, pourtant rachetée par Patrick Drahi. Une même tendance a été démontrée pour C8, rejoignant ainsi les études de la chercheuse au CNRS Claire Sécail, qui a étudié les interventions dans l'émission « Touche pas à mon poste ! » depuis septembre 2021.[2] Edwy Plenel, cofondateur de *Mediapart*, se disait « sidéré » que le CSA, l'Arcom aujourd'hui, n'intervienne pas pour remettre en cause l'autorisation de diffusion de CNews, en raison de manquements à sa convention.

Cependant, le président de l'Arcom a mis en garde sur la volonté de vouloir trop en faire : « *comptabiliser le temps de parole des éditorialistes présente de grands risques.* (…) *Je pense qu'on ne protège jamais assez la liberté d'expression et je serai, en accord avec le collège, toujours vigilant sur ce point. Cependant, notre main ne tremblera pas chaque fois que nous constaterons des manquements caractérisés de la part d'un éditeur.* » Tandis que l'historien Patrick Eveno estime que la mission du CSA « [n'est] *pas de contrôler la ligne éditoriale des chaînes et de s'ériger en juge du beau et du bien.* »

L'appréciation du respect de l'expression des différents points de vue par le CSA s'appuie sur sa délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent, prise en application de la loi de 2016, qui dispose que l'éditeur « *veille au respect d'une présentation honnête des questions prêtant à controverse, en particulier en assurant l'expression des différents points de vue par les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne.* » Il analyse d'abord si la thématique abordée est un sujet d'intérêt général qui polarise la société, et le cas échéant, si les différentes thèses ont été présentées. Il prend ainsi en compte les conditions de diffusion – direct ou différé – et le temps consacré à chacune des thèses. Il a ainsi mis en demeure, le 28 juin 2018, RT France sur sa couverture de la crise syrienne. La chaîne CNews est aussi particulièrement surveillée, notamment depuis la reprise de l'ex i-Télé par Vincent Bolloré.[3]

---

[1] *David Larousserie, « Audiovisuel : les biais politiques passés à la moulinette statistique »,* Le Monde, *28 février 2022.*

[2] *Selon un résultat intermédiaire de février 2022 (fin prévue en avril 2022) de cette étude de Claire Sécail, 53 % du temps d'antenne politique de l'émission « Touche pas à mon poste » serait consacré à l'extrême droite (Éric Zemmour, Marine Le Pen, Florian Philippot, Dupont-Aignan).*

[3] *Voir supra, III.A.3.b.*

D. LES AIDES À LA PRESSE : UN DISPOSITIF MAL CALIBRÉ

1. Les aides à la presse écrite

Le régime des aides à la presse regroupe trois types de subventions.

Les aides à la diffusion couvrent les aides au portage de la presse, l'aide à l'exemplaire posté ainsi que l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

Les aides au pluralisme regroupent cinq dispositifs :

- l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires ;

- l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (QFRPA) ;

- l'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale (PPR) ;

- l'aide aux titres ultramarins ;

- l'aide aux services de presse en ligne.

Les aides à la modernisation du secteur rassemblent, quant à elles deux fonds (Fonds stratégique pour le développement de la presse et Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse) et trois types de subventions (aide à la modernisation sociale de la presse IPG, aide à la modernisation de la distribution de la presse et aide à la modernisation des diffuseurs de presse).

Les aides à la presse sont aujourd'hui principalement concentrées sur la presse d'information politique et générale (IPG). La qualification de presse d'IPG ouvre droit au bénéfice des aides indirectes (postales et fiscales) et des aides au pluralisme, au portage et à la modernisation. 99 % des aides sont ainsi, selon le ministère de la culture, fléchées vers la presse IPG.

a) Des aides conditionnées

Les aides versées à la presse écrite répondent à deux principes : la conditionnalité et le plafonnement.

Les aides sont ainsi octroyées conformément à leurs finalités et dans le respect des conditions qu'elles imposent. Elles doivent constituer, dans le même temps, un levier pour faire progresser la responsabilité sociale et environnementale des entreprises de presse.

Des **conventions-cadres signées pour trois ans entre l'État et les entreprises de presse prévoient ainsi un certain nombre d'engagements**[1] :

- les éditeurs doivent élaborer une charte déontologique avec les représentants des journalistes et renforcer la transparence vis-à-vis des lecteurs sur la composition du capital et le montant des aides publiques perçues ;

- les éditeurs doivent s'engager à renforcer la clarté des contrats des vendeurs-colporteurs de presse (VCP) qu'ils recrutent et améliorer les conditions d'exercice du métier ;

- les éditeurs doivent, en outre, s'engager à participer loyalement au système coopératif de distribution de la presse.

Des indicateurs précis, chiffrés et standardisés pour l'ensemble des éditeurs sont retracés dans une annexe à la convention-cadre. L'État s'engage, en contrepartie, à accompagner les éditeurs dans leurs projets et à simplifier leurs démarches dans les procédures de demande d'aides directes à la presse.

Ces conventions-cadres sont conclues avec l'État dès lors que les entreprises de presse remplissent une des conditions suivantes :

- elles ont bénéficié d'un montant d'aide supérieur à 1 million d'euros en moyenne annuelle sur les trois années précédentes ;

- le montant des aides perçues représente au moins 20 % du chiffre d'affaires du titre et s'avère supérieur à 0,5 million d'euros en moyenne annuelle sur les trois années précédentes ;

- elles ont bénéficié d'une aide supérieure à 1 million d'euros au titre du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP).

Pour les groupes comportant des filiales ou des sociétés contrôlées, bénéficiant d'aides à la presse, ces seuils s'apprécient au niveau du groupe.

Un compte rendu d'exécution retraçant la mise en œuvre de ces engagements est transmis chaque année. Un système de sanctions est, en outre, prévu, en cas de non-respect des engagements par le groupe de presse : mise en demeure, suspension du versement, annulation. Le montant des aides suspendues ou annulées est proportionné à la gravité des faits reprochés et prend en compte la situation de l'éditeur. Il ne peut excéder 30 % du montant total annuel des aides directes auxquelles l'éditeur est éligible.

Au total, 38 titres ont vocation à signer une convention-cadre avec l'État.

b) Un coût estimé à 420 millions d'euros en 2022

Le montant total des aides à la presse prévu par la loi de finances pour 2022 atteint 179,2 millions d'euros.

---

[1] *Les conventions-cadres ont été instituées par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Leur dispositif a été modifié par le décret n° 2014-659 du 23 juin 2014.*

Montant des aides à la presse prévues en 2022

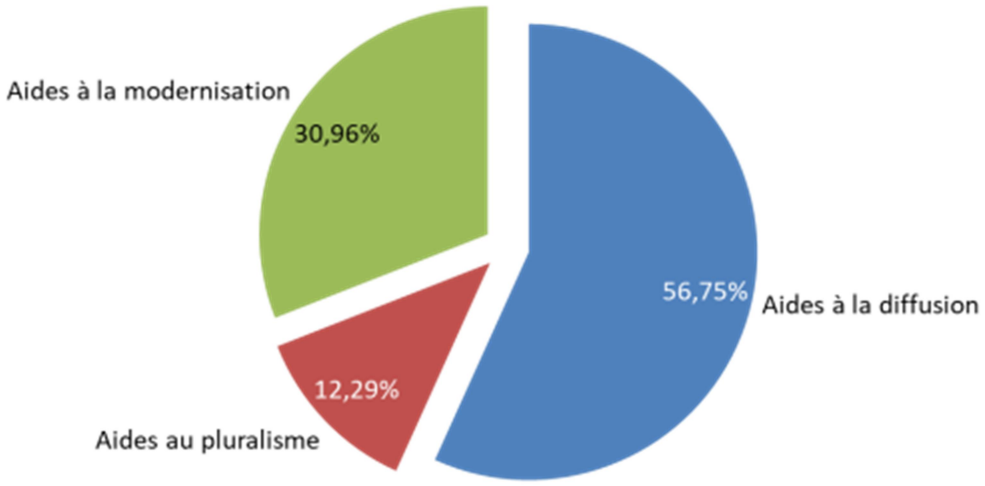
(en euros)

Type d'aide	Montant
Aides à la diffusion	101 687 903
Aide au portage de la presse	*26 500 000*
Aide à l'exemplaire posté	*62 300 00*
Exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse	*12 887 903*
Aides au pluralisme	22 025 000
Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	*13 155 000*
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	*1 400 000*
Aide au pluralisme des titres ultramarins	*2 000 000*
Aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale	*1 470 000*
Aide aux services de presse en ligne	*4 000 000*
Aides à la modernisation	55 473 422
Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale	*150 000*
Aide à la modernisation de la distribution de la presse	*27 850 000*
Aide à la modernisation des diffuseurs de presse	*6 000 000*
Fonds stratégique pour le développement de la presse	*16 473 422*
Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse	*5 000 000*
Total	**179 186 325**

Source : commission d'enquête, d'après les documents budgétaires

Plus de la moitié des aides sont concentrées sur l'aide à la diffusion.

Répartition des aides à la presse écrite en loi de finances pour 2022



Source : commission d'enquête, d'après les documents budgétaires

Le montant de la dépense fiscale en faveur de la presse est, quant à lui, estimé, pour 2022, à 170 millions d'euros. Ce montant repose principalement sur le taux super-réduit de TVA applicable aux publications de presse, dont le coût pour le budget de l'État est estimé à 161 millions d'euros. L'impact financier des autres dispositifs est plus limité, suscitant, s'agissant de certains d'entre eux, un doute quant à leur efficacité (réductions d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse).

Dépenses fiscales en faveur de la presse

(en millions d'euros)

Type de dépenses	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022
Taux de TVA de 2,10 % applicable aux publications de presse	144	152	161
Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	2	1	1
Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse	< 0,5	< 0,5	< 0,5
Réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse	-	-	< 0,5
Crédit d'impôt sur le revenu au titre du premier abonnement	-	-	Nc
Exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée	5	5	5
Exonération de cotisation foncière des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée	5	3	3
Total	**156**	**161**	**170**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

À ces aides s'ajoutent les crédits prévus par le Plan de relance, soit, en 2022, 70 millions d'euros, dédiés au financement de trois priorités :

- l'accompagnement de la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie (47 millions d'euros sur la période 2021-2022 dont la moitié en 2022) ;

- l'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité du secteur, *via* la majoration des crédits alloués au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) : 45 millions d'euros ont été dégagés sur la période 2021-2022 dont la moitié en 2022 ;

- le soutien aux marchands de journaux sur le territoire et la mise en place d'un fonds pour la résorption de la précarité dans ce secteur d'activité (48 millions d'euros sont prévus sur la période 2021-2022, dont la moitié en 2022).

36 millions d'euros sont notamment fléchés vers un plan réseau imprimerie (PRIM) destiné à accélérer le départ de 1 553 salariés du secteur de l'imprimerie, soit près de 60 % des effectifs actuels. Six groupes sont concernés par le PRIM : La Dépêche du Midi, Ouest France, Rossel-La Voix,

Centre France La Montagne, Nice-Matin et Ebra. Il est possible de s'interroger à ce stade sur ce que le rapporteur spécial Roger Karoutchi des crédits de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » au nom de la commission des finances a qualifié de « *gigantesque plan social* »[1] qui ne correspond pas véritablement à l'objectif de « relance » dévolu au Plan[2].

c) Un guichet pour les grands groupes de presse ?

Cinq grands groupes de presse ont perçu 56,64 millions d'euros en 2020 au titre des aides à la presse.

---

[1] *Vitamine ou morphine : quel avenir pour les aides à la presse écrite ? Rapport d'information n° 692 (2020-2021) de Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, 16 juin 2021.*

[2] *Les crédits du Plan de relance s'intègrent dans le plan filière de 377 millions d'euros sur deux ans présenté par le Président de la République le 27 août 2020, qui intègre nouveaux dispositifs budgétaires et fiscaux, mais aussi soutien à la restructuration de Presstalis et à son remplacement par France Messagerie.*

Cinq premiers groupes aidés en 2020

groupe ou société de presse	Aides directes (1)	*dont*					Aide filière (aide à la distribution) (2)	Aide aux tiers (modernisation sociale) (3)	Aide exceptionnelle au bénéfice de certains éditeurs de presse (4)	Total des aides (1) + (2) + (3) + (4)
		Aides au pluralisme	*Aide au portage - Titres*	*Aide au portage - Réseaux*	*FSDP*	*FSEIP (programmes d'incubation)*				
	En euros	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*
Ufipar (Les Échos-Le Parisien)	2 346 189		791 302	1 372 181	182 706		21 434 004	19 310	165 453	23 964 956
Société éditrice du Monde	2 180 152	913 977	832 380		433 795		7 606 059		2 263 717	12 049 928
Groupe Figaro	1 387 117		568 861	818 256			8 011 435	36 739		9 435 291
SIPA-Ouest France	5 844 269	821 889	4 022 034	25 157	728 800	246 389				5 844 269
Bayard Presse	4 575 609	3 391 601	1 184 008				579 374		188 492	5 343 475

Source : direction générale des médias et des industries culturelles, ministère de la culture

Ce montant atteignait 40,08 millions d'euros en 2019, année précédant la crise sanitaire et les mesures d'urgence mise en œuvre par la suite.

Cinq premiers groupes aidés en 2019

groupe ou société de presse	Aides directes (1)	*Dont*					Aide filière (aide à la distribution) (2)	Aide aux tiers (modernisation sociale) (3)	Aide exceptionnelle au bénéfice de certains éditeurs de presse (4)	Total des aides (1) + (2) + (3) + (4)
		Aides au pluralisme	*Aide au portage - Titres*	*Aide au portage - Réseaux*	*FSDP*	*FSEIP*				
	En euros	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*	*En euros*
Ufipar (Les Échos-Le Parisien)	2 346 189		791 302	1 372 181	182 706		21 434 004	19 310	165 453	23 964 956
Société Éditrice du Monde	2 180 152	913 977	832 380		433 795		7 606 059		2 263 717	12 049 928
Groupe Figaro	1 387 117		568 861	818 256			8 011 435	36 739		9 435 291
SIPA-Ouest France	5 844 269	821 889	4 022 034	25 157	728 800	246 389				5 844 269
Bayard Presse	4 575 609	3 391 601	1 184 008				579 374		188 492	5 343 475

Source : direction générale des médias et des industries culturelles, ministère de la culture

Il convient de relativiser ces chiffres. Comme l'a rappelé Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles au ministère de la culture devant la commission d'enquête le 2 décembre : « *La répartition de ces aides économiques, qui est publiée chaque année par le ministère de la culture et abondamment commentée, ne donne rien d'autre qu'une photographie du secteur : par construction, ces aides à la distribution et à l'investissement vont aux groupes que vous évoquez à proportion de ce qu'ils pèsent sur le marché* ».

Une partie des montants est ainsi fléchée vers le portage ou le financement de Presstalis ou France Messagerie. Ainsi, si le groupe Les Échos–Le Parisien a perçu, en 2020, 23,96 millions d'euros, 89 % de cette somme a en réalité été directement à Presstalis puis à France Messagerie en vue de la distribution des titres. **Les aides à la distribution ne sont en réalité qu'une subvention de l'État à l'égard d'une messagerie. S'agissant des aides au portage, elles ont vocation, d'après le Gouvernement, à disparaître à terme, après structuration des réseaux (**cf *infra* **Partie V).**

L'accès des groupes aux aides au pluralisme (16,33 millions d'euros accordés à cinq groupes en 2020) **ou aux Fonds d'aide à la modernisation** (1,59 million d'euros) **peuvent, en revanche, poser question**, même si les montants demeurent limités.

(1) Les aides au pluralisme

(a) L'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires

Dotée de 13,15 millions d'euros en loi de finances pour 2022, l'aide au pluralisme accordée aux **quotidiens nationaux** est divisée en **trois sections** :

- la première section du fonds bénéficie aux quotidiens répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens et enfin, au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales, qui ne doivent pas excéder 25 % ;

- la deuxième section vise les quotidiens qui ne sont pas éligibles à la première section sur la base du critère du prix ;

- la troisième section concerne des quotidiens qui ont perçu une aide au titre de la première section pendant au moins trois années, mais ne peuvent plus en bénéficier du fait de leur prix ou de leurs recettes publicitaires. Celles-ci doivent représenter moins de 35 % des recettes totales de l'entreprise.

Le fonds concernant les **publications nationales** est lui-même divisé en **deux sections** :

- la première section vise les publications répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens et, enfin, au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales, qui doit, là encore, être inférieur à 25 %. Le montant de l'aide attribuée à une entreprise éditrice ne peut, cependant, dépasser 30 % des charges d'exploitation de l'exercice correspondant à l'année de l'attribution de l'aide ;

- la deuxième section reprend les conditions de l'aide au pluralisme attribuée aux quotidiens.

L'essentiel des crédits afférents aux aides au pluralisme couvre les quotidiens et publications nationaux.

Evolution des aides aux quotidiens FRP (en €)									
Titres	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LA CROIX	2 943 997 €	2 949 304 €	2 949 933 €	2 928 932 €	2 911 336 €	2 914 555 €	2 921 455 €	2 931 543 €	2 972 593 €
L'HUMANITE	3 057 906 €	3 082 206 €	3 090 913 €	3 075 673 €	3 079 884 €	3 085 279 €	3 091 406 €	3 096 618 €	3 138 572 €
LIBERATION	2 890 625 €	2 875 596 €	2 881 041 €	2 903 366 €	2 901 275 €	2 916 897 €	2 964 437 €	2 964 892 €	3 023 694 €
PRESENT	242 331 €	227 752 €	212 972 €	226 888 €	242 364 €	218 128 €	157 562 €	141 806 €	-
PLAY BAC	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €	20 141 €
L'OPINION	-	-	-	-	-	-	1 213 644 €	971 268 €	1 114 548 €
TOTAL	**9 155 000 €**	**9 154 999 €**	**9 155 000 €**	**9 155 000 €**	**9 155 000 €**	**9 155 000 €**	**10 368 645 €**	**10 126 268 €**	**10 269 548 €**

Source : direction générale Médias et Industries culturelles, ministère de la culture, réponse au questionnaire budgétaire 2021

Ainsi, s'agissant du quotidien *Libération* propriété du groupe Altice, il fait partie des principaux bénéficiaires en 2019 de l'aide au pluralisme versée aux quotidiens, en raison de ses faibles ressources publicitaires. Le quotidien a ainsi perçu 3,02 millions d'euros.

Évolution des aides aux publications hors quotidiens

TITRE	MONTANT TOUCHE EN 2018 (EN €)	MONTANT TOUCHE EN 2019 (EN €)
1 JOUR 1 ACTU	144 250 €	157 502 €
L'AGE DE FAIRE	33 599 €	32 805 €
ALBERT - Petit journal illustré	1 500 €	2 384 €
ALTERNATIVE LIBERTAIRE	1 500 €	1 501 €
ALTERNATIVES ECONOMIQUES	177 003 €	155 844 €
AMERICA	21 266 €	26 280 €
CAUSETTE	108 917 €	90 826 €
CAUSEUR MAGAZINE	27 026 €	23 716 €
CHARLES	3 893 €	
CHARLIE HEBDO	284 802 €	290 775 €
CLARA MAGAZINE	2 529 €	2 471 €
COURRIER INTERNATIONAL	284 802 €	290 775 €
LA CROIX CAMPUS (ex Les dossiers de l'actualité)	20 332 €	18 656 €
LA DECROISSANCE	16 627 €	22 124 €
LES DOSSIERS D'ALTERNATIVES ECONOMIQUES	5 973 €	5 243 €
L'ECO	73 479 €	60 287 €
L'ECOLOGISTE	3 615 €	
FAKIR	19 535 €	60 786 €
FAMILLE CHRETIENNE	284 802 €	290 775 €
FRUSTRATION	1 716 €	
L'HOMME NOUVEAU	19 536 €	20 050 €
LUTTE DE CLASSE	3 923 €	3 943 €
LUTTE OUVRIERE	42 434 €	42 176 €
MANIÈRE DE VOIR - Le monde diplomatique	30 542 €	32 326 €
MARIANNE	284 802 €	290 775 €
LE MONDE DIPLOMATIQUE	278 657 €	284 839 €
MUNDI KEZAKO	1 500 €	1 930 €
PELERIN	284 802 €	290 775 €
PHILOSOPHIE MAGAZINE	92 760 €	78 377 €
POLITIS	160 340 €	153 758 €
POUR L'ECO		11 166 €
REFORME	57 956 €	57 210 €
LA REVUE DESSINEE	10 558 €	12 756 €
REVUE PROJET	2 717 €	
ROLLING STONE	15 483 €	
SCIENCES HUMAINES	73 099 €	73 157 €
SILENCE - Ecologie Alternatives Non violence	9 491 €	9 168 €
SINE MENSUEL	33 974 €	33 780 €
SOCIALTER	10 511 €	15 584 €
SOCIETY	210 075 €	156 526 €
TOPO	7 271 €	
LE UN	238 149 €	248 184 €
UP LE MAG	8 717 €	9 330 €
LA VIE - Hebdomadaire chrétien d'actualité	284 802 €	290 775 €
VSD	284 801 €	290 775 €
WE DEMAIN	9 993 €	9 434 €
XXI	25 938 €	12 493 €
TEMOIGNAGE CHRETIEN		37 963 €
	4 000 000 €	**4 000 000 €**

Source : direction générale Médias et Industries culturelles, ministère de la culture

Le groupe Le Monde, en large majorité détenu par Xavier Niel, a ainsi perçu 607 940 euros en 2019 au titre des aides au pluralisme versées à ses publications nationales (*La Vie*, *Le Monde diplomatique* et *Manière de voir*), **soit 15 % des crédits prévus en loi de finances initiale**.

(b) L'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale

Mise en place en 1996 et réformée à plusieurs reprises, **l'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale ne devrait pas, en principe, être prorogée au-delà de l'exercice 2022[1].**

Établie sous la forme d'un Fonds, doté depuis 2017, d'un montant de 1,47 million d'euros, elle couvre trois champs :

- 85 % de la dotation globale du fonds vise les hebdomadaires. Le montant de l'aide est calculé proportionnellement au nombre moyen d'exemplaires vendus au numéro, dans la limite d'un plafond de 20 000 exemplaires et d'un plancher de 2 000 exemplaires ;

- les hebdomadaires qui, outre les conditions générales, peuvent justifier de conditions supplémentaires (50 % au moins des exemplaires pesant moins de cent grammes et diffusion payée effective par abonnement postal représentant au moins 50 % de la diffusion totale payée). La diffusion prise en compte ne peut toutefois être supérieure à 10 000 exemplaires par parution ;

- les publications autres que les hebdomadaires, la répartition du montant global annuel de l'aide est réalisée proportionnellement au nombre d'exemplaires effectivement vendus, dans la limite d'un plafond de 200 000 exemplaires et d'un plancher de 20 000 exemplaires.

Là encore, les groupes de presse locale semblent avoir un accès direct à ce guichet. **Le groupe SIPA-Ouest France a ainsi perçu 821 889 euros en 2020, soit près de 59 % des crédits prévus en loi de finances initiale**.

(c) L'aide aux quotidiens à faibles ressources de petites annonces (QFRPA)

Dotée de 1,4 million d'euros en loi de finances pour 2022, l'aide aux quotidiens à faibles ressources de petites annonces (QFRPA) est composée de deux sections :

- la première vise les quotidiens locaux répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion, au tirage, et au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales qui ne saurait excéder 5 % ;

- la seconde bénéficie aux quotidiens locaux qui ne sont pas éligibles à la première section notamment du fait de la part des recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales, mais qui répondent tout de même à un certain nombre de conditions relatives au prix de vente, à la

[1] *Article 5 du décret n° 2004-1312 du 26 novembre 2004 relatif au fonds d'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale.*

diffusion et au tirage moyen ainsi qu'au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales (moins de 15 %), et dont plus du quart de la diffusion payée est assurée par voie d'abonnement postal.

Aide aux quotidiens à faibles ressources de petites annonces en 2018 et 2019

(en euros)

	Titres	2019
Section 1	Dordogne Libre (groupe Sud Ouest)	40 755
	L'Écho (SIPA-Ouest France)	156 645
	L'Éclair Pyrénées (groupe Sud Ouest)	49 851
	La Marseillaise	55 333
	La Nouvelle République des Pyrénées (groupe La Dépêche du Midi)	78 768
	La Presse de la Manche (SIPA-Ouest France)	168 147
	La République des Pyrénées (groupe Sud Ouest)	224 945
	Le Journal de la Haute-Marne (groupe EBRA)	167 921
	Le Petit bleu de l'Agenais (groupe La Dépêche du Midi)	55 994
	Libération Champagne (groupe Rossel – La Voix)	29 012
	Nord Littoral (groupe Rossel – La Voix)	61 059
	Presse Océan (SIPA–Ouest France)	227 570
Section 2	Centre Presse (groupe La Dépêche du Midi)	84 000
	Total	1 400 000

Source : direction générale Médias et Industries culturelles, ministère de la culture

Ce dispositif est utilisé à 96 % par 4 groupes de presse locale : La Dépêche du Midi, EBRA, Rossel-La Voix et SIPA-Ouest France.

(2) L'accès aux aides à la modernisation

Deux fonds sont principalement dédiés à la modernisation du secteur, *via* l'amélioration des outils, mais aussi l'émergence de nouveaux médias :

- le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ;
- le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP).

Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL) a évoqué devant la commission d'enquête le 13 décembre, la captation par les grands groupes d'une partie des crédits dédiés à la modernisation du secteur : « *Peut-être encore faudrait-il fixer le taux de subvention des aides à la presse, notamment celui du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), en fonction du critère d'indépendance de l'entreprise. Sur ce dernier point, les groupes industriels ou de services que*

j'évoquais, dont la presse n'est pas l'activité principale, et qui s'offrent des médias, aspirent une grosse partie des aides à la presse ».

(a) Le fonds stratégique pour le développement de la presse : un fonds accessible aux groupes dans le respect d'un plafond

Créé en 2012[1] et doté de 16,47 millions d'euros, le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) vise à accompagner des projets d'investissements innovants, par le biais de subventions ou des avances remboursables, sans pour autant qu'une doctrine d'attribution des fonds ne soit précisée. Le FSDP bénéficie également aux projets en vue d'assurer le rayonnement du traitement de l'actualité française et internationale par la presse française dans les pays francophones où l'accès en est limité par le niveau de vie et de diffusion des technologies numériques. L'aide prend la forme de remboursements partiels de frais de prospection et de promotion à l'étranger ainsi que ceux liés au manque à gagner dû à la baisse des prix de vente.

Sont éligibles au FSDP, les publications d'information politique et générale (IPG) de périodicité au maximum trimestrielle. Parallèlement, les services de presse en ligne qui développent l'information professionnelle ou qui favorisent l'accès au savoir et à la formation, la diffusion de la pensée, du débat d'idées, de la culture générale et de la recherche scientifique sont également couverts par le Fonds.

Les subventions peuvent représenter 40 % du projet d'investissement. Il atteint 60 % au bénéfice des titres particulièrement fragiles et jugés précieux pour le pluralisme (publications nationales à faibles ressources publicitaires, quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces).

L'accès au FSDP des publications adossées à des groupes n'est limité que par un plafond : le total des aides attribuées au cours d'une même année à une société, à ses filiales et aux sociétés éditrices qu'elle contrôle ne peut, en effet, être supérieur à 15 % du montant de la dotation du fonds. Louis Echelard, président du directoire du groupe SIPA-Ouest France qui a perçu, au titre du FSDP 491 951 euros en 2019 puis 728 820 euros en 2020, l'a rappelé devant la commission d'enquête le 10 janvier : « *Nous recevons des aides à la presse pour les investissements, mais comme nous sommes dans un groupe, ces aides sont plafonnées : chacun des titres ne peut pas recevoir des aides conduisant à dépasser le plafond* ». Le quotidien *Libération*, propriété d'Altice a, de son côté, été bénéficiaire, en 2020, d'un financement du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), estimé à 60 % du coût de l'acquisition de 190 ordinateurs portables destinés à toute sa rédaction en vue de l'adoption du système d'édition du Washington Post, *Arc Publishing*.

---

[1] *Décret n° 2012-484 du 13 avril 2012.*

(b) Un fonds pour partie dédié aux groupes de presse : le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP)

Créé en 2016 et doté de 5 millions d'euros en 2022, le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) dispose, quant à lui, de trois outils :

- des bourses d'émergence ;

- des aides à des programmes d'incubation ;

- des aides à des programmes de recherche.

Les groupes de presse sont éligibles aux aides des programmes d'incubation dédiés aux médias émergents (presse et audiovisuel) et aux fournisseurs de solutions (technologiques, graphiques, commerciales...) destinées aux médias. Ces programmes doivent permettre des échanges entre entrepreneurs, de lancer des projets collectifs, de fluidifier les collaborations entre éditeurs et fournisseurs de solutions dédiées, de faire bénéficier les entreprises émergentes de services administratifs, juridiques, sociaux, comptables, financiers mutualisés et de leur donner accès à des ateliers thématiques, des programmes d'accélération, des réseaux d'experts et de tuteurs. Ces programmes **peuvent être portés par des incubateurs généralistes ou des groupes de presse. 6 programmes ont été lancés en 2019 pour 1 348 530 euros. 246 939 euros, soit 18 % de ces crédits ont ainsi été fléchés vers SIPA-Ouest France.**

2. Les aides aux radios

Le ministère de la culture finance également le Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) qui couvre 706 radios associatives non commerciales. Celles-ci sont considérées comme les garantes de l'expression du pluralisme et de la communication de proximité. La loi de finances pour 2022 prévoit ainsi une dotation de 33,1 millions d'euros.

Le FSER distribue des aides aux radios locales associatives accomplissant une mission de « communication sociale de proximité » lorsque leurs ressources publicitaires sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total[1]. **Ces aides représentent 40 % des ressources des radios couvertes par le Fonds.**

Quatre subventions sont versées :

- la **subvention d'installation** d'un montant maximal de 16 000 euros ;

- la **subvention d'équipement**, appelée à financer 50 % des dépenses d'investissement, dans la limite de 18 000 euros par période de cinq ans ;

[1] *Décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris en application de l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication.*

- la **subvention d'exploitation** ;

- la **subvention sélective à l'action radiophonique**, destinée à soutenir les services de radio ayant réalisé des actions particulières dans un certain nombre de domaines, à l'instar de l'emploi, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, la culture et l'éducation. Cette subvention représente au plus 25 % du montant total des subventions de fonctionnement attribuées chaque années (installation, exploitation et équipement).

Le FSER est particulièrement mobilisé sur la question du **déploiement de la radio numérique terrestre (DAB +), appelée à compléter voire remplacer la modulation de fréquence (FM)**. Ce nouveau format numérique est notamment destiné à éviter les décrochages en cas de changement de zone et vise à améliorer la qualité d'écoute. Les stations régionales devraient ainsi pouvoir élargir leur audience et disposer de nouvelles ressources publicitaires.

Reste un écueil : les radios FM ne sont éligibles qu'une fois au dispositif. Celles qui perçoivent une aide du FSER au titre de leur mode de diffusion actuel ne peuvent donc bénéficier d'un apport complémentaire en vue de leur diffusion en DAB +.

E. LA PLACE PARTICULIÈRE DU SERVICE PUBLIC

Le paysage audiovisuel français se caractérise par une double spécificité : des industriels propriétaires de grands groupes de médias et la présence de **deux concentrations publiques** : France Télévisions, qui regroupe 5 chaînes de télévision, et Radio France, composé de 5 stations à diffusion nationale (France Inter, France Culture, France Musique, Franceinfo et France Bleu) ainsi que des programmes à portée plus réduite : FIP et Mouv'.

Comme l'a rappelé Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, le 17 janvier, devant la commission d'enquête : « *Les chiffres d'affaires des groupes audiovisuels français sont similaires : 3,4 milliards d'euros pour TF1, M6 et RTL, contre 3,6 milliards d'euros pour France Télévisions et Radio France* ». S'agissant des audiences, Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), a souligné devant la commission d'enquête le 7 décembre dernier, l'existence d'un duopole tant en télévision qu'en radio, associant acteur public et acteur privé : « *France Télévisions et TF1 ont capté en 2020 56 % de l'audience de la TNT et Radio France et RTL 50 % de l'audience radio* ».

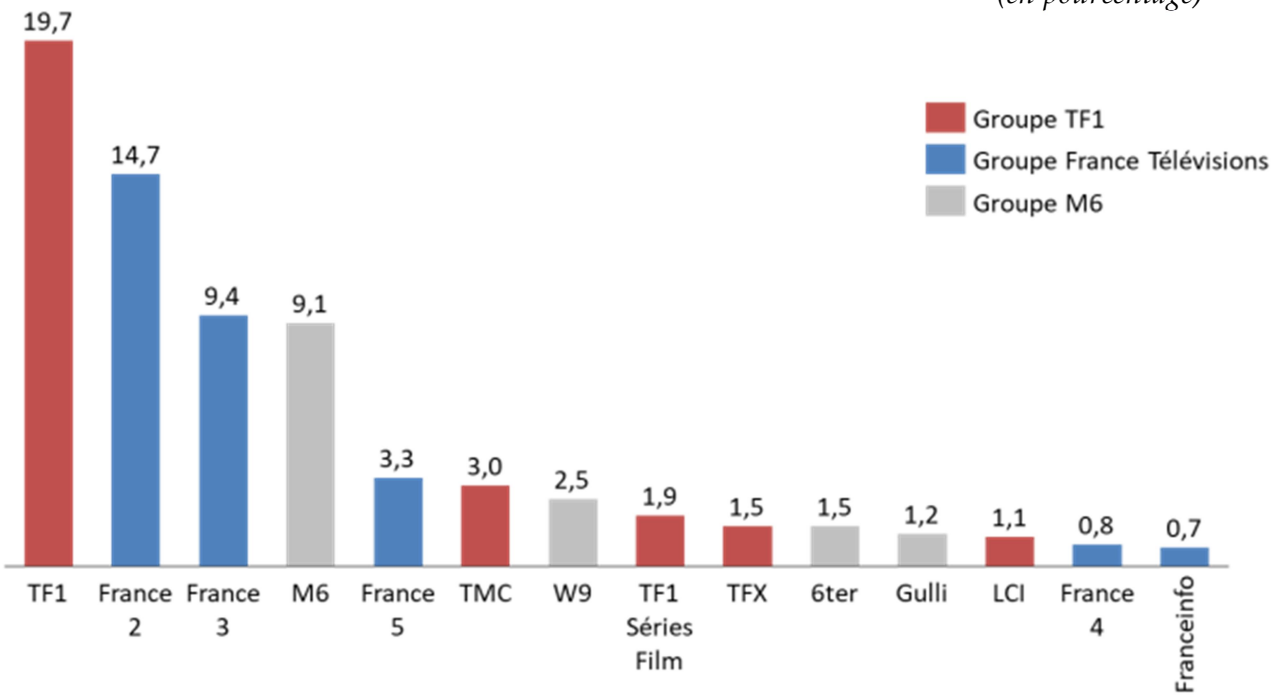
Sans remettre en cause la nécessité d'un service public fort, cette part du secteur public **peut conduire, directement ou indirectement, à des distorsions de concurrence avec le secteur privé.**

1. Conséquence indirecte, la fusion TF1-M6 conduirait à l'émergence d'un véritable duopole public/privé

Le groupe France Télévisions rassemblait une part d'audience de 28,2 % en 2021. De fait, en cas de fusion TF1-M6, comme l'a indiqué Stéphane Courbit, président de Banijay, devant la commission d'enquête le 31 janvier : « *nous aurions un vrai duopole : le service public, client important et spécifique pour tous les producteurs ; dans le secteur privé, le groupe TF1-M6 représenterait 90 % des achats de programmes* ».

Part d'audience des chaînes des groupes France Télévisions, TF1 et M6

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête, d'après Mediamat annuel 2021

La fusion annoncée des deux groupes privés et la force du groupe public conduit, dans ces conditions, à s'interroger sur les marges d'audience restantes pour les autres chaînes et donc leur viabilité. Céline Pigalle, directrice de la rédaction de BFM TV, a ainsi indiqué devant la commission d'enquête le 10 décembre dernier, que ses services avaient calculé « *que le futur groupe TF1-M6 détiendrait, sur la tranche d'information de la mi-journée, une part de marché de 62 %. On peut toujours dire qu'il se passe d'autres choses par ailleurs, sur Internet, mais on arrive tout de même à des niveaux problématiques, d'autant plus que France Télévisions, à la même heure, a une part de marché de 34 %. Il reste donc 3 % pour les autres* ».

Au-delà des incidences pour les autres chaînes, la **spécificité du service public** pourrait-elle être remise en cause par cette situation particulière ? Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, lors de son audition par la commission d'enquête le 24 janvier, a indiqué que la fusion ne changerait rien en matière de création

pour France Télévisions : « *Si l'on additionne ce que fait Arte avec ce que fait France Télévisions en matière de séries, cela représente plus de 60 % du marché. Je ne suis pas sûre que la fusion entre TF1 et M6 ait de grandes conséquences dans ce domaine – mais c'est un point à étudier* ».

De plus, comme précisé précédemment, France Télévisions devance l'éventuelle fusion TF1-M6 en termes de journalistes et de production audiovisuelle.

Cette analyse doit cependant être remise en perspective. Comme l'a relevé Mme Ernotte Cunci, il s'agit également de « *faire en sorte que les services publics* (…) *demeurent des contenus d'intérêt général* ». Or, par exemple, s'agissant du traitement de l'information, Bastien Morassi, directeur de la rédaction de LCI, lors de son audition par la commission d'enquête, le 10 décembre a relevé une sorte d'**uniformisation** : « *La ligne éditoriale créée par Jean-Pierre Pernaut pour le 13 heures* [de TF1] *qui se voulait proche des territoires et des régions, a pu inspirer ailleurs, y compris dans le service public, et c'est tant mieux* ».

2. L'extension du périmètre du service public en question

a) La création annoncée d'une plateforme commune France Télévisions-Radio France dédiée à l'information locale et ses conséquences potentielles

La ministre de la culture a annoncé, en novembre dernier, le lancement d'une nouvelle structure dédiée à devenir le grand média numérique de la vie locale, sous l'égide de France Télévisions et Radio France[1]. L'offre serait composée d'un site, de sites mobiles et d'une application. **Les contenus produits le seraient de façon indépendante par France Bleu ou France 3.** Delphine Ernotte Cunci, présidente-directrice générale de France Télévisions, a ainsi indiqué devant la commission d'enquête le 24 janvier que le premier semestre 2022 marquait « *le début d'un travail d'enrichissement de cette offre de proximité ; une première proposition sera faite en mars. Il nous faut beaucoup apprendre ; cette approche à la fois globale, rassemblant France Télévisions et Radio France, et locale – l'offre est censée s'adapter aux centres d'intérêt et à la position géographique de chaque usager – est neuve pour nos équipes. Cette offre évoluera donc sans doute au fur et à mesure de notre cheminement* ». Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France a, de son côté, indiqué lors de cette même table ronde que : « *C'est un projet auquel on travaille beaucoup. Il entend répondre au besoin actuel de médias locaux ; c'est essentiel quand on est écrasé par des faits dont la dimension n'est pas toujours facilement perceptible par le citoyen. Avec cette offre à la fois locale et numérique, en joignant nos moyens, on pourra faire quelque chose de plus ambitieux que ce que chacun de son côté ne pourrait pas aussi bien développer. Ce projet doit marquer l'utilité du service public sur tout le territoire* ». Le dispositif serait mis

[1] *Audition de Roselyne Bachelot, ministre de la culture, sur le projet de loi de finances pour 2022 par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 9 novembre 2021.*

en place à budget constant pour les deux partenaires, ce qui signifie un redéploiement de crédits ou l'apport de nouvelles recettes publicitaires.

Cette initiative de grande ampleur pourrait être une des réponses de l'audiovisuel public qui devra peut-être davantage s'ancrer sur les territoires et sur le local pour faire face aux plateformes mondiales que sont les Gafam. En effet, si les entreprises numériques américaines proposent différents services sur notre vie quotidienne (Google Map, Google News, groupes Facebook d'habitants, etc.), avoir un réel ancrage et une connaissance du territoire est une valeur ajoutée chère aux Français.

Sans remettre en cause le bien-fondé de ce nouveau dispositif, il convient d'être vigilant sur les incidences de celui-ci sur le marché de la presse locale, déjà marqué par une importante concentration des titres, qu'il s'agisse des publications ou des télévisions locales, en vue de faire face à l'attrition des recettes publicitaires. Le lancement de cette plateforme pourrait ainsi avoir pour effet l'éviction des derniers titres, stations ou chaînes indépendants, faute de recettes publicitaires happées par cette nouvelle structure. Il convient à ce titre de rappeler les propos d'Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (SIRTI), devant la commission d'enquête, le 17 janvier : « *En 2021, le Sirti, associé à l'ensemble des radios privées, a dû se battre pour obtenir le maintien du plafond des recettes publicitaires de Radio France, dans un contexte économique plus que catastrophique pour notre média. Le retrait de ces sources de financement dévasterait le paysage radiophonique, en particulier localement, où il est irremplaçable* ».

b) Le précédent Franceinfo

Le renforcement de l'offre locale de France Télévisions constitue dans les faits une deuxième extension du service public après la création, le 1er septembre 2016, sur la TNT de la chaîne Franceinfo, déclinaison de la station de Radio France. Celle-ci n'avait pas été non plus sans incidence pour les groupes ayant déjà investi sur le format des chaînes d'information.

Patrick Drahi, propriétaire du groupe Altice a ainsi rappelé, le 2 février, devant la commission d'enquête le contexte entourant le rachat de BFM TV : « *Lorsque je rachète BFM, on me fait deux cadeaux, au cours des mois suivants. On permet à LCI de passer en diffusion hertzienne, alors que c'était jusqu'à présent une chaîne du câble et du satellite. Au même moment, on lance une chaîne supplémentaire de service public, comme si nous n'en avions pas déjà beaucoup. Alain Weill m'appelle. Il panique, d'autant plus que je n'avais acheté que la moitié du capital. Il paniquait surtout pour la deuxième partie. Je lui dis "ne t'inquiète pas, nous allons investir plus qu'eux". C'est ce que nous avons fait* ».

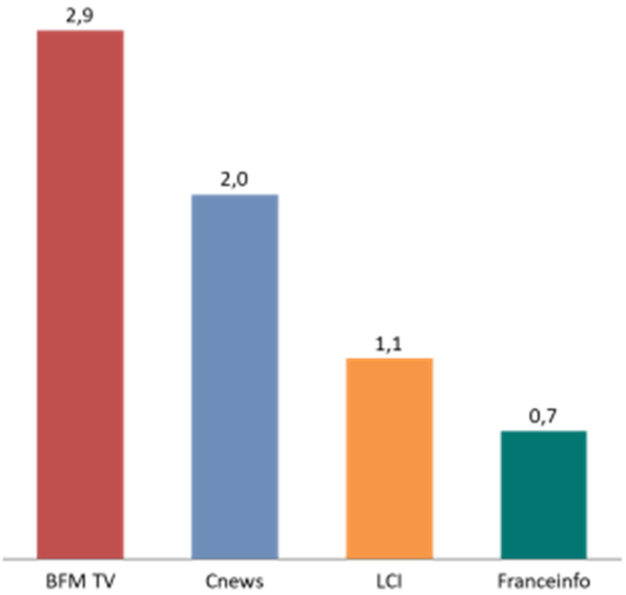
Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+ a, de son côté, indiqué, devant la commission d'enquête, le 28 janvier, que le changement de format de CNews, désormais présentée comme une « *chaîne de débats* » était pour partie lié au lancement de la chaîne publique : « *Nous avons le record du monde de chaînes d'informations gratuites, avec un passage de*

LCI en clair dont on ne s'explique pas complètement la nécessité et la création de la chaîne franceinfo après. À cela s'ajoutent toutes les chaînes où l'information est reprise, ce qui aggrave le déficit de CNews. (…) *Comment résorber ce déficit ? En se différenciant sur un marché pléthorique* (…) *À partir de là, nous sommes partis sur une notion de débat qui est la réalité du positionnement éditorial de la chaîne aujourd'hui* ».

Il convient de rappeler à ce stade que la chaîne publique d'information enregistre de moins bonnes audiences que ses concurrentes.

Part d'audience des chaînes d'information de la TNT en 2021

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête, d'après Mediamat annuel 2021

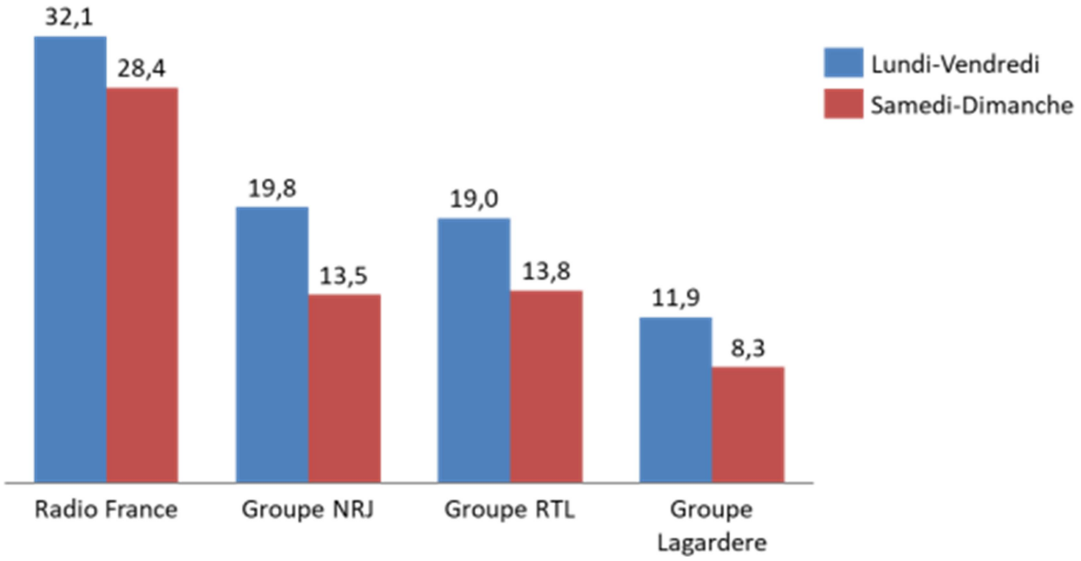
Un élément explicatif régulièrement avancé pour expliquer ce classement consiste à remarquer qu'il correspond au numéro des différentes antennes sur la TNT : BFM (15) et Cnews (16) précédant LCI (26) et FranceInfo (27). Cela pose une nouvelle fois la question de la numérotation des différentes chaînes, qui devraient être plus logiquement rassemblées en « blocs » cohérents.

c) Le droit de préemption des fréquences radio

Disposant d'une part d'audience estimée à 32,1 % du lundi au vendredi et de 28,4 % du samedi au dimanche, Radio France est le principal acteur radiophonique français. Comme l'a rappelé Matthieu Pigasse, fondateur de Combat Media à laquelle est rattachée Radio Nova, devant la commission d'enquête le 28 janvier : « *Radio France, réalise un chiffre d'affaires de 650 millions d'euros, dont 600 millions d'euros de redevance, 40 millions d'euros de publicité et 10 millions d'euros de divers* (…) [et] *compte sept radios, représentant un tiers des fréquences françaises. Face à ce groupe public, 330 radios dont Radio Nova, réalisent un chiffre d'affaires de 560 millions d'euros. Cette situation signifie que Radio France contrôle 54 % du marché radiophonique français* ».

Parts d'audience des principaux groupes de radio en novembre-décembre 2021[1]

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après Médiamétrie, L'Audience de la Radio en France en novembre - décembre 2021

Cette part de marché peut être facilitée par l'utilisation d'un droit de préemption sur les fréquences laissées libres. En effet, aux termes du II de l'article 26 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite loi Léotard, l'Arcom peut accorder en priorité, à la demande du Gouvernement, des fréquences radio aux fins d'exercice de la mission de service public. Matthieu Pigasse a ainsi noté que « *non seulement Radio France se trouve en position dominante, mais de plus il peut renforcer sa position sans aucune difficulté mois après mois, grâce à son droit de préemption sur les fréquences qui se libèrent. Radio Nova subit cette situation, alors même que nous ne disposons que de vingt-neuf fréquences* ». L'utilisation du droit de préemption n'apparaît pas, dans ces conditions, sans conséquence sur l'équilibre du marché. Arnaud Lagardère, président-directeur général du groupe Lagardère, a ainsi relevé, devant la commission d'enquête le 17 février, à propos d'Europe 1 : « *Comparons notre radio à la radio publique. France Inter possède 660 émetteurs, quand nous en avons 330* ».

Réservations prioritaires pour Radio France autorisées par l'Arcom depuis 2016

Année	Nombre de décisions attribuant des fréquences à Radio France	Nombre de fréquences accordées à Radio France
2016	3	9
2017	2	21
2020	1	14
2021	2	11

Source : commission d'enquête

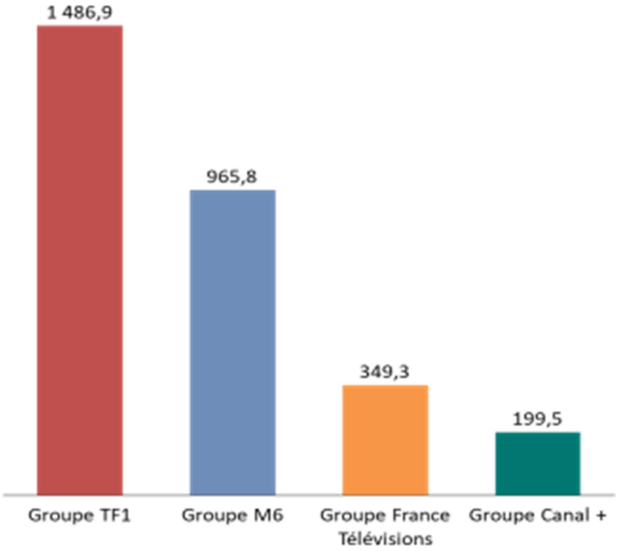
[1] *La part d'audience de Radio France n'intègre pas les chiffres de Mouv'.*

3. La question cruciale de la publicité

Pascal Breton, président de Federation entertainment, a insisté devant la commission d'enquête le 31 janvier sur le fait de renforcer l'audiovisuel public en « *libérant la publicité* (…) *Cela pourrait résoudre une partie du problème de financement du service public, et cela rajeunirait le public de France Télévisions. Quand on fait de la publicité, on est obligé d'avoir un public plus jeune. L'âge du public est l'un des problèmes de France Télévisions. Cela recréerait une concurrence, positive pour les annonceurs. Il est très rare qu'un marché monopolistique fonctionne mieux* ».

Si la publicité est aujourd'hui limitée, s'agissant de France Télévisions, aux programmes avant 20 heures, force est de constater que sa régie publicitaire est aujourd'hui la troisième du secteur, devançant celles des groupes Canal+ et Altice.

Chiffre d'affaires publicitaire net en 2020 *(en milliers d'euros)*



Source : commission d'enquête, d'après les estimations Publicis Media et les bilans financiers des groupes

Reste qu'une ouverture plus large à la publicité pourrait avoir une incidence indirecte sur l'équilibre général du secteur et la préservation de l'indépendance de certains médias, comme l'a souligné Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (SIRTI), devant la commission d'enquête, le 17 janvier : « *Si nous soutenons avec ferveur un audiovisuel public fort, doté de tous les moyens financiers qu'exige sa mission, nous réaffirmons toutefois notre très ferme opposition à une ouverture plus large du marché publicitaire aux éditeurs de télévision ou de radios dites "de service public", alors que cela pourrait être une conséquence prochaine de la création d'un nouveau groupe privé de télévision en France* ». Si le principe même d'une présence de publicité après 20 heures n'est, en apparence, pas un problème pour les radios indépendantes, elle pourrait le devenir, si « *les grands groupes de télévision privée n'en font pas une forme de monnaie d'échange ou de motif de négociation pour obtenir la fin des règles publicitaires, notamment l'accès aux offres promotionnelles de la grande distribution* ». Un tel élargissement « *serait extrêmement préjudiciable, voire catastrophique, pour l'ensemble de nos radios et*

même pour tout l'audiovisuel local et de proximité indépendant » et incite à une réflexion approfondie quant au mode de financement du service public à l'heure de la révision annoncée de la contribution à l'audiovisuel public à l'horizon 2023, dans le prolongement de la disparition de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée.

Si le consensus est réel sur l'absence de publicité après 20 heures, plusieurs propositions ont été faites, dont celle du rapporteur, concernant la possibilité de mettre de la publicité lors de la diffusion d'événements sportifs après 20 heures.

*

* *

Dans un monde audiovisuel dorénavant dominé par des grands groupes nationaux, mais également internationaux, le service public apparaît comme un pôle de stabilité, avec en particulier un investissement dans la création et le reportage très supérieur à celui des autres chaînes. Si chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une réforme d'ampleur de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), des inquiétudes semblent peser sur le financement de l'audiovisuel public. Déjà en 2015, le rapport de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin[1] réalisé au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, insistait sur la nécessité de lui assurer des financements et une ligne pérennes : « *Les défauts intrinsèques de la contribution à l'audiovisuel public et la situation économique actuelle du secteur audiovisuel public plaident pour une réforme de la CAP destinée à garantir sur le long terme un financement pérenne et prévisible aux sociétés de l'audiovisuel public.* »

Lors de son audition le 23 février, la ministre de la culture Roselyne Bachelot a abondé dans le sens d'une défense des services publics audiovisuels : « *Je suis convaincue que l'audiovisuel public doit jouer un rôle singulier, central dans notre paysage audiovisuel, que ce soit en matière d'indépendance de l'information, de pluralisme, de diversité culturelle. C'est d'autant plus vrai au moment où nous étudions les phénomènes de concentration dans le secteur.* (…) *Je suis et je resterai une défenseuse résolue de l'audiovisuel public !* ».

Ce large consensus doit aujourd'hui présider à tout projet de réforme de ses modalités de financement.

Le service public est cependant l'objet de menaces, tant sur ses financements que sur son existence même. À ce titre, on ne peut que regretter les polémiques nées de certaines émissions et expressions maladroites de la chaîne « France tv slash », exclusivement diffusée par voie numérique. L'ampleur de la polémique traduit en définitive de très fortes attentes en termes de respect du pluralisme et de la diversité des opinions. **Il appartient aux responsables de l'audiovisuel public de se maintenir au niveau attendu pour demeurer une voix de service public singulière et forte, car incontestable dans son éthique**.

---

[1] *https://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-709-notice.html*

V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La complexité du sujet des concentrations dans les médias et de ses conséquences interdit de dégager des solutions simples et univoques. Les 48 auditions menées, qui accompagnent le présent rapport, ont permis de soulever les grands enjeux et de mettre sur la place publique un débat jusqu'alors passé sous silence et pourtant **structurant pour nos sociétés**. Il s'agit d'une différence majeure avec le travail, de nature plus technique, confié aux inspections des finances et des affaires culturelles le 8 septembre (voir *supra*).

Une partie de la difficulté réside dans **l'existant** et les positions déjà acquises, ou qui pourraient l'être rapidement comme le projet de fusion TF1-M6 ou le rapprochement entre Vivendi et Lagardère. Un durcissement des conditions de concentration ne vaudrait que pour de futures opérations, et aurait donc pour premier effet de geler les situations au bénéfice exclusif des acteurs présents sur le marché et déjà consolidés.

La commission d'enquête a donc souhaité formuler des propositions **réalistes**, qui pourraient au demeurant être complétées par les autres travaux actuellement en cours, avec le double souci de ne **pas handicaper les entreprises** souhaitant investir dans le secteur des médias au sens large, tout en **restant fidèle au consensus très large existant sur la nécessité d'une réelle régulation**. Ce dernier objectif doit en particulier permettre d'assainir une atmosphère générale propice au soupçon et, donc, à la fragilisation de la perception qu'ont nos concitoyens de l'information délivrée par les médias.

A. RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'ÉTHIQUE DANS LES MÉDIAS EN RESPECTANT LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION

L'une des grandes leçons des auditions a été le climat de **soupçon**, voire de suspicion qui est ressenti aussi bien par des citoyens qui, comme on a pu le voir, expriment dorénavant une méfiance majoritaire vis-à-vis des médias, que par les journalistes eux-mêmes qui, pour beaucoup, ont fait part des difficultés à exercer leur métier dans un climat serein et confiant. Or il est de l'intérêt manifeste des actionnaires, des journalistes et des citoyens que le travail des rédactions présente aux yeux de tous des **garanties qui écartent autant que possible toute forme de défiance**, y compris si cette dernière n'est pas justifiée : en matière de média et de crédibilité, **l'apparence** revêt une importance particulière.

De ce point de vue, comme a pu le souligner la quatrième partie du présent rapport, **la loi du 14 novembre 2016 a montré de claires limites** qu'il est temps de dépasser pour mettre la législation au service d'une conception renouvelée de l'indépendance et de l'éthique.

La loi de 1881 n'a pas, comme cela a été rappelé, créé un statut spécifique des entreprises de presse, qui restent soumises à la recherche de la rentabilité. Un **équilibre** doit cependant être trouvé entre la capacité de l'actionnaire et des dirigeants à remplir leur rôle **d'orientation**, d'une part, la nature **particulière** du travail des rédactions, d'autre part.

La commission propose donc de créer un mécanisme mettant en jeu **trois entités** pour permettre aux rédactions de disposer d'outils à activer en cas de problèmes liés à la propriété du média et ce, afin de prévenir toute forme de **conflit d'intérêts** susceptible de fragiliser la qualité et l'objectivité des rédactions et, plus avant, de menacer l'édifice de la crédibilité de l'information.

L'articulation pourrait être la suivante.

1. Nomination d'un administrateur indépendant en charge de veiller à l'indépendance des rédactions afin de faire respecter l'étanchéité entre les activités au sein des groupes et de prévenir les conflits d'intérêts

Proposition 1 : dans les groupes disposant d'un ou plusieurs médias, quelle qu'en soit la nature, confier à un administrateur indépendant au sein du Conseil d'administration une fonction de veille sur les questions liées à l'indépendance des rédactions et aux conflits d'intérêts.

La spécificité du secteur médiatique justifie que, dans le cas des groupes qui possèdent plusieurs chaînes ou titres, ou bien des activités autres comme les télécoms ou le commerce, un **administrateur indépendant** soit spécifiquement chargé des questions liées à l'indépendance des rédactions au plus haut niveau, à savoir dans les **conseils d'administration**. Cette mesure permet d'améliorer **l'étanchéité** qui doit être **absolue** entre les diverses activités du groupe. Elle vise également à prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient se présenter dans le cas de grands groupes exerçant leurs activités dans **plusieurs domaines**, comme les **fournisseurs d'accès** ou les entités disposant d'une **agence de publicité en leur sein**.

La nomination d'administrateur dans les sociétés cotées par l'assemblée générale des actionnaires suit les règles définies à l'article L. 225-18 du code de commerce.

Selon le rapport « Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées », « *un administrateur est indépendant lorsqu'il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec la société, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre l'exercice de sa liberté de jugement* ». Le code AFEP-Medef[1] indique de manière plus précise les modalités permettant d'apprécier cette indépendance.

[1] *https://hcge.fr/wp-content/uploads/2020/01/Code_Afep_Medef_janvier_2020.pdf*

Dans le cas des groupes **non cotés**, des règles proches pourraient être appliquées.

Proposition 2 : la nomination de cet administrateur serait soumise à un avis consultatif de l'Arcom, dans le respect des prérogatives du conseil d'administration.

Afin de renforcer son indépendance, la nomination de l'administrateur indépendant pourrait donner lieu à un avis consultatif de l'Arcom. La nomination resterait proposée au conseil d'administration par le comité des nominations, conformément à l'article 9.4 du code AFEP-Medef. Ce comité débat, en effet, de la qualification d'administrateur indépendant.

Proposition 3 : doter cet administrateur d'un pouvoir d'évocation des sujets devant le conseil d'administration.

Cet administrateur indépendant pourrait être saisi par un **membre de la rédaction** ou par **les comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes**.

Il aurait alors la faculté, en fonction de son appréciation de la situation, de porter à la connaissance du **Conseil d'administration des faits qui lui paraitraient problématiques** au regard de **l'indépendance des rédactions** ou révélant des potentiels **conflits d'intérêts** entre les différentes branches d'un groupe.

2. Renforcement des comités d'éthique

Le Comité « *relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* », dit « Comité d'éthique », institué par l'article 11 de la loi du 14 novembre 2016, n'a pas rempli toutes ses promesses. La table ronde qui y a été consacrée a permis d'en comprendre en partie les raisons. Or ces comités apparaissent comme un maillon indispensable qui souffre de trop nombreuses tares pour remplir avec efficacité leur rôle d'alerte.

Les propositions suivantes visent à leur permettre d'exercer enfin la **plénitude des fonctions** qui leur est dévolue depuis 2016.

Proposition 4 : prévoir, au sein de chaque comité d'éthique, la présence d'un journaliste ou d'un réalisateur en fonction.

La présence d'un journaliste en fonction permettrait d'être au fait des évolutions du secteur et d'apporter un regard professionnel.

Proposition 5 : doter les comités d'éthique de moyens leur permettant d'assurer leurs missions.

Dans l'esprit de la commission, ces moyens se comprennent de manière limitée avec, en particulier, un secrétariat, une assistance juridique, voire le défraiement des membres, actuellement bénévoles. Ils sont d'ailleurs déjà prévus dans les conventions passées entre le régulateur et les chaînes, mais les données rassemblées par la commission d'enquête ont montré qu'ils étaient en réalité **infimes** et sans relation avec les enjeux.

Proposition 6 : assurer une réelle visibilité aux comités d'éthique, à la fois au sein des groupes et au-delà, en particulier par une exposition sur le site Internet des entités.

Les comités d'éthique sont trop souvent apparus comme peu présents, peu cités, peu connus, y compris des rédactions. Une recherche sur les sites Internet des principaux médias suffit par ailleurs pour se rendre compte de leur très insuffisante exposition.

Proposition 7 : prévoir l'obligation de la publication sur le site Internet des bilans et avis formulés par les comités d'éthique.

Les travaux de la commission d'enquête ont montré un réel problème lié à ces bilans, souvent inexistants, alors qu'ils sont essentiels pour bien mesurer les difficultés liées aux questions en lien avec l'indépendance des rédactions. La publicité donnée à ces rapports par leur publication devrait permettre de « solenniser » leur mission, aux yeux des rédactions comme du grand public.

Proposition 8 : étendre l'obligation de créer un comité d'éthique, à partir d'un certain seuil, à tous les groupes de médias.

L'article 11 de la loi du 14 novembre 2016 limite les comités aux groupes audiovisuels, sur des questions **audiovisuelles**. L'extension proposée emprunte donc deux directions :

- dans les groupes comme Vivendi qui possèdent des télévisions et de la **presse écrite**, les pouvoirs des comités d'éthique s'étendraient désormais également à ce dernier secteur ;

- dans les groupes qui n'ont pas actuellement l'obligation d'en créer, de tels comités seraient institués afin d'offrir aux journalistes, **quel que soit le média**, des garanties équivalentes.

Naturellement, l'action des comités d'éthique serait différente en fonction du **type de médias**, avec une distinction à opérer entre ceux soumis au pluralisme **externe** (presse écrite) et pluralisme **interne** (audiovisuel). Pour autant, une unité pourrait se dégager autour de la prévention des conflits d'intérêts, qui concerne l'ensemble des médias.

3. Institutionnalisation d'un lien entre les comités d'éthique, l'administrateur indépendant et l'Arcom

Le duo qui serait formé par **l'administrateur indépendant** en charge et le **comité d'éthique** régénéré doit bénéficier d'un **lien privilégié** avec le régulateur.

Ainsi :

Proposition 9 : de la part de l'Arcom, transmettre immédiatement toute saisine dont il ferait l'objet au comité d'éthique et à l'administrateur indépendant de l'entité concernée. Le cas échéant, l'Arcom doit pouvoir les entendre à leur demande pour éclairer son appréciation de la situation.

Compte tenu de l'absence d'infrastructure propre des comités, leur adresser l'ensemble des saisines – même si la grande majorité ne mérite pas de réaction spécifique – doit leur permettre de discerner en amont les éventuels points de tension dans les médias dont ils ont la charge.

Proposition 10 : de la part de l'administrateur indépendant, prévoir la possibilité d'informer l'Arcom de toute affaire susceptible de constituer à ses yeux un manquement aux règles d'indépendance des rédactions.

Le premier paragraphe de l'article 30-8 de la loi du 30 septembre 1986 issu de l'article 11 de la loi du 14 novembre 2016 prévoit déjà cette faculté, trop rarement utilisée, pour les comités d'éthique. Il convient, **par symétrie**, de permettre à l'administrateur indépendant d'effectuer une même démarche.

Aux yeux de la commission d'enquête, il devrait exister un **continuum entre ces trois entités**. Les échanges entre eux doivent précisément permettre aux rédactions de disposer d'interlocuteurs positionnés suffisamment proches de leur réalité quotidienne, suffisamment à haut niveau dans le groupe et, avec l'Arcom, disposant de moyens techniques et juridiques. L'objectif final est que le travail des journalistes puisse bénéficier de nouvelles garanties, **et ce afin d'évoluer dans un climat général qui prêterait moins le flanc aux divers soupçons**.

B. RENFORCER LE SUIVI DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Élaboré par l'association française des entreprises privées (AFEP) et le mouvement des entreprises de France (Medef) et publié pour la première fois en 1995, **le code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées, dit code AFEP-Medef, regroupe les recommandations en matière de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées.** Il vise à améliorer le fonctionnement, la gestion et la transparence de ces entreprises pour mieux répondre aux attentes des investisseurs et du public. Il a été adopté par la plupart des 120 premières capitalisations françaises (SBF 120).

S'il vise en premier lieu les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé, il peut également être appliqué dans les autres établissements, en les adaptant à leurs spécificités. **Le Haut Comité de gouvernement d'entreprise (HCGE), institué en 2013, est chargé du suivi de l'application du code, de proposer des mises à jour et de rédiger, chaque année, un rapport d'activité.** Les sociétés cotées qui se réfèrent au code recensent, dans leur rapport sur le gouvernement d'entreprise, les modalités d'application des recommandations et justifient un éventuel écart, de manière compréhensible, pertinente et circonstanciée. Les motivations doivent ainsi expliquer, le cas échéant, en quoi la spécificité de l'entreprise peut conduire à une dérogation et détailler les mesures alternatives mises en œuvre.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations AFEP-Medef est également assuré par l'Autorité des marchés financiers (AMF). En application de l'article L. 621-18-3 du code monétaire et financier, celle-ci établit chaque année un rapport portant sur le gouvernement d'entreprise et la rémunération des dirigeants, sur la base d'un échantillon[1]. Le document fait également état des bonnes pratiques des entreprises cotées. Il en favorise le développement à travers la formulation de **recommandations** et de **pistes de réflexion**. Les recommandations, conçues comme des invitations à adopter un comportement ou à se conformer à une disposition, sont adressées aux sociétés cotées. Les pistes de réflexion s'adressent à l'AFEP et au Medef. Dans son rapport 2019, l'AMF avait ainsi relevé que la **prévention des conflits d'intérêts était insuffisamment documentée** s'agissant des relations d'affaires entre les groupes Havas, Bolloré et certaines filiales de Vivendi. Des risques pourraient également être évoqués avec les fournisseurs d'accès également propriétaires de médias.

Si le code et son application relèvent de la *soft law*, sa mise en œuvre par les sociétés cotées est suivie par les marchés, les fonds activistes donnant,

---

[1] *Le rapport 2021 précise ainsi que l'échantillon est constitué des 50 premières sociétés françaises du SBF 120, cotées sur le marché parisien et dont l'assemblée générale s'est tenue entre janvier et juillet 2021. Il comprend ainsi les 35 sociétés françaises du CAC 40 et les 15 premières du SBF 120. Le rapport de l'AMF se fonde sur les documents d'enregistrement universel de ces sociétés au titre de l'année achevée ainsi que dans des communiqués de presse publiés ou mis en ligne sur leur site internet, notamment dans la section dédiée à l'assemblée générale annuelle.*

notamment, un certain écho aux recommandations adressées à ces entreprises. Amber Capital, deuxième actionnaire du groupe Lagardère, a ainsi œuvré au sein de l'assemblée générale du groupe en 2018 pour tenter de modifier la composition du conseil d'administration, jugeant le niveau d'indépendance de celui-ci non compatible avec les recommandations du code.

Signe de son adaptation aux nouveaux enjeux, le code intègre, depuis novembre 2016, des principes ayant trait à **la responsabilité sociale et environnementale des entreprises**. Ainsi, depuis juin 2018, le conseil d'administration doit notamment s'attacher à promouvoir la création de valeur par l'entreprise sur le long terme en considérant les enjeux sociaux et environnementaux (articles 1.1, 1.4 et 1.5 du code).

Il pourrait être envisagé d'y introduire désormais des **principes spécifiques pour les groupes industriels possédant des entreprises de médias**, afin de mieux garantir **l'indépendance des rédactions et prévenir tout conflit d'intérêts**. La principale disposition consisterait au renforcement des « murailles de Chine » entre les différents secteurs d'activité, dans un contexte marqué notamment par la mise en œuvre de stratégies de convergence entre « tuyaux » et contenus.

L'article 2.4 du code AFEP-Medef prévoit pour l'heure que lorsqu'une société est contrôlée par un actionnaire majoritaire (ou un groupe d'actionnaires agissant de concert), celui-ci « *veille avec une attention particulière à prévenir les éventuels conflits d'intérêts et à tenir compte de tous les intérêts* ». **Il pourrait être envisagé, s'agissant des entreprises de médias, de préciser que les intérêts à prendre en compte sont, notamment, ceux des rédactions. La garantie de l'indépendance de celles-ci serait ainsi consacrée au sein du code**. La mise en œuvre de cette garantie devrait être documentée.

Cette mise à niveau du code AFEP-Medef viendrait compléter la nomination d'un administrateur indépendant chargé de cette question au sein du conseil d'administration. Lors de son audition le 7 mars, le ministre de l'économie Bruno Le Maire, interrogé par le Rapporteur, a estimé cette idée prometteuse, lui-même sensible au risque de conflit d'intérêts : « *Je suis favorable à un renforcement de la prévention des conflits d'intérêts, au-delà même des seuls médias, ainsi qu'à une plus grande transparence, afin d'éviter tout soupçon. Je rejoins également les objectifs du code AFEP-Medef.* »

Proposition 11 : proposer à l'AFEP et au Medef une révision du code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées afin de préciser que, s'agissant des sociétés cotées disposant d'activités médias, l'actionnaire majoritaire veille avec une attention particulière à prévenir les éventuels conflits d'intérêts avec les autres branches du groupe qu'il contrôle, à documenter les dispositions visant à garantir l'étanchéité entre les activités (murailles de Chine) et à tenir compte de l'indépendance des rédactions.

C. DONNER DE MEILLEURES GARANTIES COLLECTIVES AUX JOURNALISTES

Ce sujet a été extrêmement débattu durant les travaux de la commission d'enquête. Plusieurs pistes ont pu être évoquées, allant de l'indépendance des rédactions – que le Rapporteur avait défendue dans le cadre de la proposition de loi *relative à l'indépendance des rédactions* rejetée par le Sénat le 27 janvier 2011[1] à la validation par les journalistes du directeur de la rédaction, comme cela est déjà pratiqué dans le quotidien *Le Monde*.

Proposition 12 : n'autoriser la mutation ou le licenciement du président d'une SDJ qu'avec l'accord d'une organisation professionnelle de journalistes ou, à défaut, d'une commission paritaire qui statue en appel.

Certains membres de sociétés des journalistes (SDJ) souhaitent étendre au président de la SDJ les facilités de décharge horaire prévues à l'article L. 2143-13 du code du travail et élargir à leur bénéfice la liste de l'article L. 2411-1 du même code les protégeant contre le licenciement. De cette manière, la liberté des journalistes serait mieux assurée avec la protection dont bénéficierait le principal interlocuteur des directeurs de rédaction.

Cependant, cela semble difficilement compatible avec le respect des **libertés syndicales**, d'autant que l'adhésion à une SDJ n'est pas obligatoire et que celles-ci sont inégalement représentatives des rédactions. Une certaine protection serait cependant utile, mais sans qu'elle ne requière l'intervention d'un inspecteur du travail. Cette autorisation, **par les pairs**, de la mutation ou du licenciement d'un représentant de SDJ, existe notamment en Italie et aux Pays-Bas.

Proposition 13 : assurer une information motivée et étayée de la rédaction quand un changement de directeur de la rédaction d'un média est envisagé par l'actionnaire, dans des délais permettant aux organisations représentatives de faire valoir leur point de vue.

La commission d'enquête a été particulièrement sensible aux changements, dénués de justification, du directeur de la rédaction du JDD et de *Paris Match*. Sans revenir sur les pouvoirs de l'actionnaire, cette proposition donnerait aux rédactions un **droit à l'information**. Il convient de noter qu'une telle obligation d'information existe en Italie. Dans certains pays, l'équivalent de la société de rédaction peut alors prendre position sur

[1] *http://www.senat.fr/rap/l10-238/l10-238.html*

la définition du profil souhaitable du candidat, sur le nom du candidat proposé par la direction, voire proposer un candidat alternatif.

Proposition 14 : mettre en place une commission actualisant l'état des lieux dressé en 2013 des conditions d'emploi dans les métiers artistiques, avec une présence du ministère du travail en tant que médiateur, afin d'aboutir à un salaire minimum conventionnel pour les réalisateurs de l'audiovisuel.

Après le rapport d'information du député Jean-Patrick Gille en 2013, en conclusion des travaux de la mission sur les conditions d'emploi dans les métiers artistiques, les négociations ont abouti à une convention pour la production cinématographique, qui octroie un salaire minimum pour les réalisateurs de cinéma. **Les réalisateurs de l'audiovisuel n'en ont toujours pas**, ce qui renforce la précarité de cette profession pourtant essentielle pour la réalisation de reportages, notamment d'investigation, et donc la diffusion de l'information.

Proposition 15 : accorder aux journalistes travaillant dans des agences de presse les mêmes droits que tous leurs autres confrères, en matière de clause de conscience ou de cession.

Dans des arrêts de 2001[1] et 2016[2], la Cour de cassation avait estimé que les journalistes employés par une agence de presse ne pouvaient se prévaloir de la clause de conscience et de cession, et que les indemnités légales et conventionnelles de licenciement étaient limitées aux seuls journalistes de journaux et périodiques, et pas aux journalistes employés d'agences de presse.

Toutefois, un arrêt de 2020 de la Cour de cassation[3], réaffirme qu'il « n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas », et que les dispositions sur les indemnités légales de licenciement, à savoir « les dispositions des articles L. 7112-3 et L. 7112-4 du code du travail sont applicables aux journalistes professionnels au service d'une entreprise de presse quelle qu'elle soit. » Les journalistes travaillant en agence de presse seraient donc assimilables aux autres journalistes professionnels pour leurs indemnités de licenciement et peuvent avoir recours à la Commission arbitrale des journalistes.

Cependant, l'article L. 7112-5 du code du travail, relatif aux clauses de cession et de conscience, mentionne toujours « les journaux et

[1] *Cour de cassation, Chambre sociale, 06 février 2001, 98-44306 et suivant.*
[2] *Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 13 avril 2016, 11-28.7130.*
[3] *Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 30 septembre 2020, 19-12.885.*

périodiques », et non les agences de presse. C'est notamment la raison pour laquelle la rédaction d'Europe 1 ayant un statut d'agence de presse, la direction et les syndicats ont mis en place, à l'automne 2021, un dispositif spécifique s'appuyant sur un mécanisme encadrant des ruptures conventionnelles individuelles, estimant que le mécanisme de la clause de conscience serait inapplicable.

Comme certains employeurs ont de plus en plus recours à des agences de presse internes, il convient de revoir la rédaction de l'article L. 7112-5 du code du travail pour prendre en compte les journalistes travaillant sous statut d'employé d'agence de presse afin de leur donner les mêmes droits que les autres journalistes.

D. MIEUX TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'INFORMATION À LA TÉLÉVISION

Les travaux de la commission d'enquête ont souligné l'importance de **l'information** et du travail des rédactions, en particulier dans l'audiovisuel qui demeure, en dépit de la montée en puissance du numérique, un vecteur extrêmement puissant de diffusion.

Cette problématique n'est pas propre aux chaînes d'information en continu, même si ces dernières ont constitué dès leur lancement un bouleversement du paysage audiovisuel. Elles ont en effet introduit des modalités de traitement de l'information novatrices, qui apparaissent aujourd'hui comme un standard. Au-delà de leur audimat, elles possèdent ainsi une très forte capacité d'influer sur l'agenda médiatique du pays, agissant comme des « **caisses de résonnance** », voire lançant des débats qui traversent le pays.

Pour autant, compte tenu l'influence déterminante de **l'information sur la vitalité démocratique et culturelle**, il apparaît nécessaire de conforter son statut, en demandant un certain niveau d'investissement qui lui serait consacré et ce, sur **toutes les chaînes**.

Il serait bien entendu possible d'opérer une distinction en fonction de la nature de l'antenne. Ainsi, dans le cas particulier des chaînes d'information, il serait cohérent de prévoir un niveau supérieur à d'autres. Pour autant, il est important que chaque antenne qui use du bien public qu'est la fréquence réponde à une contrepartie d'investissement.

Les engagements des chaînes figurent actuellement à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986. Il est donc proposé de leur donner un **cadre plus précis**, à travers **deux propositions** de nature à conforter l'investissement et l'inscription d'une obligation d'assurer une **réelle diversité des points de vue et des sensibilités**.

Proposition 16 : prévoir à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 une part minimale d'investissement consacrée à l'information sur les antennes qui signent une convention avec le régulateur.

Proposition 17 : prévoir à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 le respect de la *pluralité des points de vue et des sensibilités* dans la présentation des débats.

Cette deuxième proposition figure déjà dans la convention passée entre le régulateur et les chaînes d'information, mais **son inscription dans la loi est de nature à mieux en garantir le contrôle**.

E. RENFORCER L'AUTORITÉ DU RÉGULATEUR

L'Arcom se retrouve *de facto* placée au cœur des débats sur les concentrations et le respect du pluralisme. L'Autorité a été renforcée par plusieurs lois récentes, qui ont en particulier étendu son champ d'action au secteur du numérique.

La commission estime cependant que son autorité et son rôle pourraient être encore plus affirmés.

Tout d'abord, la capacité de réaction de l'Arcom dans le processus de mise en demeure et de sanction des chaînes apparaît encore comme trop lent au regard de la vitesse de diffusion de l'information qui caractérise les réseaux sociaux. Dès lors, la commission d'enquête invite l'Arcom, tout en respectant le cadre juridique rappelé par le Conseil d'État et qui garantit une procédure équitable, à améliorer la vitesse de son traitement des dossiers.

Proposition 18 : inciter l'Arcom à traiter plus rapidement la procédure de mise en demeure et de sanction, dans le respect des règles du procès équitable qui figurent dans la loi du 30 septembre 1986.

Proposition 19 : obliger à la déclaration, auprès de l'Arcom, de tous les actionnaires – directs ou indirects – détenant plus de 5 % du capital, par titre et groupe, et des pactes d'actionnaires, afin que l'Arcom publie annuellement une base de données centralisée de la composition du capital des services de communication audiovisuelle et l'identité des membres des organes dirigeants.

Cette obligation de transparence permettrait de mieux connaître les actionnaires indirects de certains médias.

Proposition 20 : mieux faire respecter l'obligation de publier les comptes des différents médias, titre par tire et non uniquement les comptes consolidés.

Enfin, les critiques exprimées sur la loi de 1986 soulignent en tout état de cause l'écart qui s'est progressivement creusé entre le texte et la réalité des médias. Dès lors, il pourrait être utile de confier à l'Arcom, comme c'est le cas pour la FCC aux États-Unis et l'Ofcom en Grande-Bretagne, la remise d'un rapport tous les quatre ans sur l'état des concentrations et sur l'évolution souhaitable des règles.

Proposition 21 : confier à l'Arcom la mission d'une évaluation tous les quatre ans de l'état des concentrations et de l'évolution souhaitable des règles. Ce rapport ferait l'objet d'une présentation au Parlement devant les commissions compétentes.

Naturellement, et comme la commission de la culture, de l'éducation et de la communication l'a rappelé à de nombreuses reprises, l'extension des pouvoirs de l'Arcom doit aller de pair avec un **renforcement significatif de ses moyens**.

F. CONFORTER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA PRESSE PAR L'APPLICATION RAPIDE DE LA LOI SUR LES DROITS VOISINS

Un élément important de l'indépendance de la presse reste sa **situation financière**. Si les droits voisins ne peuvent en eux-mêmes constituer la totalité de la réponse, il importe que, plus de deux ans après la promulgation de la loi, celle-ci soit enfin appliquée.

La commission d'enquête rejoint donc les préconisations de la mission d'information[1] de l'Assemblée nationale conduite par Virginie Duby-Muller et Laurent Garcia qui visent :

- d'une part, à recourir à l'arbitrage d'une autorité administrative indépendante, en l'occurrence, l'Arcom, **en cas d'échec des négociations**. L'Autorité pourrait par exemple fixer un taux de rémunération en proportion des revenus directs et indirects dont profite le redevable ;
- **et d'autre part à rendre publics** les accords passés entre les plateformes et les éditeurs, ce qui permettra de s'assurer de l'équité de leur répartition.

[1] *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/dv/l15b4902_rapport-information#_Toc256000065*

Proposition 22 : confier à l'Arcom un pouvoir d'injonction et de sanction en cas d'échec des négociations entre les éditeurs et les plateformes sur les droits voisins.

Proposition 23 : assurer la publication des accords passés entre les éditeurs et les plateformes.

G. RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE LES DIFFUSEURS DE PROGRAMMES SPORTIFS

Les travaux de la commission d'enquête ont permis de rappeler que les conditions de concurrence entre les acteurs historiques des médias et les nouvelles plateformes SVaD n'étaient toujours pas véritablement équitables. C'est notamment le cas en ce qui concerne la prise en compte du **chiffre d'affaires généré par la diffusion de retransmissions sportives** dans la détermination des obligations de financement dans la création.

Alors que ce chiffre d'affaires est pris en compte pour définir les obligations de Canal+, Amazon en est exempté car la plateforme américaine a fait le choix de proposer son offre « Le Pass Ligue 1 » de manière distincte à son offre Amazon Prime. On se retrouve donc dans la situation où les mêmes matchs de Ligue 1 génèrent une charge supplémentaire en matière de financement de la création pour le groupe français mais pas pour la plateforme américaine…

Il n'y a aucune raison de laisser subsister de telles distorsions de concurrence sauf à vouloir prendre le risque que les acteurs historiques changent de modèle pour bénéficier de tous les avantages que procure le statut de plateforme. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire d'adapter la règlementation aux spécificités des plateformes pour préserver l'investissement dans la création.

Cet ajustement pourrait consister à **prendre en compte dans les obligations de financement de la création des plateformes le chiffre d'affaires des offres « couplées »**. On peut, en effet, rappeler que la souscription de l'offre Le « Pass Ligue 1 » d'Amazon nécessite de souscrire également à l'offre Prime vidéo. Le chiffre d'affaires de l'offre de matchs de Ligue 1 d'Amazon serait ainsi intégré au périmètre du chiffre d'affaires de la plateforme pris en compte pour déterminer le montant de ses obligations.

Proposition 24 : prendre en compte dans les obligations de financement de la création des plateformes le chiffre d'affaires des offres dites « couplées », par le biais d'une intégration au périmètre du chiffre d'affaires de l'offre sportive.

H. PÉRENNISER LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le rapport précité de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin proposait de sécuriser les ressources de l'audiovisuel public en s'inspirant de la réforme adoptée en 2013 en Allemagne. Face à un secteur privé qui pourrait demain gagner en taille comme en influence, il est essentiel d'offrir à l'audiovisuel public les moyens de ses ambitions, ainsi que la pérennité de son financement, gage de son indépendance éditoriale.

Proposition 25 : assurer une ressource fiscale autonome et pérenne pour le financement de l'audiovisuel public. La mission commune de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public menée au Sénat par la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pourra faire des propositions.

I. RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Proposition 26 : Prévoir la nomination d'un administrateur indépendant dans les conseils d'administration des sociétés de l'audiovisuel public, chargé de veiller à l'impartialité de l'information et de rendre compte de cette impartialité devant les commissions chargées des affaires culturelles des deux assemblées.

Cette proposition constitue le pendant de la proposition n° 1 pour les sociétés cotées.

J. RÉFORMER LES AIDES À LA PRESSE

La loi de finances pour 2022 prévoit une réforme des aides à la distribution en ciblant l'aide à l'exemplaire posté et l'aide au portage. Est ainsi mise en place une aide à l'exemplaire à double barème.

Un premier volet dédié aux exemplaires postés est destiné aux éditeurs des publications IPG d'une périodicité au maximum hebdomadaire ainsi que des quotidiens à faible ressource publicitaires (QFRP) et des quotidiens à faibles ressources de petites annonces (QFRPA). Aux fins d'encouragement du portage, le montant de cette aide devrait être diminué à compter du 1er janvier 2024, sauf pour les exemplaires distribués dans les communes situées dans les zones dites peu denses.

L'aide au portage sera, quant à elle, accordée aux seuls titres portés par un réseau ou par une composante d'un réseau ayant conclu avec la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture. Un montant incitatif est mis en place pour les publications IPG hebdomadaires afin de les inciter à recourir à ce dispositif. À côté de cette

aide à l'exemplaire, subsiste également une aide aux réseaux de portage, dotée comme en 2021. Cette aide dédiée à soutenir les efforts de mutualisation des réseaux de portage est appelée à disparaître en 2023.

Cette réforme devrait permettre une réduction du montant des aides versées à l'horizon 2026, ce qui pourrait permettre une **réorientation des crédits disponibles** vers le renforcement du pluralisme ou la modernisation du secteur.

Comme le présent rapport l'a montré et de nombreuses auditions l'ont souligné, une réflexion doit, en effet, être engagée sur le format même des aides à la presse, avec comme axes principaux :

- la question de l'efficience des dispositifs actuels dédiés à la préservation du pluralisme ;
- le renforcement des dispositifs de soutien à l'émergence de nouveaux médias indépendants ;
- l'appui à la transition numérique.

La redéfinition des aides au pluralisme constituerait à cet égard une étape importante.

L'angle de la faiblesse des ressources publicitaires ne peut plus servir de seul critère pour l'attribution d'une dotation publique. Le degré de **dépendance** à un groupe – qu'il s'agisse d'un groupe de presse ou d'un groupe industriel – auquel tel ou tel titre peut être rattaché doit également être appréhendé dans l'analyse des dossiers : il s'agira de prendre en compte **le chiffre d'affaires du groupe**, le montant éventuel de ses pertes, la rentabilité des autres titres ou médias qu'il possède et le montant des revenus perçus au titre de la diversification de ses activités. Comme l'a rappelé Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles au ministère de la culture devant la commission d'enquête le 2 décembre : « *Dans les règles actuellement en vigueur, qui sont tout à fait transparentes, il n'existe aucun critère permettant de tenir compte de la profitabilité du bénéficiaire de l'aide, qu'il s'agisse du titre de presse lui-même ou du groupe auquel ce dernier appartient* ». Il importe donc d'améliorer ce dispositif. Il convient de rappeler à ce stade que le chiffre d'affaires constitue, s'agissant des titres, un élément **déterminant** en ce qui concerne l'attribution des aides puisqu'il est pris en compte au moment de l'élaboration des conventions-cadres (cf *supra*).

L'aide au pluralisme se transformerait de la sorte en une aide à l'indépendance, rejoignant l'idée avancée par la ministre de la culture lors de son audition par la commission d'enquête le 23 février. Roselyne Bachelot a émis au cours de cette audition l'idée d'une « *bonification* » des aides au pluralisme pour les titres indépendants. Une telle option engendrerait cependant mécaniquement une forme de *statu quo* s'agissant de l'accès des

groupes à des financements publics dont ils n'ont pas toujours forcément besoin et maintiendrait en quelle sorte une dépendance à ces fonds.

L'accès aux aides à la modernisation doit également être clarifié s'agissant des titres appartenant à des groupes de presse ou à des groupes industriels. Il s'agit, comme l'a rappelé le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, Roger Karoutchi, dans son rapport de juin 2021 sur les aides à la presse[1], de rendre moins « *opaque* » la doctrine d'utilisation de ces fonds pour éviter « *tout soupçon de clientélisme* ». Il conviendrait ainsi de préciser là encore le degré de dépendance d'un titre à un groupe, au travers des critères énoncés plus haut s'agissant des aides au pluralisme. **Cette précision serait cohérente avec les arguments avancés par les propriétaires de groupes de médias devant la commission d'enquête, insistant sur la liberté financière qu'apportait, pour un titre, l'appartenance à un groupe, en vue de lui permettre d'opérer des virages stratégiques quant à la modernisation de ses rédactions ou l'accompagnement de la transition numérique.** Il convient, en outre, de relativiser l'impact d'une suppression éventuelle de ces aides pour les groupes concernés : Matthieu Pigasse, propriétaire de Combat Media et actionnaire du Monde, rappelait ainsi devant la commission d'enquête le 28 janvier que « *dans le cas du Monde et des Inrockuptibles, ces aides représentent moins de 1 % du chiffre d'affaires* ».

Proposition 27 : réviser les conditions d'octroi des aides au pluralisme et à la modernisation en prenant en compte la situation financière des groupes auxquels les titres candidats sont rattachés.

Symétriquement, il pourrait être envisagé une forme de « bonification » des aides pour les titres présentant **de manière volontaire** les meilleures garanties d'indépendance des rédactions, par exemple, la **validation du directeur de la rédaction** par les journalistes ou bien aux titres adhérents au Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) ou à la Journalism Trust Initiative de RSF. Pour plus d'indépendance des rédactions, il est nécessaire de renforcer le recours à des organismes externes de vérification de la déontologie : le CDJM en particulier a montré son utilité par la publication de nombreux avis motivés, centrés sur l'étude des pratiques journalistiques et non le contenu éditorial. Il est regrettable que tous les acteurs du secteur de l'information ne se soient pas saisis de cet organisme.

Proposition 28 : accorder une bonification des aides à la presse aux titres respectant de manière volontaire certains critères permettant de mieux assurer l'indépendance des rédactions.

[1] *Op. cite.*

K. *COMMENT RÉFORMER LA LOI DU 30 SEPTEMBRE 1986 ?*

1. Des critiques récurrentes, mais une absence de consensus sur une réforme

Les auditions menées par la commission d'enquête ont été l'occasion d'une dénonciation unanime de la loi du 30 septembre 1986. Quelques exemples tirés des premiers travaux de la commission :

- pour **Julia Cagé** le 30 novembre, elle « *prend l'eau de toutes parts* » et pour **Nathalie Sonnac**, le même jour : « *La loi de 1986 est pour partie désuète, elle se résume à une juxtaposition illisible, difficile à appliquer et mal comprise par les éditeurs* » ;

- pour **Nicolas Vescovacci** le 7 décembre : « *Personne ne comprend rien à la loi de 1986.* »

La loi de 1986 présente de nombreuses faiblesses qui ont donc été amplement mentionnées lors des auditions. Elle applique en effet des règles **hétérogènes entre secteurs**, considérant parfois un seuil en nombre de chaînes, sans tenir compte de l'audimat, parfois en termes de diffusion. De manière générale, cette question des seuils apparaît centrale, mais a été peu évoquée en elle-même, car elle pose le problème complexe de sa non-rétroactivité. Par ailleurs, la loi de 1986 ne tient pas compte des nouveaux modes de diffusion, spécifiquement le numérique.

Les équilibres qu'elle met en place structurent cependant le secteur des médias en France depuis presque 40 ans et elle n'a fait l'objet que de révisions successives *a minima*. Témoigne de la difficulté de la modifier en profondeur l'absence de réforme d'ampleur, y compris suite au rapport d'Alain Lancelot en 2005. Comme l'a souligné le Sénateur Jean-Raymond Hugonet lors de l'audition d'Isabelle de Silva le 13 décembre : « *Vous avez dit combien l'indice de vétusté des lois de 1986 était important. Ce constat fait consensus parmi les personnes que nous avons auditionnées, si j'en excepte le président du CSA, qui trouve pas mal de vertus à ces belles endormies…* »

Lors de son audition le 23 février, la ministre de la culture Roselyne Bachelot a abondé en ce sens : « *Vos auditions l'ont montré, il existe un consensus apparent sur l'obsolescence de ces règles, parce qu'elles sont hétérogènes d'un média à l'autre, parce qu'elles se focalisent sur l'audiovisuel hertzien et la presse papier et ignorent les nouveaux modes de diffusion, parce qu'elles ne tiennent pas compte suffisamment de l'audience ou de la nature des différents médias concernés. Cependant, ce consensus n'est en réalité qu'apparent. Certains plaident pour une remise à plat d'ensemble, quand d'autres souhaitent plutôt des aménagements techniques. Surtout, certains jugent les règles trop contraignantes et demandent qu'on les assouplisse quand d'autres les jugent trop permissives et veulent qu'on les durcisse. En réalité, si la critique est aisée, l'art est difficile et comme l'a souligné le président de l'Arcom, il y a toujours sur ce sujet plus de positions de principe que de propositions.* »

Précisément seule voix plus pondérée, Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, lors de son audition le 7 décembre : « *Je suis plus indulgent que vous sur le caractère obsolète de la loi de 1986. Les principes qui la fondent demeurent pleinement pertinents en affirmant en particulier la liberté de communication* ».

Paradoxalement pourtant, et une fois le constat d'obsolescence partagé, **les propositions de réécriture se limitent essentiellement ou à certains sujets, qui ne font au reste pas consensus, ou à un « Grand Soir Législatif »** qui procéderait à une réécriture complète, le sens comme les détails n'étant alors pas évoqués. Tel est l'objet de la mission confiée par les ministres de la culture et de l'économie aux corps d'inspection.

Les conclusions de cette mission qui devrait rendre ses conclusions aux ministres à la fin du mois de mars, devraient faire l'objet d'un très large débat devant le Parlement, tant les enjeux économiques et les risques pour la démocratie et la création sont centraux dans nos sociétés.

Proposition 29 : organiser en 2022 un grand débat au Parlement où le Gouvernement viendrait présenter les conclusions qu'il tire et les orientations qu'il envisage suite aux rapports de la commission d'enquête et des corps d'inspection.

2. **Une possibilité de « toilettage » de la loi de 1986 ?**

Sur le fond, quelles sont les limites identifiées durant les auditions ?

On peut les classer en deux catégories : les réécritures ponctuelles et les adaptations de plus grande ampleur.

Les réécritures **ponctuelles** s'apparentent à une adaptation « *a minima* » de la loi. Trois sujets principaux ont émergé durant les travaux de la commission d'enquête.

La première concerne la seule prise en compte de la presse **quotidienne** d'information politique et générale dans le calcul des seuils servant pour juger de la validité des concentrations **plurimédias** au terme des articles 41-1 et suivants de la loi de 1986. Ce point a été relevé tant par Julia Cagé que par le Rapporteur à l'occasion de l'audition de Jean-Baptiste Gourdin le 2 décembre : « *aux termes de la loi de 1986, la "presse écrite", en l'espèce, c'était la presse quotidienne. Or, aujourd'hui, certains opérateurs sont présents sur les trois supports en contournant la presse quotidienne, dont l'influence n'est pas nécessairement supérieure à celle d'une certaine presse hebdomadaire du type Paris Match ou Le Journal du dimanche.* »

Proposition 30 : dans le cadre d'une réforme partielle de la loi de 1986, intégrer à l'analyse l'ensemble de la presse écrite aux articles 41-1 et 41-2, et non plus seulement la presse quotidienne d'information politique et générale.

La deuxième concerne **le seuil maximal de détention d'une chaîne de télévision, fixé à 49 %** par l'article 39 de la loi si l'audimat dépasse les 8 %. Sur ce sujet, **trois visions** s'affrontent :

✓ l'une juge ce seuil **trop étroit**, car ne rendant pas compte du pouvoir d'un actionnaire dominant au capital d'une chaîne. Elle est en particulier soutenue par Julia Cagé : « *l'interdiction faite aux entreprises de posséder plus de 49 % du capital d'une chaîne de télévision privée dont l'audience moyenne annuelle dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision, décidée pour limiter la concentration dans le secteur de l'audiovisuel, est passée complètement à côté de la notion, pourtant essentielle, d'"actionnaire majoritaire de fait" ou d'"actionnaire de contrôle"* » ;

✓ l'autre, **exactement inverse**, souligne *a contrario*, les **limitations de cette propriété partielle d'un média**. Ainsi Thomas Rabe, président de Bertelesmann, entendu le 27 janvier : « *En Allemagne, il n'existe pas de limite à 49 %, par exemple, ce qui est moins contraignant* », ou Patrick Drahi le 2 février : « *Je crois que vous allez recevoir M. Bouygues. Il détient 49 % de TF1, qui est la première chaîne privée de France. Pensez-vous qu'il a plus ou moins d'influence en détenant 49 % ou 100 % ? Cela ne change rien. En revanche, aux États-Unis, ses concurrents en rigolent, car avec 49 %, il n'a aucun moyen de développer son entreprise. Il ne s'est d'ailleurs pas développé hors de France.* »

Cette règle semble cependant difficile à faire évoluer **à la baisse**, car elle supposerait d'interdire pour le futur la constitution d'un actionnaire « dominant », qui peut effectivement se situer en dessous de 49 % tout en exerçant une influence déterminante sur la chaîne de télévision. Or son application, qui ne pourrait être rétroactive, aboutirait à **figer les positions des groupes déjà en place** dans une position comparativement très favorable par rapport aux nouveaux entrants. Force est de constater qu'il n'existe pas sur ce sujet de consensus clair.

La troisième, exprimée par le **Rapporteur** à l'occasion de l'audition de Pascal Rogard le 13 janvier, porte sur le caractère **incomplet** de la loi de 1986 : « *La loi de 1986 n'a pas prévu le phénomène de **concentration verticale**, c'est pourquoi elle est obsolète* ». La deuxième partie du rapport a en effet souligné la tendance de grands acteurs présents sur d'autres segments **à étendre leurs activités aux médias**, dans le cadre d'intégrations verticales encore limitées cependant par les règles propres à la production indépendante. Lors de son audition, Patrick Drahi a réagi sur ce sujet à une interrogation du Rapporteur : « *Si l'on me dit demain que je ne peux plus rien acheter dans les médias au motif que je suis présent dans les télécoms, et réciproquement, ce serait très regrettable.* »

La préoccupation est moins celle de la présence d'acteurs en capacité financière d'aider une presse, notamment écrite, extrêmement fragilisée financièrement, mais plutôt de **possibles conflits d'intérêt** entre les

différentes branches de tel ou tel groupe, par exemple, entre la partie « fournisseur d'accès » et les médias, entre les médias et la production ou entre une agence de publicité et un média.

Il paraît donc essentiel, même si cela dépasse le cadre de la loi de 1986, d'organiser une forme **d'étanchéité** entre les activités d'un même groupe. Dans ce cadre, **la réflexion présentée précédemment sur le renforcement des obligations d'éthique au sein d'un groupe semble pertinente**.

Enfin, le contrôle des concentrations tel qu'il est précisé dans la loi du 30 septembre 1986 **ne s'applique pas aux chaînes non hertziennes**, qui sont seulement soumises à une simple convention passée avec l'Arcom au-delà d'un budget de 150 000 euros. Or ces chaînes ont connu une très forte progression, avec **237 conventions** passées. Il est très probable que leur profusion et leur audimat sera appelé à croître dans le futur. Dès lors, elles devraient être également soumises à l'examen de l'Arcom en cas de changement de l'actionnaire de contrôle, afin d'assurer une égalité entre des acteurs que la généralisation de l'accès à la télévision par la fibre a rendu peu discernable pour le consommateur.

Proposition 31 : soumettre les chaînes non hertziennes au contrôle de l'Arcom en cas de projet de modification de leur structure de contrôle ou de rapprochement. Cet examen pourrait être déclenché au-delà d'un certain seuil, ou bien de la propre initiative de l'Arcom si elle estime être en présence d'une atteinte au pluralisme.

3. La révolution numérique, grande oubliée de la loi de 1986

La principale critique adressée à la loi de 1986 concerne cependant son **architecture globale**, qui date du siècle dernier. Le texte a depuis été modifié plus de 100 fois, ce qui lui a fait perdre en lisibilité. Il conserve pourtant en partie sa pertinence avec son souci d'équilibrer la question économique et le respect du pluralisme des médias, considéré comme un objectif en soi qui justifie de s'affranchir des règles du marché.

Pourtant, depuis cette date, **le monde des médias été profondément bouleversé par l'irruption du numérique**, comme la première partie du rapport a pu le souligner. Or la loi de 1986 ne traite pas du numérique, un thème qui est au demeurant seulement effleuré dans le rapport Lancelot de 2005.

Sur ce sujet, il existe d'ailleurs un **large consensus**. Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne, indiquait ainsi le 13 décembre : « *Nous partageons tous le même constat : la loi de 1986, même largement actualisée, a été conçue à une époque où Internet n'existait pas et n'a donc pas anticipé l'évolution numérique. De ce point de vue, elle est quelque peu obsolète.* » Emmanuel Combe, président par intérim de l'Autorité de la concurrence approuve cette analyse le 15 décembre : « *L'Autorité de la*

concurrence a montré, dans son avis de 2019, que le cadre de la loi de 1986, qui fut adapté en son temps aux spécificités de l'époque, à savoir la rareté des fréquences, avait bien atteint son objectif, mais que le monde avait changé, avec l'arrivée du numérique et des plateformes OTT notamment ».

De leur côté, trois personnes auditionnées insistent en des termes très proches sur le caractère obsolète de cette non-prise en compte du numérique : **Isabelle Roberts** le 21 janvier : « *La réforme, voire la réécriture de la loi de 1986 est une évidence tant elle est obsolète : on s'attaque aujourd'hui au numérique avec des outils de l'âge de pierre* ». **Matthieu Pigasse** le 28 janvier : « *Concernant l'instrument juridique, c'est-à-dire le cadre législatif et réglementaire et plus spécifiquement la loi de 1986, il me semble que ce texte nécessite d'être adapté. Cette loi est obsolète, car pré-numérique, c'est-à-dire dans le monde actuel, préhistorique* ». Et **Patrick Drahi**, suite à une intervention du Rapporteur : « *Vous mentionnez la loi de 1986. Mon fils est là. Il n'était pas né en 1986. Les gens qui seront aux commandes bientôt n'étaient même pas nés. Nous pourrions aussi parler de la loi sur la télévision en noir et blanc de 1960 ou 1955. Les lois sont désuètes au regard des technologies existantes.* »

La question de l'intégration du numérique est donc centrale. Elle n'en est pas moins complexe, les analyses menées sur les autres pays dans la première partie du rapport ayant montré à ce sujet la diversité des solutions possibles, sans que l'une ne se détache clairement.

Il semble donc exister deux pistes entre lesquels il appartiendra au prochain gouvernement de trancher : simple adaptation *a minima*, réforme d'ampleur qui nécessitera une très large concertation des acteurs concernés, mais, au-delà, de la société civile tant les enjeux sont importants.

4. **Une piste prometteuse ? La « part d'attention »**

Comment intégrer la révolution numérique dans le dispositif anti-concentration ?

a) *Des travaux qui visent à une analyse globale des médias*

Une piste mérite aux yeux de la commission d'enquête d'être étudiée de manière approfondie. Elle a été signalée par Nathalie Sonnac lors de son audition le 30 novembre, en réponse à une question du Rapporteur :

« *Le mouvement de concentration des médias existe, puisque des médias divers se trouvent dans le giron d'un seul et même groupe - comme Bolloré ou Murdoch. Mais la mesure utilisée n'est pas idoine. Il y a par conséquent un biais dans la réponse que je pourrais apporter à votre question, car nous manquons d'instruments de mesure sur ce point.*

En revanche, il est possible de mesurer la concentration du pluralisme de l'information politique et générale, non avec les instruments de la loi de 1986, qui ne fournissent pas la bonne focale, mais avec des indices de mesure comme la part

d'attention, employée par Andrea Prat dans le rapport du centre Stigler. Il s'agit ***du pourcentage du temps consacré par un individu à une source médiatique, divisé par le temps total qu'il consacre à l'ensemble des sources existantes****.* »

La « part d'attention » est due à l'économiste **Andrea Prat**, professeur à l'université de Columbia, et repose sur l'idée que les médias devraient être considérés non plus « en silo », avec des seuils pour chacun (télévision, presse écrite..), mais de manière plus avancée **en totalité**, en mesurant l'**attention** que les citoyens leur accordent comme source d'information. Cette approche est également mise en avant par le groupe de travail du Stigler Center de l'université de Chicago « *Protecting journalism in the age of digital platforms* »[1], déjà évoqué dans la première partie du présent rapport, et appliqué en partie par les autorités britanniques de la concurrence pour refuser la fusion entre 21th Century Fox et Sky News en 2018. Le rapport Stigler voit trois avantages à cette approche :

- elle est **neutre en termes de plateformes**, en englobant en un seul et même indicateur toutes les sources possibles ;

- elle est **représentative de l'influence de tel ou tel média**, le fait pour l'un d'entre eux de capter une partie de l'attention des citoyens lui donnant une capacité à influer sur sa décision de vote ;

- elle peut être approchée de manière relativement simple, par des techniques de sondage. Ainsi, l'Autorité britannique de la concurrence a utilisé pour juger le projet de fusion 21th Century Fox et Sky News l'étude menée en 2016 par l'Ofcom qui avait sondé près de **3 000 Britanniques** sur leur accès aux médias, ce qui a donné une base objective et quantifiable à son analyse de la situation.

Andrea Prat a développé cette approche novatrice dans un article publié par l'Université Columbia[2] en 2021 « Measuring and protecting media plurality in the digital age ». Il mesure ainsi la part d'attention dans 36 pays et souligne la part encore prépondérante du média télévisé, concurrencé de manière croissante par les réseaux sociaux, en particulier Facebook, ce qui rejoint les analyses développées dans la première partie du rapport. Dans le cas des États-Unis, les parts d'attention les plus importantes seraient ainsi le groupe **News Corporation** de la famille Murdoch (un peu plus de 10 %), **Facebook** (un peu moins de 5 %) et **CNN** (un peu plus de 4 %).

b) *Un exemple simplifié*

Dans son article précité, Andrea Prat prend un exemple qui permet d'illustrer son propos. Il est ici présenté de manière simplifiée pour les besoins du présent rapport.

On suppose une population de **20 millions de personnes**.

---

[1] *https://www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report*
[2] *https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/5881b3b380/3.23.2021-Prat.pdf*

✓ le segment 1 représente 10 millions de personnes qui ne regardent que le canal 1, à l'exclusion de toute autre source d'information ;

✓ le segment 2 représente 5 millions de personnes, qui consacrent une heure au canal 2 et une heure au premier titre de presse ;

✓ le segment 3 représente 5 millions de personnes, qui regardent une heure le canal 2, une heure le titre de presse 2, et une heure chacun des deux sites Internet.

	Télévision		Presse		Internet	
	Canal 1	Canal 2	Titre 1	Titre 2	Site 1	Site 2
Segment 1 (10 millions de personnes)	1 h	-	-	-	-	-
Segment 2 (5 millions de personnes)	-	1 h	1 h	-	-	-
Segment 3 (5 millions de personnes)	-	1 h	-	1 h	1 h	1 h
Audience totale par média	**10 M**	**10 M**	**5 M**	**5 M**	**5 M**	**5 M**
Part d'attention du segment 1	100 %	-	-	-	-	-
Part d'attention du segment 2	-	50 %	50 %	-	-	-
Part d'attention du segment 3	-	25 %	-	25 %	25 %	25 %
Part d'attention totale par média	**50 %**	**18,75 %**	**12,5 %**	**6,25 %**	**6,25 %**	**6,25 %**

L'objectif est alors de mesurer la « part d'attention » de chacun de ces médias.

Le **canal 1** est la seule source d'information de 10 millions de personnes, soit la moitié de la population. Sa part d'attention est donc de **50** %.

Pour **le canal 2** : le segment 2 y consacre la moitié de son temps, soit 2,5 millions de personnes, le segment 3 le quart de son temps, soit 1,25 million de personnes. La part d'attention est donc la division de 3,75 millions d'auditeurs par le nombre total de personnes (20 millions), soit 18,75 % de part d'attention.

Le titre de **presse 1** est suivi par la moitié du segment 2 (2,5 millions de personnes), soit une part d'attention de 12,5 %.

Cet exemple permet de dresser un tableau suffisamment précis de **l'influence de tel ou tel média**, en les regroupant en fonction de leur propriétaire. Ainsi, il sera sans impact sur l'analyse que l'information d'une chaîne de télévision soit reçue par l'utilisateur sur son poste ou bien en ligne, de même qu'un titre de presse peut être acquis en version papier ou lu sur le site du journal. De même, il serait inutile de fixer, par exemple, un nombre

de chaînes de télévision maximal (sept en France), sans considération de leur audimat et donc influence réelle.

Dans le cadre d'une réforme d'ampleur des dispositifs anti-concentration, cette approche mériterait d'être sérieusement étudiée.

Proposition 32 : dans le cadre d'une réécriture complète de la loi du 30 septembre 1986, étudier la faisabilité d'un examen des concentrations neutres en termes de médias et fondé sur la « part d'attention ».

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 29 MARS 2022

_____

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Mardi 30 novembre 2021

- Table ronde experts des médias :

Mme Nathalie SONNAC, professeur des universités, **M. Olivier BOMSEL**, professeur d'économie et directeur de la chaire MINES ParisTech d'économie des médias et des marques, et **Mme Julia CAGÉ**, « Associate professor » d'économie à Sciences Po Paris.

Jeudi 2 décembre 2021

- groupe Les Échos/Le Parisien : **M. Pierre LOUETTE**, président-directeur général.

- Direction générale des médias et des industries culturelles : **M. Jean-Baptiste GOURDIN**, directeur général des médias et des industries culturelles, **M. Ludovic BERTHELOT**, chef du service des médias, sous-directeur de l'audiovisuel.

Mardi 7 décembre 2021

- Audition commune d'associations en lien avec les médias :

MM. Mathias REYMOND, maître de conférences en sciences économiques et co-animateur du site de critique des médias *Action-Critique-Médias (Acrimed)*, et **M. Nicolas VESCOVACCI**, président de l'association *« Informer n'est pas un délit » (INDP)*.

- Conseil supérieur de l'audiovisuel : **M. Roch-Olivier MAISTRE**, président.

Vendredi 10 décembre 2021

- Syndicat national des journalistes (SNJ) : **M. Emmanuel POUPARD**, premier secrétaire général, et **M. Alexandre BUISINE**, membre du bureau national.

- Table ronde de directeurs de rédaction des chaînes d'information en continu :

Mme Céline PIGALLE, directrice de la rédaction de BFMTV, **M. Thomas BAUDER**, directeur de l'information de CNews, et **M. Bastien MORASSI**, directeur de la rédaction de LCI.

- Table ronde de sociétés de journalistes (SDJ) :

Mme Frédérique AGNÈS, présidente de la SDJ de TF1, **M. Julien FAUTRAT**, président de la SDJ de RTL, **M. Nicolas ROPERT**, président de la SDJ de RMC.

Lundi 13 décembre 2021

- Autorité de la concurrence : **Mme Isabelle de SILVA**, conseillère d'État.

- Table ronde de représentants de la presse écrite :

M. Alain AUGE, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), **M. Laurent BÉRARD-QUÉLIN**, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), et directeur général de la Société générale de presse, **Mme Cécile DUBOIS**, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL).

Mercredi 15 décembre 2021

- Autorité de la concurrence : **MM. Emmanuel COMBE**, président par intérim, et **Stanislas MARTIN**, rapporteur général.

Lundi 10 janvier 2022

- **MM. Nicolas THÉRY**, président du Crédit Mutuel-Alliance Fédérale, et **Philippe CARLI**, président du groupe EBRA.

- Ouest-France : **M. Louis ECHELARD**, président du directoire.

Jeudi 13 janvier 2022

- Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) : **M. Pascal ROGARD**, directeur général.

- Audition commune de sociétés d'auteurs :

Mme Cécile RAP-VEBER, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem), **M. David EL SAYEGH**, directeur général adjoint de la Sacem, et **M. Hervé RONY**, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM).

Vendredi 14 janvier 2022

- Reporters sans frontières : **M. Christophe DELOIRE**, secrétaire général.

- Syndicat national des journalistes - CGT : **M. Emmanuel VIRE**, secrétaire général.

Lundi 17 janvier 2022

- Observatoire de la déontologie de l'information : **M. Patrick EVENO**, président.

- Syndicat des radios indépendantes : **M. Alain LIBERTY**, président.

Mercredi 19 janvier 2022

- *groupe Bolloré :* **M. Vincent BOLLORÉ**, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du Groupe Canal Plus.

Jeudi 20 janvier 2022

- *groupe Moët Hennessy - Louis Vuitton (LVMH) :* **M. Bernard ARNAULT**, président-directeur général.

Vendredi 21 janvier 2022

- *Table ronde nouveaux médias :*

M. Nicolas BEYTOUT, fondateur de L'Opinion, **M. Eric FOTTORINO**, cofondateur de Le 1 hebdo, **M. Edwy PLENEL**, président et cofondateur de Mediapart, **Mme Isabelle ROBERTS**, présidente du site d'information Les Jours.

Lundi 24 janvier 2022

- *Table ronde service public :*

Mme Delphine ERNOTTE CUNCI, présidente-directrice générale de France Télévisions, **Mme Sibyle VEIL**, présidente-directrice générale de Radio France, et **M. Bruno PATINO**, président d'Arte.

- *Syndicat des producteurs indépendants (SPI) :* **M. Gilles SACUTO**, président.

Jeudi 27 janvier 2022

- *groupe Bertelsmann :* **M. Thomas RABE**, président-directeur général

Vendredi 28 janvier 2022

- *groupe Canal Plus :* **M. Maxime SAADA**, président du directoire.
- *Fonds pour une presse libre :* **M. François BONNET**, président.
- *M6 :* **M. Nicolas de TAVERNOST**, président du directoire.
- *groupe Combat Media :* **M. Matthieu PIGASSE**, président.

Lundi 31 janvier 2022

- *Table ronde de sociétés de production :*

M. Pierre-Antoine CAPTON, président de Mediawan, **M. Stéphane COURBIT**, président de Banijay, et **M. Pascal BRETON**, président de Federation entertainment.

Mercredi 2 février 2022

- *Altice:* **M. Patrick DRAHI**, propriétaire et fondateur.

Jeudi 3 février 2022

- *Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et documentaires (Garrd) :* **Mme Élizabeth DRÉVILLON**, présidente, **M. Jean-Baptiste RIVOIRE**, membre.

- *Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) :* **M. Jean-Michel BAYLET**, président-directeur général.

- *Reworld media :* **M. Pascal CHEVALIER**, président.

Jeudi 10 février 2022

Table ronde consacrée aux annonceurs :

M. Gautier PICQUET, président de l'Union des entreprises de conseil et achat média (Udecam), **M. David LECLABART**, co-président de l'Association des agences conseils en communication (AACC), **M. Jean-Luc CHETRIT**, directeur général de l'Union des marques.

- *Facebook France :* **M. Laurent SOLLY**, directeur général.

- *Altice France :* **M. Alain WEILL**, ancien président-directeur général d'Altice France et président de *L'Express*

Vendredi 11 février 2022

- *Google France :* **M. Sébastien MISSOFFE**, directeur général.

- *Table ronde des plateformes de vidéos à la demande :*

M. Yohann BÉNARD, directeur des affaires publiques d'Amazon France, **M. Thomas SPILLER**, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company, EMEA, **M. Philippe COEN**, directeur des affaires juridiques de The Walt Disney Company, France & CEE, **Mme Marie-Laure DARIDAN**, directrice des relations institutionnelles de Netflix France.

Lundi 14 février 2022

- *TF1 :* **M. Gilles PÉLISSON**, président-directeur général.

- *Table ronde de sociétés des journalistes :*

Mme Vanessa BOY-LANDRY, journaliste à *Paris Match*, **Mme Juliette DEMEY** et **M. Bertrand GRECO**, reporters au *Journal du Dimanche*, et **M. Olivier SAMAIN**, ancien journaliste à Europe 1 et ancien délégué du syndicat national des journalistes de cette antenne.

Mercredi 16 février 2022

- *Table ronde d'éditeurs :*

M. Guillaume HUSSON, délégué général du syndicat de la librairie française (SLF), **M. Christophe HARDY**, président de la société des gens de

lettres (SGDL), **M. Antoine GALLIMARD**, conseiller du syndicat national de l'édition (SNE).

Jeudi 17 février 2022

- *Table ronde de représentants de comités d'éthique :*

Mme Christine ALBANEL, pour France Télévisions, **Mme Édith DUBREUIL**, pour TF1, et **M. Richard MICHEL**, pour Canal Plus.

- *groupe Lagardère :* **M. Arnaud LAGARDÈRE**, président-directeur général.

Vendredi 18 février 2022

- *groupe Iliad :* **M. Xavier NIEL**, fondateur et actionnaire.

- *Bouygues :* **M. Martin BOUYGUES**, président.

Mercredi 23 février 2022

- **Mme Roselyne BACHELOT**, ministre de la culture.

Jeudi 24 février 2022

- **M. Bruno LE MAIRE**, ministre de l'économie, des finances et de la relance.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

Contribution du groupe RDPI

Le sujet de la concentration dans les médias s'inscrit dans un contexte délicat car il implique de conjuguer deux impératifs parfois contradictoires : d'un côté la défense de nos intérêts économiques, de l'autre le respect du pluralisme et la défense du consommateur. Si la loi du 30 septembre 1986 semble avoir rempli nombre de ses objectifs et reste pertinente à bien des égards, l'avènement du numérique a rendu nécessaire un certain nombre d'ajustements.

I) Une concentration des médias à relativiser et un juste équilibre à trouver dans un environnement concurrentiel et mondialisé

Contre toute attente, le paysage audiovisuel est aujourd'hui moins concentré qu'au 30 septembre 1986, date de l'adoption de loi relative à la liberté de communication qui acte le passage d'un monopole d'Etat à un secteur ouvert. En effet, la France compte aujourd'hui plus de 1000 chaînes de radio dans l'Hexagone et l'Outre-mer — auxquelles il faut ajouter les web radios qui connaissent une croissance exponentielle — ainsi que 30 chaînes nationales de la TNT et plus de 200 services de télévision ayant conclu une convention afin d'être diffusés sur des réseaux non hertziens. En outre, il ne fait nul doute que la multiplication des écrans (smartphones, ordinateurs, tablettes, etc.) et l'accès à la télévision par Internet — qui concerne 40% des Français — a largement contribué à l'expansion de l'offre.

Par ailleurs, dans un environnement mondialisé et concurrentiel, il paraît plus que jamais nécessaire de défendre nos intérêts économiques et notre souveraineté — en favorisant, par exemple, certaines concentrations pour être en mesure de peser devant les géants américains ou chinois —; et en même temps de défendre le consommateur et de préserver le pluralisme des courants de pensée et d'opinion, lequel constitue un objectif de valeur constitutionnelle régulièrement réaffirmé par la jurisprudence (s'agissant du pluralisme des médias, par la décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 notamment). Loin des postures idéologiques et manichéennes, il apparaît indispensable d'opter pour une voie d'équilibre qui favoriserait l'émergence de champions nationaux tout en protégeant le consommateur et le citoyen.

II) Les nouveaux enjeux du numérique rendent nécessaire une adaptation du dispositif anti-concentration prévu par la loi de 1986

Il semblerait qu'un certain nombre de dispositions anti-concertation instaurées par la loi de 1986 restent pertinentes, tant pour la défense du

pluralisme que pour celle de notre souveraineté culturelle. C'est le cas du plafonnement à 20 % de capitaux extraeuropéens pour les chaines de la TNT demeure pertinent à l'heure où la guerre en Ukraine montre combien notre souveraineté culturelle et l'indépendance de l'information sont essentielles à notre démocratie. Quant aux seuils de population, relevés de 12 à 19 millions par le projet de loi audiovisuel adopté en 2021, ils restent, là encore, un levier relativement efficace — bien qu'améliorable — au service du pluralisme et de la diversité du paysage audiovisuel.

Aussi, plus que de s'attaquer à l'édifice de la loi de 1986, sans doute faut-il plutôt l'adapter à ce nouvel écosystème engendré par l'avènement du numérique. Dans son avis de 2019, l'Autorité de la concurrence constatait par exemple une asymétrie réglementaire conduisant à un déséquilibre entre les géants du numériques et les opérateurs installés, en particulier dans les médias audiovisuels. L'avénement du numérique et des plateformes OTT rendent en effet indispensables des ajustements. À ce titre, certaines règles peuvent être interrogées : c'est le cas de la règle des « 2 sur 3 » ou bien de l'interdiction, pour un éditeur d'une autorisation nationale, de détenir plus de 33% d'un service local qui paraît, dans la pratique, inopérante.

De manière générale, tous les dispositifs anti-concentration cités plus haut se limitent cependant aux seuls services diffusés par voie hertzienne qu'il s'agisse de diffuseurs d'information ou non et sans prise en compte de l'audience, dans un contexte où la consommation de contenus intervient de plus en plus sur Internet.

Enfin, s'agissant des aides à la presse, une réflexion sur leur ciblage pourrait être amorcée. S'il apparaît populiste et dangereux de couper les aides aux titres de presse controlés par un grand groupe, il serait peut-être opportun d'orienter davantage ces aides vers des médias indépendants.

Contribution du groupe GEST

L'information n'est pas une marchandise. Elle est un bien public qui conditionne le libre exercice de l'esprit critique, et le bon exercice de la vie démocratique. Pour fonctionner, une démocratie a besoin de médias indépendants et pluriels afin de contribuer à la libre circulation des idées, des opinions. Au devoir d'être informé correspond le devoir d'informer. La commission d'enquête a ainsi réalisé un travail considérable depuis sa création à la demande du groupe SER le 24 novembre 2021. Nous tenons à remercier le groupe Socialiste et son rapporteur, le sénateur David Assouline, pour cette initiative.

Plusieurs initiatives sont dans une temporalité proche, ainsi les ministres de l'Economie et de la Culture, M. Le Maire et Mme Bachelot ont engagé une mission gouvernementale via l'IGAC et l'IGF. Celle-ci a pour objet de dresser un état des lieux, établir une analyse du cadre juridique et émettre des propositions qui feront l'objet d'études d'impact. Nous regrettons que cette initiative, qui revêt un caractère confidentiel, arrive trop tardivement et ne puisse remettre en cause l'objet même de son existence. Malheureusement, les conclusions de cette mission ne seront pas connues d'ici la publication du rapport de notre commission d'enquête. Qui plus est, elles ne pourront pas influer sur les dynamiques de concentration en cours.

Néanmoins, l'objectif initial a été atteint : le débat public a eu lieu. Les multiples auditions ont permis d'attirer les regards sur le thème de la concentration dans les médias. Nous espérons que le rapport aura une utilité pour la suite et sera à l'origine d'évolutions législatives.

Le cadre législatif actuel est à réviser puisque le constat de son obsolescence est manifeste. La législation en vigueur ne défend pas efficacement le pluralisme qui est pourtant un objectif à valeur constitutionnelle. La loi Léotard du 30 septembre 1986 qui défendait le pluralisme et la liberté de communication a très peu été modifiée en 35 ans et est devenue obsolète avec l'essor d'Internet et des réseaux sociaux. Les textes de lois actuellement en vigueur présentent de nombreuses lacunes. En effet, pour l'audiovisuel, ils ne portent que sur la diffusion hertzienne. Concernant l'édition, ils ne portent que sur la diffusion papier. Cette loi ne permet donc pas de mesurer le pluralisme de l'information aujourd'hui. Aussi, la dernière grande réflexion sur le sujet remonte à la commission Lancelot, autrement dit à 2005. La loi n'est donc pas à amender mais bien à ré-écrire intégralement, n'en déplaise à celles et ceux qui disent ne pas voir de problème dans les dynamiques de concentration à l'oeuvre et qui prennent pour exemple l'époque de l'ORTF ou les grandes heures du groupe Hersant.

Si l'on considère le nombre de chaînes TV et radios aujourd'hui, qu'elles soient publiques ou privées, alors la comparaison, qui tend à ignorer complètement la révolution numérique portée par l'informatique et internet n'a donc pas lieu d'être. Il s'agit bien d'une obsolescence législative qu'il convient de corriger. Tel devra être le sens des propositions qui figureront dans le rapport de la commission d'enquête.

Propositions

I/-Garantir l'indépendance et l'éthique

Redonner toute leur place aux salariés et journalistes dans la gouvernance des médias :

- Instaurer une gouvernance paritaire des organes de contrôle des entreprises entre actionnaires et salariés. Gouvernance composée pour moitié de salariés, parmi lesquels deux tiers de journalistes.
- Le choix du directeur de la rédaction devra échoir à l'organe de gouvernance paritaire. Pour être valide, cette nomination sera soumise à l'approbation, à la majorité des votants et avec un taux de participation d'au moins 50%de l'ensemble des membres de la rédaction.
- Droit d'agrément effectif dès lors qu'une cession de titres se traduit par un changement de propriétaire. Quand un changement d'actionnaire principal est opéré, des mesures sociales doivent être proposées.
- Donner à l'instance représentative des journalistes un réel statut juridique pour garantir à leurs membres une plus grande indépendance dans leur travail (Conseil de rédaction, Société des journalistes, Pôle indépendance).

II/-Renforcer la liberté d'exercice des journalistes

- Restreindre aux informations commerciales la définition du secret des affaires adoptée en 2018.
- Faire primer l'accès aux documents administratifs sur le secret des affaires, notamment ceux qui concernent les mesures sanitaires.
- Protéger des journalistes et leurs sources contre l'intimidation et les violences
- Renforcer les normes de protection de la liberté d'expression contre la pratique des procédures-bâillons et le recours abusif aux poursuites judiciaires destinées à intimider les journalistes et leurs sources.
- Rétablir le droit à la diffusion d'images, notamment pour garantir le droit à l'information sur les violences policières, abroger l'article 36 de la loi "séparatisme" de 2021.

- Renforcement de la liberté de la presse. Compléter la loi Dali de janvier 2010 avec des mesures qui permettraient de mettre à l'abri les journalistes et leurs sources des intrusions facilitées par la loi Renseignement. Permettre un meilleur accès aux informations et documents publics et autoriser le libre accès des journalistes à l'ensemble des lieux recevant du public sans demande d'autorisation préalable.
- Lutter contre la précarisation du métier de journaliste. Respecter un seuil minimum de journalistes salariés au sein de la rédaction. Respecter le droit social et les conventions collectives. Assurer une égalité salariale entre les femmes et les hommes. Mettre en place une cellule de signalement des violences sexistes et sexuelles.

III/-Réinventer l'économie de la presse et des médias

Aides à la presse: conditionner les aides à la presse et des conventions audiovisuelles au respect de plusieurs critères

- Repenser le système des aides à la presse en renforçant, simplifiant et en le rendant plus transparent.
- Respecter la composition paritaire des organes de gouvernance
- Flécher les aides à la presse pour les groupes dont la presse est l'activité principale, voire unique. Aujourd'hui, plus de 50% des aides vont à des groupes qui n'ont pas la presse comme activité principale.

Plafonner le versement de dividendes de la part des entreprises de presse et de l'audiovisuel

- Limiter chaque année le versement de dividendes à hauteur de 30% des bénéfices réalisés, le reste devant être dédié à une réserve statutaire consacrée au maintien ou au développement de l'activité de l'entreprise de presse/audiovisuel.

Instaurer des «Bons pour l'indépendance des médias»

- L'objectif est de solliciter l'implication citoyenneet d'encourager le pluralisme des médias. Permettre à chaque Français, dès l'âge de 16 ans, d'attribuer une certaine somme d'argent au(x) média(s) de son choix. Seules les entreprises respectant les conditions définies précédemment (droit d'agrément, transparence sur les actionnaires, etc) pourraient bénéficier de ces aides.

Favoriser l'émergence de nouveaux médias indépendants

- L'aide de la BPI pourrait être sollicitée pour aider au lancement et à l'accompagnement de nouveaux médias.

Améliorer la transparence du financement des entreprises éditrices de presse

- Dès lors qu'un actionnaire détient au moins 5% des parts d'un média (contre 10% aujourd'hui), son identité physique devra être rendue publique
- De même, les lecteurs devront être informés lorsqu'un article traite d'un sujet en lien avec un actionnaire détenant au moins 5% du capital de l'entreprise éditrice.

Réviser la législation pour faire respecter les droits voisins

- Poursuivre le processus engagé par l'OCDE pour un taux minimal d'imposition des GAFAM et des multinationales en général.
- Taxer les annonceurs à hauteur de 1% de leurs dépenses publicitaires en ligne.
- Affecter une partie de la taxe GAFAM au soutien à l'audiovisuel public et la presse d'information.

Garantir l'avenir de l'AFP et de l'audiovisuel public

- Sanctuariser les institutions que sont l'AFP et l'audiovisuel public. Celles-ci doivent demeurer indépendantes.
- Remplacer l'actuelle contribution sur l'audiovisuel public par une redevance obligatoire, universelle évolutive en fonction des revenus, qui porte sur l'ensemble des supports (TV, smartphone, tablette, ordinateur).

Publicité

- Obliger les annonceurs à diversifier leur achat d'espaces publicitaires dans les médias. Interdiction d'investir plus de 25% sur le même support: télévision, radio, Google ou Facebook.
- Respecter le principe de «à programme local, publicité locale» et ne pas remettre en cause le dispositif encadrant la publicité segmentée.

Encourager la production française et européenne pour faire face aux GAFAM

- Lancer une plateforme européenne pour garantir une souveraineté numérique en termes de production face aux plateformes américaines. Une initiative que la France devrait prendre pendant la présidence de l'Union européenne.

IV/-Accroitre l'autorité du régulateur

L'ARCOM dispose d'un large éventail de sanctions, celles-ci sont cependant peu utilisées et perdent de ce fait leur caractère préventif puisque le volet répressif n'est pas ou peu appliqué.

- Renforcer ses prérogatives pour sanctionner de façon effective. Ajout d'une sanction de rétrogradation dans les créneaux hertziens mis à disposition par l'Etat lors de la révision du contrat.
- Nomination à l'ARCOM: Mettre fin à la nomination du président de l'ARCOM par la Président de la République. Réformer le mode de nomination des membres de l'ARCOM afin de garantir leur réelle indépendance. Ainsi, la moitié d'entre eux pourrait être désignée par les salariés des entreprises placés sous son autorité.
- Interdiction pour les dirigeants de faire des aller/retour entre entreprises de l'audiovisuel public ou privé.
- Augmenter le budget de l'ARCOM. Elle doit pouvoir exercer pleinement ses fonctions avec un budget qui lui permette de remplir ses missions renforcées.
- Création d'un «observatoire du pluralisme et de la transparence dans les médias» à l'échelle de l'UE. Il pourrait être l'embryon d'une future agence de l'Union européenne qui centraliserait les informations des entités nationales équivalentes et pourrait saisir les entités juridiques de l'UE en cas de non-respect des principes de liberté de la presse, de transparence, de respect du pluralisme.

V/-Développer l'éducation à l'information et aux médias

- Instaurer un module d'enseignement consacré à l'information et aux médias afin de réduire la vulnérabilité face aux fausses informations et rétablir la confiance envers le travail des journalistes professionnels en s'inspirant du modèle finlandais.
- Ouvrir un débat sur le fait que les fournisseurs d'accès à interne puissent avoir également la main sur les contenus via la propriété de médias.

VI/ -Renforcer les comités déontologiques et/ou les chartes éthiques

- Ces comités doivent exercer un véritable pouvoir de contrôle et faire respecter les chartes éthiques. Ils pourront être saisis par les sociétés des journalistes, un journaliste, un syndicat, une instance de direction, etc.

Contribution du groupe CRCE

par Pierre LAURENT, membre de la commission d'enquête

La commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias et son impact sur la démocratie a travaillé pendant quatre mois. A travers 48 auditions, elle a contribué à mettre sous les projecteurs un problème crucial pour notre avenir démocratique.

Les auditions menées ont largement confirmé l'ampleur et l'accélération des concentrations en cours sur tous les champs du spectre médiatique. Pourtant, les principaux acteurs industriels de ces concentrations ont systématiquement cherché devant la commission à les minimiser. En effet ces groupes ne veulent à aucun prix un renforcement de la régulation de ces concentrations, alors que la loi actuelle s'avère inapte à faire face aux bouleversements en cours.

C'est le second constat au terme de cette commission d'enquête : sans de nouvelles mesures législatives, ce mouvement de concentrations va s'accélérer et porter atteinte plus gravement encore au pluralisme de l'information, à la diversité et à la création culturelle.

Une accélération spectaculaire des concentrations et recompositions médiatiques

Nous assistons à deux mouvements parallèles qui s'alimentent l'un l'autre.

Sous l'effet de la révolution numérique, d'une diminution de la presse papier (la plus riche avec la radio en terme de valeur ajoutée journalistique), et d'un bouleversement des usages, nous assistons à une transformation industrielle des entreprises de presse vers des projets globaux numériques (écrit, vidéo et autres services) qui cherchent de moins en moins leur rentabilité dans la qualité de la plus-value journalistique, et de plus en plus dans la

« capture de l'attention » pour générer du flux sur les supports contrôlés par ces groupes globaux.

Ces mutations, qui n'ont pas trouvé à ce jour leur modèle économique durable, sont l'occasion d'une concentration accélérée de la presse écrite nationale et régionale et du secteur audiovisuel entre les mains d'une poignée de grandes familles capitalistes françaises. Huit groupes contrôlent l'essentiel du paysage métropolitain et ultramarin.

Bouygues, bientôt en alliance avec Bertelsmann si la fusion TF1-M6 se réalise, le groupe Bolloré, avec Vivendi et Lagardère-Hachette qu'il est en train d'avaler, le groupe LVMH-Bernard Arnault avec *Le Parisien* et *Les Echos*, Patrick Drahi avec Altice qui va de BFM à *Libération* en passant par *L'Express* et RMC, et Xavier Niel qui contrôle, entre autres titres avec Mathieu Pigasse, *Le Monde* et *Télérama*, sont les principaux groupes capitalistes impliqués. Trois de ces industriels sont des acteurs majeurs de la téléphonie (Bouygues, SFR et Free), ce qui accroit la dimension globale de ces concentrations.

Dans la presse écrite, la crise du modèle économique et la masse d'investissements nécessaires dans le numérique ont contraint de nombreuses sociétés éditrices de presse à se concentrer et à chercher des investisseurs capables de les recapitaliser à fonds perdus. Les grands groupes industriels se sont engouffrés dans la brèche en cherchant à renforcer leur pouvoir d'influence. Ces groupes visent leur rentabilité dans les médias en cherchant à capter les recettes publicitaires, en concurrence avec les plateformes américaines qui aspirent ces recettes en pillant les contenus éditoriaux.

La concentration des régies publicitaires dans les mains de ces groupes est donc devenu un phénomène structurant de la période, avec des effets de contrôle indirect contre le pluralisme, de droit de vie ou de mort sur les médias concurrents. Le taux de concentration atteint 70 % pour la publicité en ligne, et atteindrait ce même taux dans l'audiovisuel si la fusion TF1-M6 se réalisait.

Dans l'audiovisuel – la télévision en particulier – l'augmentation du nombre de chaînes masque un puissant mouvement de soumission des médias à l'audimat et à la logique de « capture de

l'attention ». La concurrence des plates-formes nord-américaines pousse à la concentration dans une sorte de fuite en avant généralisée qui risque à terme de miner les ressorts et les financements d'une création diversifiée.

Des dangers multiples pour la démocratie, la qualité de l'information, et la culture

L'accélération en cours de la mainmise de grands groupes industriels capitalistes sur les médias fait courir des menaces, non seulement de contrôle politique de l'information, mais aussi de contrôle des usages culturels et des habitudes de consommation.

Dans le domaine du contrôle de l'information, la reprise en main agressive des rédactions d'iTélé, devenu Cnews, et d'Europe 1 est la partie la plus brutale, et la plus visible de l'iceberg. Mais la course à une info « spectacularisée » au détriment de sa qualité abîme partout la qualité des métiers et le pluralisme de l'information.

Les médias façonnent à long terme les imaginaires et agissent sur les structures sociales, politiques et culturelles. Dans le contexte actuel, l'uniformisation des modèles culturels est donc une menace. Les programmes qui favorisent l'efficacité publicitaire sont survalorisés, au détriment des fonctions pédagogiques, d'information et d'alerte. Cela conduit à l'appauvrissement et l'alignement des contenus.

La construction d'une « opinion publique » dominante refoule dans le silence nombre de points de vue, minoritaires ou non d'ailleurs, alimentant une spirale de défiance croissante, qui favorise en retour le succès de rumeurs complotistes sur les réseaux sociaux ou le succès de médias dits « antisystème », penchants en général à l'extrême-droite… parfois à leur tour relayés par les grands médias qu'ils critiquent.

Les logiques financières poussent de surcroît à l'effacement de la frontière entre information et communication, contribuant à la dévalorisation du métier de journaliste et à sa précarisation, au bénéfice d'un journalisme de service plutôt qu'à l'exigence journalistique.

Un urgent besoin de soutien et de protections nouvelles pour la qualité et le pluralisme de l'information

Contrairement au groupe Les Républicains qui a défendu dans la commission, à l'unisson des grands patrons acteurs des concentrations actuelles, qu'il n'y avait pas de concentrations excessives, et donc pas besoin de régulations nouvelles, le groupe CRCE considère urgent de remettre la loi sur le métier au plus vite pour mettre un coup d'arrêt aux concentrations et repenser la vitalité et le pluralisme de l'information et des médias.

Compte tenu des lourds désaccords qui l'ont traversée, la commission d'enquête n'a pas pu adopter de recommandations à la hauteur de la situation. Le débat au Parlement toutefois mentionné dans ses recommandations devra être saisi dès 2022 pour avancer des propositions nouvelles.

Le groupe CRCE soutient notamment les pistes de travail suivantes :

1) **le renforcement des seuils anti-concentrations par une révision indispensable de la loi de 1986, pour réformer en profondeur leur niveau et leur conception.** Il est nécessaire de tenir compte de la dimension globale et multisectorielle des concentrations actuelles. En plus des seuils de contrôle capitalistique, l'audience cumulée d'un groupe et la part occupée par un groupe sur le marché publicitaire tous médias confondus doivent être retenus. La piste de la mesure de la « part d'attention » exercée par un groupe, recommandée par la commission, nous semble devoir elle aussi être poursuivie.

2) **le soutien accru au pluralisme**, qui passe notamment par :

- **une réforme des aides à la presse**. Les plus grands groupes sont les plus gros bénéficiaires de ces aides. *Le Parisien* (LVMH), *Le Monde* (Xavier Niel), et *Le Figaro* touchent au total trois fois plus d'aides que l'ensemble des quotidiens à faible ressources publicitaires. Outre la proposition de la commission (tenir compte du chiffre d'affaires global des groupes bénéficiaires), le groupe

CRCE propose le doublement de l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires.

- **la reconstruction d'un système de distribution coopératif**, garantissant l'accès de tous les titres à la distribution.

- **l'appui à des projets de « fondations »** garantissant l'indépendance des titres ne souhaitant pas être adossés à un groupe capitaliste.

3) **l'application pleine et entière par les géants du numérique des lois et directives sur les droits d'auteur et les droits voisins.** Nous soutenons la sortie du secret des accords passés de gré à gré entre un groupe éditeur et les plateformes, au bénéfice de la recherche continue d'un accord collectif et coopératif mutualisant les recettes générées par la contribution des plateformes en vertu de l'application de ces lois. Ces recettes pourraient notamment alimenter les projets de développement numérique des entreprises de presse, avec des critères de répartition pluralistes, ne permettant pas la captation de ces recettes par les seuls plus grands groupes.

4) **le renforcement des garde-fous protégeant l'indépendance des journalistes, et les garanties juridiques protégeant l'exercice du métier**, en étudiant et évaluant toutes les pistes mises en débat lors des auditions (statut juridique des rédactions, droit de veto sur la désignation des directeurs de rédaction, création d'un délit de « trafic d'influence en matière de presse…).

5) **la création d'un Conseil supérieur des médias, en lieu et place de l'ARCOM, démocratiquement constitué,** incluant dans ses missions le respect de lois anti-concentrations renforcées, la consolidation du pluralisme, le développement de la création française dans les programmes culturels et de loisirs à la télévision.

Contribution du groupe Socialiste, écologiste et républicain

Commission d'enquête « concentration dans les médias »
Contribution pour le Groupe SER de David Assouline, Sylvie Robert, Laurence Haribey, Rachid Temal

Après un travail très soutenu, avec **48 auditions durant trois mois** (dont certaines **ont été vues des centaines de milliers de fois)**, **82 personnalités entendues,** représentant **plus de 100 heures de réunions,** la commission d'enquête créée à l'initiative de notre groupe, a rencontré **un écho considérable dans le pays et provoqué un grand débat public, avec plus de 500 articles ou échanges sur ses travaux dans les médias.**

C'était **le premier objectif** tant cette question essentielle pour notre démocratie, notre production culturelle et la liberté de l'information, restait un sujet marginalement traité par la société, par la politique en général, et par la représentation nationale en particulier.

Ce travail considérable, précis et très documenté sur la situation des médias en France démontre non seulement l'ampleur du développement de ces concentrations, mais aussi leurs mutations à la faveur des bouleversements technologiques en cours et de la révolution numérique qui a bouleversé les processus de fabrication, de diffusion, de l'information, comme des usages des citoyennes et des citoyens. Au-delà des appréciations sur leurs nécessités économiques souvent défendues par les actionnaires, la **commission a pu révéler par une analyse fine de leurs complexité, l'impact qu'elles pouvaient avoir sur le pluralisme, l'indépendance et la liberté des médias.**

Malgré une violente offensive des sénateurs LR de la Commission pour tenter d'empêcher sa publication, remettant en cause personnellement les motivations du rapporteur, la conduite des travaux, les données et analyses qu'il contient, les constats qu'il met en évidence en particulier sur le groupe Bolloré et CNews, **le rapport a été adopté à l'unanimité**. Cette adoption a été rendue possible par le sens du compromis et la responsabilité dont le rapporteur et le président de la commission ont fait preuve, avec le soutien actif des commissaires socialistes, communistes, écologistes et centristes. Nous sommes convaincus que malgré ces compromis nécessaires pour qu'il soit autorisé à la publication (limitant la portée de ce qui a été constaté pendant ses travaux et de ce qui doit être proposé pour protéger les rédactions), **il est et sera un document de référence pour que le débat se poursuive**, de façon éclairée et accessible au plus grand nombre.

Aussi le Groupe SER souhaite revenir sur le constat réalisé et sur les propos tenus par certaines des personnalités auditionnées.
La limitation de la concentration dans les médias constitue, dans une démocratie comme la France, un impératif majeur, au nom de la poursuite d'un objectif, celui du maintien du pluralisme au sein du secteur. L'application de ce principe de pluralisme garantit la liberté et l'indépendance de la presse et des médias, l'information libre et diversifiée de tous les citoyens et constitue la déclinaison, dans ce secteur, des principes constitutionnels de liberté

de pensée et d'expression qui fondent une démocratie. La « préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels » a d'ailleurs été érigée en objectif constitutionnel par le Conseil constitutionnel.

Or, il apparaît qu'il existe, à l'heure actuelle, une situation importante de concentration dans les médias français mettant en danger l'exercice de la démocratie, même si la législation permet de limiter les cumuls d'activités dans le secteur, de façon utile, dans certains cas.

La concentration en France n'est limitée que partiellement par la loi sur le plan horizontal, en limitant la détention de médias sur un même support **et sur le plan diagonal**, en autorisant le cumul d'activités dans les médias, sur seulement deux des trois supports. **Seuls les supports (télévision, radio et presse) existant en 1986**, lors de la rédaction de de la loi relative à la liberté de communication et de celle portant régime juridique de la presse ont été pris en compte ; les enjeux liés au numérique ne l'ont été que très partiellement malgré les très nombreuses modifications de la législation, intervenues depuis.

La concentration verticale n'est, en revanche, pas prise en compte par notre législation. Ce vide juridique permet ainsi aux acteurs des médias de cumuler des activités sur l'ensemble « de la chaine », depuis le contrôle des « tuyaux », en passant par la création, l'édition et la production de contenus. **Le cumul d'activités dans ce secteur des médias et dans celui de l'industrie et de la commande publique n'est pas davantage pris en compte par la loi française. De ces deux types de concentrations peuvent naître des situations de favoritisme, de conflits d'intérêts et de trafic d'influence.**

Ces insuffisances de la législation et ces vides juridiques autorisent certains acteurs des médias ou de l'industrie (dont, pour certains, le métier initial était fort éloigné de la presse ou de l'audiovisuel) à créer des empires et ainsi un danger pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Les sénateurs SER sont préoccupés depuis plus d'une décennie de ces entraves au pluralisme et de ces potentiels conflits d'intérêts et ont successivement déposé des propositions de loi visant à réglementer les cumuls d'activités et à garantir l'indépendance des médias et rédactions : proposition de loi visant à réguler la concentration dans le secteur des médias, dès 2008 (afin d'interdire le cumul d'activités dans les médias et dans la commande publique) ; proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, en 2010, suivie d'une initiative commune avec les députés socialistes, en 2016, devenue la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme dans les médias.

Plusieurs propositions du rapport, issues d'un constat partagé de l'ensemble des membres de la commission d'enquête, vont dans le bon sens. Il en va ainsi de celles proposant de compléter la loi du 14 novembre 2016, en permettant de renforcer l'indépendance des rédactions et leurs conditions de travail. En revanche les constats et positions entre groupes politiques sont plus divergents sur les situations de concentration dans les médias et le traitement à leur réserver.

Les sénateurs SER souhaitent donc davantage insister sur deux cas particulièrement préoccupants :

Le groupe Bolloré : Les sénateurs SER ont la conviction que, lors de l'audition de l'actionnaire majoritaire du groupe, Vincent Bolloré, tout n'a pas été dit, et la réalité quelque peu malmenée. L'actionnaire a ainsi fourni à la commission d'enquête des éléments de

comparaison biaisés : comparaison de la valorisation du groupe avec celle des géants internationaux alors qu'au niveau national, avec 5 milliards €, il est en tête des groupes français ; affirmation d'être le cinquième acteur français en terme d'audience quand la comparaison entre chaîne payante et chaîne gratuite n'a aucun sens et que le groupe est le premier de ceux diffusant en clair, par son chiffre d'affaires (5,5 MD€ contre 3MD€ pour France télévisions ; 2,1 pour TF1 et 1,3 pour M6) ; pour le secteur de l'édition, citation des positions au niveau mondial et non national où Hachette (propriété de Lagardère, en passe d'être absorbé par le groupe) est numéro 1 et Editis (propriété de Vivendi) est numéro 2.

Le groupe Bolloré, initialement investi dans des activités de transport et d'énergie, notamment dans des pays extérieurs au continent européen, détient désormais de nombreux groupes dans le secteur des médias, de la presse, de l'édition, de la publicité et du jeu vidéo. Ce cumul d'activités fait apparaître une véritable concentration verticale et des risques de trafic d'influence, extrêmement dangereux pour notre démocratie. Cette concentration est d'autant plus inquiétante que Vincent Bolloré semble désormais poursuivre un véritable projet politique. Il n'est pas possible de donner raison à ses affirmations, tenues devant la commission d'enquête, de non interventionnisme au sein des rédactions des différents médias du groupe. Le rôle et le poids de Vincent Bolloré, notamment, dans les « liquidations » des rédactions d'ITélé, fin 2016 et d'Europe 1, à l'été 2021, s'il n'a pas été confirmé par l'intéressé devant la Commission d'enquête, ne fait pas beaucoup de doute et a fait l'objet de nombreux témoignages. Le départ des journalistes opposés à ses méthodes d'ingérence et à l'émergence d'une Fox News à la française, lui ont permis de créer CNews, chaîne façonnée pour un projet idéologique, transformé en outil de soutien de promotion d'un candidat d'extrême droite à l'élection présidentielle, Eric Zemmour (préalablement employé de la chaîne à l'initiative du président du groupe). Pour nous, il ne s'agit aucunement d'une simple chaîne de débats, comme ses dirigeants se plaisent à la qualifier mais d'une véritable chaîne d'opinion qui ne correspond à aucune des catégories retenues par l'ancien CSA (désormais ARCOM) pour l'attribution des fréquences TNT et dont la ligne éditoriale est contraire aux termes de la convention signée par la chaîne avec l'instance. Cette convention définit CNews comme une chaîne « consacrée à l'information » et la soumet à des obligations déontologiques, plus particulièrement de « pluralisme d'expression des courants de pensée et d'opinion » (article 2-3-1 de la convention), d' « honnêteté de l'information et des programmes »(article 2-3-7), d'« indépendance éditoriale de la rédaction » (article 2-3-8). La chaîne a d'ailleurs reçu une mise en demeure de l'instance de régulation, en décembre 2021, pour manquement à ses obligations conventionnelles en matière de pluralisme politique.

Le projet de fusion – en cours d'instruction – de TF1 et M6 fait partie des sujets d'inquiétude en termes de concentration des médias.

Cette nouvelle concentration qui réunirait principalement les deux chaines historiques privées en clair du paysage audiovisuel français, serait préoccupante tant sur le plan économique, que sur le plan politique :

- le groupe capterait un taux d'audience cumulé sans équivalent : 41,5% de l'audience en clair, particulièrement préoccupant aux heures de diffusion des journaux télévisés des deux grandes chaines au regard de l'objectif constitutionnel de « préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels » et par rapport à la concurrence faite aux journaux diffusés par le service public. Le groupe sera certes obligé, en vertu de la loi, de se séparer de 3 des 10 chaines qui appartiennent cumulativement à TF1 et M6 et, fin février, le groupe Altice de Patrick Drahi a indiqué avoir signé deux promesses d'achat pour TFX et 6ter. Ces promesses d'achat

confirment que le groupe ne se départira que de chaines pesant très peu de points d'audimat ;

- en termes de concentration verticale, les inquiétudes sont nombreuses : le groupe capterait 75% des parts de marché publicitaire de la télévision en clair, situation potentiellement constitutive d'un abus de position dominante ; sur le marché des droits de production, les projections indiquent une capacité d'investissement globale de TF1-M6 dans la production de 1,3 milliard € ; le groupe détiendrait plusieurs boîtes de production ; les services du groupe, par la possession de Bouygues Télécom, auraient également accès prioritairement aux réseaux ; le nouveau groupe détiendrait également des intérêts dans la commande publique (comme c'est aussi déjà le cas pour TF1), via Bouygues Construction et Bouygues Immobilier.

L'argument développé par Martin Bouygues à l'appui de la fusion selon lequel des géants français sont nécessaires pour contrer ceux mondiaux, ne tient pas. A titre d'exemple, Netflix investit 17,4 milliards € en 2022 quand TF1 et M6 regroupés en attendent 1,3 milliard €.
Ce regroupement ne servira donc pas les intérêts français au niveau international mais limitera de façon importante le pluralisme au niveau national. Cette fusion est en cours et ira probablement à son terme. L'Autorité de la concurrence et l'ARCOM en décideront, selon certaines conditions. Nous serons vigilants à ce que les règles de la concurrence sur le marché publicitaire et la valeur des droits audiovisuels soient préservées, tout comme l'indépendance et le maintien des services d'information des chaînes des deux groupes, et enfin que le pluralisme sur la TNT ne soit pas mis à bas.

Ces deux exemples particulièrement éclairants prouvent que, dans un objectif de maintien du pluralisme dans le secteur des médias français, il conviendrait, d'une part, de poser des limites législatives tant à la concentration verticale qu'à celle impliquant de possibles conflits d'intérêt ou trafics d'influence afin d'assurer une réelle étanchéité entre les différentes activités (média et autres) des groupes et, d'autre part, de garantir aux rédactions et aux journalistes de pouvoir effectuer leur travail en toute indépendance.

Les 32 propositions consensuelles adoptées par la Commission d'enquête permettront d'apporter des améliorations pour répondre problèmes constatés entachant le secteur des médias mais, avec le rapporteur, nous pensons qu'il faut aller plus loin :

1 –**limiter les concentrations verticales** -*l'exercice s'avère difficile par l'impossibilité, en droit français, à rendre rétroactive une loi ; une loi limitant les concentrations verticales conforterait ainsi les situations de concentration existantes et empêcherait l'émergence de potentiels nouveaux entrants susceptibles de contrebalancer la situation des groupes en situation dominante. Des pistes peuvent être cependant tracées :*

- combler le vide juridique français, notamment en prévoyant des limitations aux participations d'un même groupe ou d'une même personne dans les différentes activités de l'ensemble de cette chaîne de valeurs verticale et notamment en interdisant le cumul avec des activités dans la publicité ou la fourniture d'accès ;
- se doter, à l'instar de certains pays, d'une législation interdisant d'être actionnaire majoritaire dans les médias tout en détenant des contrats dans la commande publique (reprenant ainsi l'esprit de la proposition de loi des sénateurs socialistes de 2008) ;
- créer un délit de trafic d'influence spécifique au secteur de l'information ;
- rendre incessible le capital des médias, par la généralisation de modèles économiques tels la fondation à but non lucratif ou grâce à une séparation entre ceux qui détiennent

le pouvoir et ceux qui détiennent le capital, par la création de fonds de dotation, à l'instar de ce qui existe à Médiapart ou au Monde.

2- **garantir l'indépendance des rédactions -** *Si le groupe SER se félicite des avancées apportées sur ce point par la commission d'enquête, plus particulièrement celles complétant la loi du 24 juillet 2019 -dont le groupe SER est à l'origine- pour instituer une réelle obligation de transparence des accords et des montants de juste rémunération des droits voisins des éditeurs de presse et agences de presse par les GAFAM, celles visant à donner un droit de regard à l'ARCOM sur les chartes et comités d'éthique manquent d'ambition du fait du groupe LR*. *Quelques mesures complémentaires seraient cependant les bienvenues :*

- rendre davantage indépendants les directeurs de publication ou de rédaction de l'actionnaire. Nous souhaitons que la nomination d'un directeur de publication ou de rédaction, dans l'ensemble des médias, soit validée par au moins 60% de la rédaction, à l'instar du modèle appliqué à la rédaction du Monde ;
- renforcer les pouvoirs de l'ARCOM afin qu'elle puisse, en cas de soupçon d'ingérence d'un actionnaire dans une rédaction, procéder à des enquêtes indépendantes, et prendre, le cas échéant, des sanctions adaptées ;
- imposer une charte d'éthique et un comité d'éthique dans toutes les rédactions et renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation afin qu'elle puisse vérifier la mise en œuvre de ces chartes et qu'outre la validation de la composition réellement indépendante des comités d'éthique et du médiateur, elle puisse aussi infliger des sanctions en cas de manquement constaté dans leur fonctionnement ;
- conforter les membres du comité d'éthique en faisant acter leur nomination par l'Arcom. Cette reconnaissance serait de nature à donner un supplément de légitimité aux membres ;
- prévoir explicitement la prise en compte, dans le cadre de l'examen du renouvellement des fréquences, des mises en demeure et sanctions prononcées durant la précédente période.

3 – **renforcer le service public de l'audiovisuel face à un secteur privé de plus en plus puissant,** conformément à la position constante et aux amendements défendus par les sénateurs SER depuis plusieurs décennies – La proposition 27 visant à réfléchir à la mise en place d'une ressource « indépendante et pérenne » constitue une avancée mais il convient de sécuriser davantage les ressources de l'audiovisuel public et ses missions :

- assurer un financement, garant de l'indépendance du secteur, par une ressource, non seulement « pérenne et indépendante » mais aussi dynamique et universelle : en procédant à une taxation forfaitaire, assise sur l'ensemble des appareils de réception ; en faisant contribuer à la création les GAFAM et les plateformes de contenus ; en prévoyant une progressivité annuelle et incontournable de la ressource ;
- assurer au service public une priorité à la diffusion de certains événements d'importance majeure et en garantir le financement ;
- mettre en place un système incitatif pour le financement de productions destinées au service public.

4 – **Contraindre les plateformes internationales à respecter le droit français et les soumettre aux mêmes obligations légales que les acteurs français du secteur des médias**, en transposant rapidement les textes européens en cours d'adoption qui visent à contraindre les grandes plateformes implantées en Europe à respecter les règles nationales s'appliquant aux contenus et à la concurrence.

Contribution du groupe Les Républicains

Note à l'attention de Monsieur le Président s/c du Secrétaire général

Objet : Commission d'enquête sur la concentration des médias
Proposition de contribution du groupe LR

Selon les termes de l'exposé des motifs de la résolution tendant à créer la commission d'enquête sur la concentration des médias en France, le groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain du Sénat a souhaité « mettre en lumière les conditions d'achat et de regroupement qui ont abouti à un paysage de la presse et de l'audiovisuel très concentré ». Citant plusieurs regroupements de sociétés, l'exposé évoque « la situation préoccupante de la presse, livrée à des intérêts économiques qui peuvent s'éloigner des enjeux de pluralisme et de déontologie des médias ». Et ajoute que « les concentrations, mutualisations et synergies passées ou futures (…) touchent inévitablement les programmes, l'information, les contenus des services et titres nouvellement concentrés, mettant en péril le pluralisme de l'offre culturelle, l'indépendance des rédactions et des journalistes et la diversité et la qualité de l'information dont disposent nos concitoyens ».

Une telle présentation et le choix-même du format d'une commission d'enquête révélaient des a priori que la lecture du rapport ne fait que confirmer. Certaines préconisations, suite à une instruction à charge, visent à réparer un affaiblissement supposé de l'information du citoyen dont la démonstration n'a pourtant nullement été faite.

Tout en soulignant l'importance d'être vigilants au regard de l'évolution du paysage médiatique, le groupe Les Républicains appelle à davantage d'objectivité, en particulier à un moment où la défiance de l'opinion publique à l'égard des médias n'a jamais été aussi forte. Dans un esprit constructif, les membres de notre groupe faisant partie de la commission d'enquête ont souhaité adopter le présent rapport en lui apportant certains rectificatifs et précisions qui ont permis la diffusion des travaux. Ils font cependant part de leurs réserves concernant des conclusions qui n'appartiennent qu'au rapporteur.

Le sujet de la concentration des médias impliquait de mener une réflexion à la fois sur le maintien d'une information fiable et pluraliste et sur l'équilibre économique du secteur.

Concernant la qualité de l'information, il apparait que la France bénéficie d'une réglementation particulièrement protectrice de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias.

Celle-ci repose principalement sur la loi du 30 septembre 1986, qui prévoit des dispositifs visant à limiter la concentration et à favoriser la diversité des sources d'information et d'expression des courants de pensée et d'opinion. Des critères réglementant la détention de parts de capital ou les autorisations d'émettre empêchent tout risque de situation de monopole. D'autres textes sont venus renforcer la protection de la liberté d'information, comme par exemple la loi dite Bloche du 14 novembre 2016 sur l'indépendance des journalistes. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), issue de la fusion du CSA et de la Hadopi, assure le contrôle du respect de la loi et dispose de pouvoirs de sanction. Pour tout projet de concentration, l'Autorité de la concurrence mesure le respect de l'équilibre entre la concurrence, l'intérêt industriel du pays et le maintien de l'emploi.

Il existe donc de nombreux outils garantissant le pluralisme des médias et leur indépendance. Le rapport prend d'ailleurs acte de l'existence de groupes audiovisuels et de presse nombreux et différents. Il conclut finalement que le panorama actuel des médias français n'est pas constitué de concentrations excessives, notamment au regard de la situation des autres pays européens.

Cela n'exclut pas cependant d'envisager un certain nombre de réformes.

Sur ce point, les objectifs poursuivis par le rapporteur ne correspondent pas à ceux visés par notre groupe. Le rapporteur s'est attaché à dénoncer les risques d'une accentuation des phénomènes de concentration qui, selon lui, conduirait à affaiblir le pluralisme, la liberté et l'indépendance des médias. Dénonçant une potentielle main mise de grands groupes industriels sur les acteurs de l'information, il a souhaité renforcer les contraintes, les contrôles et les interdictions pesant sur les acteurs privés. Le contexte de la fusion TF1-M6 et du développement du groupe Vivendi n'est évidemment pas étranger à cette volonté de créer un lien entre concentration et atteinte aux droits de l'information, assumée dès les premières auditions.

Notre groupe regrette que le rapport s'éloigne ainsi des véritables enjeux que rencontre le secteur des médias aujourd'hui.

Comme le soulignent de nombreuses études, la loi de 1986 a été pensée dans un contexte très différent de celui que nous connaissons actuellement. Une mission confiée par le Gouvernement à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires culturelles a jugé le cadre juridique hérité

de la loi de 1986 largement « obsolescent et lacunaire », avec notamment une absence totale de prise en compte des médias numériques qui combinent, de plus en plus, puissance économique et capacité d'influence sur l'opinion. L'Autorité de la concurrence a également rendu un avis reconnaissant l'asymétrie des conditions de concurrence entre les nouveaux et les anciens acteurs du secteur des médias, rendant nécessaire de revoir le dispositif anti-concentration.

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat ne prend pas réellement la mesure de la puissance des plateformes américaines, qui ne subissent quasiment aucune contrainte dans leur progression.

Depuis plusieurs années, le Sénat défend le développement de groupes de médias traditionnels suffisamment forts pour avoir les moyens de rivaliser avec les acteurs internationaux. Il l'a rappelé lors de l'examen du projet de loi « relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique ». Notant l'absence de réforme engagée par le Gouvernement, le Sénat a d'ailleurs adopté à cette occasion des dispositions visant à relever les seuils de concentration concernant la radio et les réseaux de chaînes de télévision locale.

Ainsi que l'a relevé le sénateur Jean-Raymond Hugonet (LR)[1] lors de la présentation du présent rapport, « le véritable sujet consiste aujourd'hui non pas à imaginer de nouvelles contraintes à imposer aux entreprises françaises mais, au contraire, à alléger le poids des contraintes existantes pour permettre à nos médias de se battre à armes égales avec leurs concurrentes américaines ».

L'examen du rapport a permis l'adoption de plusieurs amendements de M. Hugonet. Certains sont venus distinguer les convictions personnelles du rapporteur des conclusions des membres de la commission d'enquête, concernant notamment les appréciations portées sur la chaîne CNews et les grands groupes privés.

L'exclusion par le rapport de tout débat sur l'indépendance du service public a été soulignée. La création d'administrateurs indépendants veillant à l'impartialité de l'information, prévue par le rapporteur dans les conseils d'administration des sociétés de l'audiovisuel privées, a d'ailleurs été étendue à celles de l'audiovisuel public.

D'autre part, les membres de la commission d'enquête ont souhaité supprimer plusieurs propositions visant un contrôle de l'ARCOM sur les médias privés. Ils ont estimé que les conditions d'indépendance de cette

---

[1] *M. Jean-Raymond Hugonet est rapporteur pour avis de la loi de finances sur l'Audiovisuel et les avances à l'audiovisuel public*

Autorité vis-à-vis du Gouvernement n'étaient pas réunies pour lui permettre de donner son aval à la nomination d'administrateurs indépendants veillant sur les questions d'indépendance des rédactions et de conflits d'intérêts. De même l'accord de l'ARCOM a été supprimé pour la nomination des membres des comités d'éthique. En effet, mettre en place un mécanisme de contrôle ex ante de l'information et des rédactions par l'ARCOM constituerait une atteinte grave à la liberté de communication, comme l'argumentait déjà le Sénat lors du vote de la loi « Bloche » en 2016.

D'autres amendements sont venus supprimer des propositions conduisant à entraver le développement des entreprises.

Les Républicains du Sénat appellent plus globalement à assouplir la réglementation s'appliquant aux médias et à favoriser le développement des acteurs nationaux. Le présent rapport doit être l'occasion de souligner que la convergence des médias constitue une formidable opportunité pour permettre à des groupes français d'émerger en maîtrisant l'ensemble de la chaîne de valeur.

ANNEXE 1 - L'ARTICULATION DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS ENTRE L'ÉCHELON EUROPÉEN ET L'ÉCHELON NATIONAL

Les mécanismes de contrôle des concentrations dans le secteur des médias s'articulent à la fois entre l'échelon national et européen, mais aussi entre le droit commun de la concurrence et les règles sectorielles applicables aux médias.

1. Le contrôle des concentrations est d'abord européen

Le droit de la concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne. Les règles de concurrence instaurées par le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)** et par le Conseil de l'Europe garantissent la libre circulation des publications et la libre réception des émissions de télévision dans le marché commun.

La réglementation communautaire en matière de concurrence vise à permettre le bon fonctionnement du marché intérieur de l'Union, pour le bien-être des citoyens, des entreprises et de la société. Les articles 101 à 109 du traité FUE ainsi que le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence prévoient qu'un **système de concurrence non faussée** fait partie intégrante du marché intérieur. Il prévoit les règles pour prévenir les restrictions et les distorsions de concurrence sur le marché intérieur, et interdit les accords faussant la concurrence et les abus de position dominante.

Ils sont complétés par le **règlement (CE) relatif au contrôle des concentrations entre entreprises n° 139/2004 du 20 janvier 2004** du Conseil et le règlement de mise en œuvre CE n° 802/2004 de la Commission.

Les concentrations et acquisitions de dimension européenne sont surveillées par la Commission européenne et peuvent être interdites ou conditionnées si elles impliquent une forte réduction de la concurrence. Les **aides d'État** versées à certaines entreprises ou produits et entraînant des restrictions de concurrence sont interdites[1], sauf exception (aides *de minimis*, services d'intérêt économique général).

L'article 102 du traité FUE interdit les abus de position dominante. La **position dominante** est « une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients, et finalement, des

[1] *Article 107 du traité FUE.*

consommateurs[1]. » La position dominante est examinée par rapport à l'ensemble ou à une partie significative du marché intérieur. L'étendue du marché en question dépend des caractéristiques du produit, de l'existence de produits de remplacement, mais aussi de la propension des consommateurs à choisir un produit de remplacement. Si une position dominante n'est pas en soi une infraction au droit de la concurrence, elle donne une certaine responsabilité à l'entreprise qui ne doit pas en abuser.

La Commission européenne **peut déclarer incompatible avec le marché commun toute concentration** entravant significativement la concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, notamment lors de la création ou le renforcement d'une position dominante[2].

Elle doit être **avertie des concentrations prévues « de dimension européenne** », au-delà d'un certain seuil. En deçà, les autorités nationales chargées de la concurrence peuvent examiner elles-mêmes les concentrations. Ces règles s'appliquent également aux entreprises basées en dehors de l'Union européenne qui mènent des activités sur le marché intérieur.

L'examen de compatibilité par la Commission se déclenche lors de la prise de contrôle d'une autre entreprise[3]. Après avoir évalué l'impact probable d'une concentration sur la concurrence, la Commission peut approuver, rejeter ou donner l'autorisation sous conditions et en imposant certaines obligations.[4] Il n'est pas procédé à un contrôle ultérieur systématique ni à une déconcentration des entreprises associées.

La notification devant la Commission européenne

La Commission européenne est compétente lorsque l'opération concerne le **territoire de plusieurs États membres et que les chiffres d'affaires des entreprises** concernées sont particulièrement importants :

* un chiffre d'affaires mondial qui dépasse 5 milliards d'euros pour l'ensemble des parties à l'opération ;

* un chiffre d'affaires total de 250 millions d'euros réalisé par au moins deux des sociétés dans l'Union européenne.

Ces seuils ne s'appliquent pas lorsque chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans l'Union européenne à l'intérieur d'un seul et même État membre.

La Commission européenne s'est notamment saisie du dossier de contrôle du rapprochement entre Vivendi et Hachette, en raison de la taille du marché concerné, mais a laissé à l'Autorité de la concurrence française le dossier de fusion entre TF1 et M6.

---

[1] *Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, 14 février 1978, United Brands/Commission.*

[2] *Article 2, al.3 du règlement (CE) n° 139/2004.*

[3] *Article 3, al.1 du règlement (CE) n° 139/2004.*

[4] *Article 8 du règlement (CE) n° 139/2004.*

Depuis 2020 et jusqu'en 2024, la Commission est en train de réexaminer complètement les règles antitrust, les règles de contrôle des concentrations et les aides d'État, mais aussi la définition du concept de marché pris en considération. Après une consultation en 2014, une évaluation du contrôle des concentrations, elle a publié en mars 2021 ses conclusions[1] pour mieux cibler et simplifier les procédures de contrôle des concentrations.

2. Une articulation spécifique entre les autorités européennes et nationales de la concurrence

Le règlement européen de 2004 prévoit une répartition claire des compétences entre la Commission européenne et les autorités nationales de la concurrence, qui disposent de certaines compétences pour faire respecter les règles de la concurrence en deçà d'un certain seuil.

En France, la régulation de la concurrence passe par l'application des dispositions communautaires et de celles du code de commerce, complétées par les dispositions spéciales de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

En droit français, l'article L. 420-1 du code du commerce interdit les ententes anticoncurrentielles, l'article L. 420-2 l'abus de position dominante et les articles L. 430-1 à L. 430-10 détaillent les règles de concentration et l'intervention de l'Autorité de la concurrence.

L'Autorité de la concurrence, chargée du contrôle des opérations de concentration, examine tous les projets de rachat et de fusion dépassant une certaine taille, en veillant à ce que les projets ne réduisent pas la concurrence, et pour éviter la constitution de positions trop fortes ou de monopoles. L'opération de concentration doit être notifiée à l'Autorité de la concurrence avant sa réalisation[2].

La concentration peut prendre plusieurs formes : fusion de deux entreprises indépendantes, création d'une entreprise commune ou prise de contrôle d'une entreprise par une autre. (article L. 430-1 du code du commerce).

Selon l'article L. 430-2 du code du commerce, **seules sont soumises à l'examen de l'Autorité de la concurrence les opérations dépassant une certaine taille, lorsque sont réunies les trois conditions suivantes** :

* le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 150 millions d'euros ;

[1] *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1384*

[2] *Article L.430-3 du code du commerce.*

* le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 50 millions d'euros ;

* l'opération ne relève pas de la compétence de l'Union européenne.[1]

En deçà de ces seuils, la concentration n'est pas contrôlable et les parties sont libres de contracter sans notification.

Les entreprises peuvent demander le renvoi du contrôle de la concentration devant l'Autorité de la concurrence au stade de la pré-notification à la Commission[2].

Un État membre peut aussi demander le renvoi devant sa juridiction nationale après notification de la Commission[3], si l'opération menace d'affecter de manière significative la concurrence à l'intérieur de cet État membre qui présente toutes les caractéristiques d'un **marché distinct** ; ou affecte la concurrence dans un marché à l'intérieur de cet État membre qui présente toutes les caractéristiques d'un marché distinct et qui ne constitue pas une partie substantielle du marché commun.

La Commission européenne peut renvoyer l'examen à l'Autorité de la concurrence si elle l'estime mieux placée pour examiner l'affaire, et notamment lorsque les effets de l'opération interviennent principalement sur le territoire français, qui constitue un tel marché distinct. Ce fut le cas lors de la création de l'entreprise Salto, commune entre les groupes France Télévisions, Métropole Télévision et TF1, en 2019.

Une dernière **possibilité de renvoi est prévue à l'article 22 du règlement de 2004. Alors qu'elle décourageait précédemment un tel renvoi, e**n 2020, la Commission européenne a effectué un changement de doctrine, en raison du risque potentiel de ne pas contrôler certaines opérations de concentration, sous les seuils requis, mais avec un fort risque d'abus de position dominante à terme lorsque ces entreprises possèdent un fort pouvoir de marché, notamment par l'acquisition de start-up prometteuse (« acquisitions tueuses »).

Les nouvelles orientations de la Commission européenne du 26 mars 2021[4] **prévoient le renvoi** lorsqu'une concentration n'est pas de dimension communautaire, mais qu'elle affecte les échanges entre États membres et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire du ou des États membres qui formulent cette demande. Désormais, **les autorités nationales pourront renvoyer à la Commission européenne**

---

[1] *Au titre de l'application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004.*

[2] *Article 4, §4 et 5 du règlement (CE) n° 139/2004.*

[3] *Article 9 du règlement (CE) n° 139/2004.*

[4] *Orientations de la commission concernant l'application du mécanisme de renvoi établi à l'article 22 du règlement sur les concentrations à certaines catégories d'affaires (2021/C 113/01), JOUE, 31 mars 2021.*

des opérations d'acquisitions dites « sous les seuils », c'est-à-dire normalement non soumises à notification obligatoire.[1]

Prévention des « acquisitions tueuses » :
l'articulation entre l'article 12 du DMA et le droit de la concurrence

Lors de son audition au Sénat le 12 janvier 2022, Benoît Coeuré, alors candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité de la concurrence, a estimé que « l*a combinaison de l'article 12 du Digital Markets Act (DMA) et de l'article 22 du règlement sur les concentrations est très puissante, puisqu'elle permet d'avoir un dispositif collectif de vigilance sur les acquisitions faites par les plateformes en amont et d'avoir une bonne articulation entre le DMA, bloc de législation* ex ante *avec des critères structurels, et le droit de la concurrence qui vient* a posteriori, *en fonction des comportements ou des décisions des acteurs.* (…) *Avec ces deux articles, il y a moyen de trouver une solution fructueuse pour identifier les acquisitions tueuses.* »

3. Le contrôle des concentrations par l'Autorité de la concurrence

a) Une définition du marché pertinent adaptée à chaque situation

Pour contrôler si une entreprise est en abus de position dominante, l'Autorité de la concurrence évalue d'abord le **marché pertinent** en fonction d'un faisceau de critères. Elle réalise des **tests de marché sur les différents marchés concernés**.

La notion de marché pertinent est définie dans les lignes directrices de l'Autorité et dans la jurisprudence des juridictions de contrôle - Conseil d'État ou juridictions européennes -, ainsi que dans la « pratique décisionnelle » de l'Autorité de la concurrence. Selon Isabelle de Silva, ancienne présidente de l'Autorité, « *Le critère essentiel pour qu'un marché soit considéré comme pertinent est l'homogénéité des conditions de concurrence, et notamment la substituabilité des produits entre eux* ». **L'analyse prend donc en compte le prix, les habitudes de consommation, la surface de marché et la substituabilité.**

L'Autorité a parfois été amenée à élargir sa définition traditionnelle du marché pertinent, notamment dans le cas de la fusion entre la Fnac et Darty en 2016, en prenant en compte les marchés de la vente en magasin et de la vente en ligne, au terme d'un examen très approfondi en tenant compte de nombreux éléments : prix de vente, service après-vente, usages des consommateurs. La notion de substituabilité a permis de faire évoluer la doctrine.

[1] *Le premier exemple d'application de cette nouvelle approche est l'ouverture, par la Commission européenne, d'une procédure d'examen de l'opération de rachat de Grail par Illumina, à la suite de la demande formulée par plusieurs États membres de l'Espace économique européen (France, Belgique, Grèce, Islande, Pays-Bas, Norvège). Voir le communiqué de presse de la Commission européenne sur le projet d'acquisition de Grail par le groupe Illumina, 20 avril 2021.*

b) L'analyse des conséquences sur la concurrence

Pour la fusion entre TF1 et M6, Isabelle de Silva a indiqué à la commission d'enquête analyser « *le marché de la publicité gratuite, celui de l'acquisition des droits du cinéma et des programmes audiovisuels, ainsi que le marché de la distribution des chaînes. Il s'agit également de savoir si les entreprises qui achètent des espaces publicitaires à la télévision seront affectées en termes de prix et de conditions et d'apprécier le risque de dégradation de la situation concurrentielle.* » Les **conséquences sur la concurrence sont appréciées horizontalement et verticalement. L'Autorité examine notamment s'il y a un effet conglomeral.**

Pour définir un abus de position dominante, l'analyse porte sur différents critères, au premier rang desquels la **part de marché**. Mais interrogé sur la fusion entre TF1 et M6, Emmanuel Combe, président par intérim de l'Autorité de la concurrence, estimait devant la commission d'enquête que « *la part de marché est une condition nécessaire, mais pas suffisante* » pour définir un abus de position dominante et qu' « *une part de marché de 70 % n'implique pas nécessairement un impact négatif sur la concurrence* », même si la jurisprudence européenne indique qu'au-delà de 50 % il existe une présomption de position dominante, mais non irréfragable.

Viennent ensuite le **degré de contestabilité** du marché et le **contre-pouvoir des clients. L'approche est réalisée par le prix, mais aussi par la qualité, entendue aussi au sens de diversité.**

L'Autorité peut être conduite à **porter des appréciations plus qualitatives, en lien avec le pluralisme**. *Isabelle de Silva rappelait qu'elle « examine l'impact d'une opération sur le consommateur, le lecteur de journaux, l'auditeur de chaînes audiovisuelles, le spectateur, mais aussi sur plusieurs acteurs de l'écosystème, tels que les producteurs audiovisuels ou de films, ou les éditeurs de chaînes télévisées.* »

(1) Les remèdes à un abus de position dominante

L'Autorité peut conditionner son autorisation à des remèdes comportementaux ou structuraux.

Pour garantir le pluralisme, l'Autorité a pu conditionner certaines opérations au maintien de rédactions séparées pour éviter que le lecteur n'ait plus accès qu'à un seul quotidien régional, comme lors de la prise de contrôle du groupe Est républicain par le Crédit Mutuel en 2011[1]. Ce dernier s'est engagé à garantir « *la diversité des contenus, le maintien des rédactions en chef dédiées et la garantie de la diffusion des titres de PQR rachetés dans les zones* » où ceux-ci sont en concurrence.

[1] *Décision 11-DCC-114 du 12 juillet 2011 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe l'Est Républicain par la Banque Fédérative du Crédit Mutuel.*

Lors du rachat de Mondadori en 2019, Reworld aurait possédé trois des quatre principaux titres de presse automobile diffusés en France. L'Autorité a donc autorisé l'opération sous condition de céder un titre de presse automobile, au nom de la diversité éditoriale, pour éviter la constitution d'un monopole[1].

Dans le secteur audiovisuel, lors de la fusion entre Canal+ et TPS en 2006, l'Autorité a soumis l'opération à de nombreuses conditions, par exemple en matière de distribution, pour protéger les chaînes qui figuraient dans les bouquets. Mais elle a pris en compte le rôle de Canal+ dans le financement du cinéma français comme facteur de diversité culturelle[2].

Ce qui a fait dire à Emmanuel Combe que **le droit de la concurrence est « transversal et plastique**. *Il a démontré toute son utilité pour lutter contre les abus de position dominante, contre les ententes anticoncurrentielles, mais également pour contrôler les concentrations selon une méthode éprouvée*. »

(2) Un examen plus ou moins approfondi et qui peut être remis en cause par le droit d'évocation ministériel

L'examen de la concentration peut être **simple** (phase 1) ou **approfondi** (phase 2), soumise à une procédure particulière, avec audition devant le collège de l'Autorité.

La décision de l'Autorité peut être contestée devant le juge administratif, ce qui a été le cas lors de la création de la plateforme de SVoD Salto par TF1, M6 et France Télévisions. Le Conseil d'État a confirmé la décision de l'Autorité, contestée par Free, en estimant que cette création faisait apparaître un nouvel acteur dans le secteur et que de nombreux engagements avaient été pris.

Le ministre de l'économie peut aussi, par son **pouvoir d'évocation**, prévu à l'article L. 430-7-1 du code de commerce, modifier une décision d'autorisation pour des motifs qui n'ont pas trait à la concurrence, mais à l'intérêt général, tel que le maintien de l'emploi et le développement industriel (phase 3). Il s'était saisi d'une telle faculté pour Cofigéo en 2018, au motif de la sauvegarde d'un maximum d'emplois.

---

[1] *Décision 19-DCC-141 du 24 juillet 2019 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Mondadori France par la société Reworld Media.*

[2] *Autorisée en 2006, la décision d''autorisation avait été retirée en 2011 en raison du manquement au respect de certains engagements, avant d'être finalement avalisée en 2012, assortie d'injonctions pour rétablir une concurrence suffisante sur les marchés de la télévision payante.*

Le renforcement des autorités de la concurrence de l'Union européenne par la directive ECN+

La directive (UE) 2019/1 du 11 décembre 2018, dite ECN+, vise à doter les autorités de concurrence des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de la concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle entend donner davantage de moyens à ces autorités nationales, pour créer un espace européen commun de mise en œuvre des règles de concurrence.

Elle renforce les autorités de la concurrence notamment en garantissant l'indépendance de leurs membres.

Elle a été transposée en droit français par l'ordonnance du 26 mai 2021. L'Autorité française de la concurrence a ainsi vu ses pouvoirs d'initiative renforcés : elle a désormais un pouvoir d'opportunité des poursuites en rejetant des saisines non prioritaires, peut se saisir d'office pour imposer des mesures conservatoires, et peut imposer des mesures correctives de nature structurelle ou comportementale proportionnées à l'infraction commise et nécessaires pour faire cesser effectivement l'infraction. Elle peut également modifier, compléter ou mettre fin aux engagements qu'elle a acceptés si certaines conditions sont réunies.

Elle renforce les liens entre l'Autorité, ses homologues européens et la Commission européenne pour plus de coopération.

Elle relève le régime des sanctions pécuniaires afin de le rendre plus dissuasif et mieux harmonisé au niveau européen.

ANNEXE 2 - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

Paris, le 20 janvier 2022

LA CONCENTRATION DES MÉDIAS

À la demande de la commission d'enquête sur la concentration des médias en France, la Division de la Législation comparée a conduit une étude sur la concentration des médias aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie. Après une brève présentation de l'état de la concentration dans les différents secteurs médiatiques, la présente note expose les règles applicables dans chaque pays en matière d'acquisition et de détention des médias et examine s'il existe des dispositions visant à protéger l'indépendance des journalistes et des rédactions vis-à-vis des propriétaires des médias où ils exercent.

L'état de la concentration dans les entreprises médiatiques de ces quatre pays tend à s'accroître depuis plusieurs années du fait de la libéralisation progressive des règles en la matière.

Trois des pays étudiés se caractérisent par une définition nationale ou fédérale des règles (Italie, Royaume-Uni et États-Unis) tandis qu'en Allemagne, cette question relève des *Länder*, qui coopèrent toutefois entre eux pour définir des règles homogènes. L'Allemagne fixe comme règle générale celle de la garantie de la diversité des opinions et applique pour ce faire des règles basées sur la part d'audience. L'Italie se réfère à des seuils économiques pour apprécier l'« atteinte au pluralisme » alors que le Royaume-Uni et les États-Unis évoquent l'intérêt public. Le Royaume-Uni a ainsi mis en place un « test de l'intérêt public » permettant au gouvernement d'intervenir dans certaines fusions, tandis que les États-Unis surveillent particulièrement les propriétés multiples et interdisent les détentions de deux chaînes de télévision parmi les quatre plus importantes.

Sur les quatre pays étudiés, trois ne pratiquent pas ou plus de règles relatives à l'interdiction de la détention croisée (Allemagne, Italie et États-Unis), tandis qu'il persiste une interdiction de ce type au Royaume-Uni.

1. LES ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, diverses dispositions ont été adoptées au cours du vingtième siècle pour limiter la concentration du contrôle de stations de radio ou de chaînes de télévision par un faible nombre d'acteurs, ainsi que des détentions croisées de plusieurs types de médias. En 1934, la loi sur les télécommunications institua la Commission fédérale des communications (*Federal communications commission*, ci-après FCC) comme autorité fédérale régulatrice en matière de communications.

En 1941 puis 1946, la règle du double réseau, empêchant une entité de détenir plusieurs stations de radio ou chaînes de télévision, fut créée. Cette règle a été révisée au cours des dernières années, mais existe toujours, sous une forme différente.

En 1970, la règle prohibant la détention croisée de stations de radio et de chaînes de télévision et, en 1975, celle prohibant la détention croisée d'un journal et d'un média de diffusion radiophonique ou télévisuelle furent instaurées par la FCC.

En 1996, la loi sur les télécommunications procéda à la première refonte majeure de la loi de 1934. À l'époque, selon la FCC, « *l'objectif de cette nouvelle loi est de permettre à n'importe qui d'entrer dans n'importe quelle entreprise de communication, et de laisser n'importe quelle entreprise de communication rivaliser sur n'importe quel marché contre n'importe quelle autre* (…). *La FCC a un rôle énorme à jouer dans la création de règles équitables pour cette nouvelle ère de concurrence* »[1].

La FCC est donc l'autorité régulatrice qui réglemente les médias au nom de l'intérêt public. À ce titre, elle a longtemps maintenu des règles strictes en matière de possession des médias. Depuis l'adoption de la loi de 1996, la FCC est tenue de procéder tous les quatre ans à un examen des règles de propriété et de modifier ou abroger celles qui ne lui semblent plus être d'intérêt public.

a) État des lieux de la concentration des médias

Selon un article publié en 2019 par le sociologue américain des médias Rodney Benson[2], les six plus grosses entreprises détenant des médias d'information aux États-Unis étaient AT&T, Verizon, Comcast, Disney, Fox News Corporation et National Amusements, et toutes étaient des sociétés cotées en bourse. Ensemble, ces entreprises détenaient, en 2019, les quatre plus grandes chaînes de télévision nationales (ABC, CBS, NBC et Fox), les trois principales chaînes d'information généraliste sur le câble (CNN, MSNBC et Fox news) ainsi que les chaînes d'information économique CNBC et Fox business, le journal financier *Wall Street Journal* et le tabloïd *New York Post*. En outre, le même article précisait que trois des sociétés de

[1] *https://www.fcc.gov/general/telecommunications-act-1996*
[2] *https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2019-1-page-71.htm*

nouveaux médias dites indépendantes (Vice, Vox et Buzzfeed) recevaient des capitaux d'investissement provenant des « *Big Six* », en particulier AT&T, Comcast et Disney.

Le site Internet *Media Landscapes*, créé par l'institut de recherche *European Journalism Centre*, en partenariat avec le ministère néerlandais de l'éducation, de la recherche et des sciences, a dressé un panorama des médias américains, selon lequel :

– s'agissant de la presse écrite, « *du fait de la superficie du pays, l'industrie de la presse aux États-Unis s'est principalement développée à l'échelon local. Il existe trois grands journaux nationaux :* USA Today, *The* Wall Street Journal *et l'édition nationale du* New York Times. *Les autres, 1 331 quotidiens en 2014, en baisse d'environ 100 par rapport à la décennie précédente, sont des journaux métropolitains et locaux ; parmi les plus importants figurent le* Los Angeles Times, *le* Washington Post, *le* Chicago Tribune *et les deux tabloïds new-yorkais, le* Post *et* le Daily News. *Beaucoup de journaux font partie de chaînes qui possèdent de nombreux titres, et il existe une tendance générale à la consolidation de la propriété. La plus grande chaîne est Gannett, l'éditeur de* USA Today, *qui possède plus de 100 quotidiens* »[1] ;

– s'agissant de la radio, « *il existe des centaines de stations de radio commerciales aux États-Unis, dont beaucoup appartiennent à de grandes chaînes, depuis que la FCC a assoupli les règles sur le nombre de stations qu'une entreprise particulière peut posséder. Les dix premières entreprises représentent environ 50 % du chiffre d'affaires ; les trois premières sont iHeart Media, avec 862 stations, CBS avec 117 et Cumulus Media avec 449. La plupart mettent l'accent sur la musique et ont peu d'informations ou de discussions sur les affaires publiques. Cependant, environ 10 % des auditeurs se tournent vers les formats « informations» à n'importe quel moment de la journée.* »[2] ;

– enfin, s'agissant de la télévision, « *les réseaux nationaux de diffusion sont au cœur du système et jouent encore un rôle central, quoique de moins en moins important. Les plus importantes sont ABC, CBS, NBC, Fox et Univisión. Ce dernier est l'un des deux réseaux nationaux de langue espagnole et dépasse parfois certains des réseaux de langue anglaise en termes d'audience.* (…). *Une autre composante du système est constituée des chaînes locales, dont certaines appartiennent aux réseaux nationaux et d'autres à d'autres sociétés de médias. La plupart ont leurs propres émissions d'information et, collectivement, les chaînes de télévision locales sont la plus grande source d'information pour les Américains. Comme pour la radio, la concentration de la propriété s'est considérablement accrue dans ce secteur ces dernières années, les cinq plus grandes entreprises (Sinclair, Nexstar, Gray, Tegna et Tribune) faisant passer le nombre de stations qu'elles possédaient de 179 en 2004 à 443 en 2016*[3]. *Une troisième composante est le câble ; en termes d'information, les*

---

[1] *https://medialandscapes.org/country/united-states/media/print*
[2] *https://medialandscapes.org/country/united-states/media/radio*
[3] *Les recherches récentes montrent qu'en 2021 Sinclair détiendrait 294 chaînes, Nexstar 197, Tegna 68, Gray 180 et Tribune 42.*

acteurs dominants de l'information par câble sont Fox News, CNN et MSNBC. Fox et MSNBC sont connus pour leur forte identité partisane et idéologique »[1].

b) Les règles en matière de détention des médias

(1) Une réévaluation régulière des règles de détention

La FCC est tenue par la loi sur les télécommunications de procéder tous les quatre ans à un réexamen des règles en vigueur en matière de détention des médias, et de modifier ou d'abroger celles qui ne lui sembleraient plus pertinentes pour préserver l'intérêt public.

Lors du réexamen de 2017, de nouvelles restrictions ont été levées, la FCC concluant que trois des règles en matière de détention des médias n'étaient plus justifiées pour promouvoir la concurrence, le caractère local ou la diversité des points de vue. Deux des trois règles en question ont été abrogées, la dernière a été modifiée[2].

(a) La suppression de la règle prohibant la détention croisée de journaux et médias de diffusion

La FCC a supprimé en 2017 la règle prohibant la détention croisée de journaux et de médias de diffusion. Auparavant, une entité ne pouvait détenir un titre de presse écrite et un média de diffusion, qu'il soit radiophonique ou télévisé, si le périmètre d'émission englobait la zone de parution du journal. La FCC a estimé qu'avec la multiplicité des sources d'information, le maintien de cette règle ne se justifiait plus au nom de la promotion de la diversité des points de vue. Par ailleurs, la FCC a considéré que l'abrogation de cette règle pourrait potentiellement promouvoir les marchés locaux en permettant aux médias régionaux de réaliser des gains d'efficience en combinant les ressources nécessaires pour recueillir, rapporter et diffuser les informations locales.

(b) La suppression de la règle prohibant la détention croisée de stations de radio et de chaînes de télévision

En 2017, la FCC a également supprimé la règle prohibant la détention croisée de stations de radio et de chaînes de télévision. En vertu de ce principe, une entité ne pouvait pas posséder plus de deux chaînes de télévision et une station de radio dans la même zone *(designated market area)*. La FCC a considéré que cette règle ne se justifiait plus du fait de la faible contribution de la radio à la diversité des points de vue et, à l'inverse, de la variété des autres médias y contribuant au niveau local. Pour la FCC, maintenir la règle de détention croisée n'était donc pas nécessaire pour promouvoir la concurrence ou le traitement local.

---

[1] *https://medialandscapes.org/country/united-states/media/television*
[2] *https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-347796A1.pdf*

(c) La modification de la règle sur la détention de chaînes de télévision locales

Enfin, la règle relative à la détention de chaînes télévision locales a été modifiée en 2017 afin de refléter au mieux les conditions concurrentielles sur les marchés locaux. La FCC a ainsi supprimé le test dit « des huit voix », qui exigeait qu'au moins huit chaînes de télévision indépendantes restent sur un marché avant qu'une entité puisse posséder deux chaînes de télévision sur ce même marché. La FCC autorise également désormais des exceptions à l'interdiction pour une entité de posséder deux des quatre chaînes les plus importantes d'un marché s'il peut être démontré que cela serait dans l'intérêt public.

Saisie par Prometheus Radio Project et plusieurs autres groupes d'intérêt public et de défense des consommateurs, au motif que la décision de la FCC d'abroger ou de modifier ces trois règles était « arbitraire et capricieuse » en vertu de *l'Administrative Procedure Act*, la Cour Suprême a jugé en avril 2021 que la FCC, lors de son réexamen des règles, s'était fondée sur les données en sa possession et qu'elle avait raisonnablement conclu que les trois règles n'étaient plus nécessaires pour servir l'objectif d'intérêt public. Elle a ainsi cassé l'arrêt de la juridiction précédente *(Third circuit)* qui tranchait en faveur des plaignants, et entériné la décision de la FCC[1].

(2) Les règles en vigueur en matière de détention des médias[2]

Le droit américain prévoit actuellement, au niveau fédéral, quatre règles en matière de propriété des médias, auxquelles s'ajoutent des dispositions relatives aux participations étrangères. Il n'est pas possible de transférer la propriété de médias sous licence sans que la FCC, auparavant, ne vérifie la conformité de ce transfert au regard de l'exigence d'intérêt public[3].

(a) La règle du double réseau *(dual network rule)*

En vertu de cette règle, il est interdit de procéder à des fusions parmi les quatre plus importantes chaînes de télévision, soit ABC, CBS, Fox et NBC. Inscrite au titre 47, § 73.658 (g) du code des réglementations fédérales[4], cette règle n'empêche pas les fusions ou les détentions multiples de chaînes de télévision dans la mesure où ces dernières ne font pas partie des « *top four* ».

Initialement introduite pour interdire la détention de deux stations de radio en 1941, cette règle a été étendue aux réseaux de télévision en 1946. La loi sur les télécommunications de 1996 a inclus une disposition demandant à la FCC de revoir la règle du double réseau. La nouvelle version issue de cette demande a autorisé la détention commune de deux réseaux de télédiffusion,

---

[1] *https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/19-1231_i425.pdf*
[2] *https://www.fcc.gov/consumers/guides/fccs-review-broadcast-ownership-rules*
[3] *https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/310*
[4] *https://www.ecfr.gov/current/title-47/chapter-I/subchapter-C/part-73/subpart-E/section-73.658*

tant que ces réseaux ne figuraient pas parmi les quatre plus importants en termes d'audience. La règle du double réseau, toujours en vigueur aujourd'hui, ne concerne désormais que les chaînes de télévision.

(b) La règle de la propriété multiple des chaînes de télévision locales *(local television multiple ownership rule)*

Instaurée en 1964 et codifiée au titre 47, §73.3555 (b) du code des réglementations fédérales, cette règle limite le nombre de chaînes de télévision qu'une entité peut détenir dans une zone géographique définie. Ainsi, une entité peut posséder deux chaînes sur un marché défini *(designated market area)* dans la mesure où (i) les périmètres de rayonnement des chaînes ne se chevauchent pas et (ii) au moment du dépôt de la demande d'acquisition, au moins l'une des chaînes ne figure pas parmi les quatre plus importantes en termes d'audience de la zone de marché définie, sauf si la FCC estime que cela ne serait pas contraire à l'intérêt public.

(c) La règle de la propriété multiple des stations de radio locales *(local radio multiple ownership rule)*

Codifiée au titre 47, §73.3555 (a) du code des réglementations fédérales, cette règle permet à une entité de détenir un nombre limité de stations de radio dans une zone géographique définie. Ce nombre est fonction de la taille du marché et s'élève à :

– huit stations au maximum, dont au plus cinq diffusant sur le même réseau (FM ou AM), sur un marché comportant au moins 45 stations ;

– sept stations au maximum, dont au plus quatre diffusant sur le même réseau, sur un marché comprenant entre 30 et 44 stations de radio ;

– six stations au maximum, dont au plus quatre diffusant sur le même réseau, sur un marché comprenant entre 15 et 29 stations de radio ;

– cinq stations au maximum, dont au plus trois diffusant sur le même réseau, sur un marché comprenant au plus 14 stations de radio, du moment où l'entité ne possède pas « d'intérêt notable » dans plus de 50 % des stations du marché.

(d) La règle de la propriété multiple des chaînes de télévision nationales *(national television multiple ownership rule)*

En vertu de cette règle, codifiée au titre 47, §73.3555 (e) du code des réglementations fédérales, aucune licence pour une chaîne de télévision commerciale ne peut être accordée, transférée ou cédée à une entité si cela a pour conséquence que cette entité ou l'une des personnes la composant détient un intérêt global dans les chaînes de télévision d'audience nationale supérieur à 39 %, c'est-à-dire qui atteignent plus de 39 % des foyers américains.

(e) La question des participations étrangères

Aux termes de la section 310 de la loi de 1934 sur les télécommunications, la FCC doit examiner tout investissement étranger et autoriser les participations étrangères si celles-ci dépassent certains seuils[1]. Au cours des dernières années, elle a assoupli les règles relatives aux participations étrangères dans les médias, jusqu'à approuver, en 2017, que des stations de radio ou des chaînes de télévision soient intégralement détenues par des sociétés étrangères[2]. Selon la FCC, *« ces changements faciliteront l'investissement à partir de nouvelles sources de capitaux à un moment où les besoins d'investissement dans ce secteur important de l'économie nationale sont croissants, tout en continuant de satisfaire aux exigences de l'article 310 et aux politiques reflétées dans le présent rapport et décret »*[3].

(f) Exemple d'une décision de la FCC relative à la propriété de médias

En décembre 2020, la FCC a étudié les demandes d'entrée dans le capital de la société Univision (principale société proposant des contenus en langue espagnole aux États-Unis) par les sociétés Searchlight III UTD, L.P., ForgeLight (United) Investors, LLC et Grupo Televisa, SAB4 et d'augmentation des participations étrangères d'Univision[5].

Ce transfert a été accordé sous réserve de la réalisation de la vente de trois stations sur le marché de Porto Rico, avant ou à la réalisation de la transaction soumise à autorisation. La FCC a en effet considéré que la transaction proposée était conforme aux lois et aux règles de la FCC, et que la transaction pouvait offrir des avantages d'intérêt public aux téléspectateurs et aux auditeurs des stations d'Univision. Par ce transfert, ce sont 65 chaînes de télévision et 70 radios qui ont changé de propriétaires.

La demande d'autorisation de dépasser le seuil de 25 % de propriété étrangère a également été acceptée par la FCC, au motif que l'interdiction de participation étrangère dans Univision n'irait pas dans le sens de l'intérêt public.

c) La protection de l'indépendance des journalistes et des rédactions

La liberté de la presse est protégée par le premier amendement[6]. Dans un argumentaire déposé au dossier de l'affaire « Arkansas Times vs Mark Waldrip »[7], il est même évoqué *« l'indépendance éditoriale* [comme] *une valeur sacro-sainte du Premier Amendement »*[1].

---

[1] *https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/310*
[2] *https://www.broadcastlawblog.com/2017/02/articles/fcc-approves-for-the-first-time-100-foreign-ownership-of-us-broadcast-stations/*
[3] *https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-16-128A1.pdf*
[4] *https://docs.fcc.gov/public/attachments/DA-20-1535A1.pdf*
[5] *https://corporate.univision.com/press/press-releases/2020/12/29/searchlight-capital-partners-and-forgelight-complete-acquisition-of-majority-stake-in-univision/*
[6] *https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-constitution/*
[7] *Dans cette affaire, le journal Arkansas Times a fait un recours contre une loi de l'État interdisant aux entités publiques de contracter et d'investir dans des entreprises qui boycottent Israël. Le*

Dans les médias financés par des fonds publics, trois textes garantissent l'indépendance face au gouvernement des journalistes et rédactions du réseau *U.S. Agency for Global Media* (ci-après *USAGM*), auquel appartiennent des rédactions telles que *Voice of America (VOA)*. La charte de VOA, qui a valeur de loi depuis 1976, demande une présentation des informations « *exacte, objective et complète* ». Depuis 1994, l'*International Broadcasting Act* exige que la diffusion soit « *menée conformément aux normes professionnelles les plus élevées du journalisme de diffusion* ». Enfin, en 2016, le *National Defense Authorization Act* a maintenu l'exigence que les opérateurs de la diffusion internationale américaine « *respectent l'indépendance et l'intégrité* » des services de diffusion.

Malgré ces garanties codifiées, le conseil d'administration d'USAGM a mis en place en juin 2020 un « pare-feu » (*firewall*) pour garantir l'indépendance Ce « pare-feu » prohibait toute ingérence dans le travail éditorial et interdisait aux responsables extérieurs à la salle de rédaction de « *tenter de diriger, de faire pression, de contraindre, de menacer, d'interférer ou d'influencer de manière inacceptable l'un des réseaux USAGM, y compris leurs dirigeants ou employés, dans l'exercice de leurs fonctions et activités journalistiques et de diffusion* »[2]. Il a été supprimé quelques mois plus tard[3] lorsqu'un nouveau responsable du conseil d'administration d'USAGM a été nommé[4].

Outre ces protections constitutionnelles, pour la première, et légales, pour les secondes, des dispositifs propres aux rédactions peuvent être mis en place, à l'instar des chartes internes, ou propres à la profession, tels que des codes éthiques.

Enfin, un projet de loi visant à protéger les journalistes a été présenté en 2015, puis réintroduit en 2021 devant la Chambre des députés par un député démocrate. Il vise à considérer comme un crime fédéral le fait de nuire intentionnellement à un journaliste en activité ou de lui nuire dans le but de l'intimider dans l'exercice de sa fonction[5].

---

journal a contesté la constitutionnalité de cette loi, qui exigeait que les entreprises faisant affaire avec des entités publiques certifient qu'elles ne participaient pas et ne s'engageaient pas dans des activités de boycott contre Israël. Le Times avait refusé de se conformer à la disposition de certification dans un contrat de publicité en arguant du premier amendement. La Cour a estimé que les décisions d'achat ne sont pas une forme de discours ou de conduite expressive, car elles ne communiquent pas d'idées et ne sont donc pas soumises aux protections du premier amendement
https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/arkansas-times-lp-v-mark-waldrip/

[1] *https://www.spj.org/pdf/ldf/arkansas-times-v-waldrip.pdf*

[2] *https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12696/firewall-and-highest-standards-of-professional-journalism*

[3] *https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/10/2020-24736/repeal-of-regulation-entitled-firewall-and-highest-standards-of-professional-journalism*

[4] *https://www.nbcnews.com/news/us-news/trump-admin-dismantles-firewall-editorial-independence-u-s-funded-media-n1244885*

[5] *https://swalwell.house.gov/media-center/press-releases/swalwell-blumenthal-menendez-reintroduce-bill-protect-journalists*

2. LE ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, une régulation des fusions dans le domaine de la presse écrite est intervenue en 1965 *via* la loi sur les monopoles et les fusions *(Monopolies and mergers act)*. Quelques années auparavant, un rapport de la Commission royale sur la presse avait conclu que le contrôle de la presse était un sujet particulièrement sensible pour le public et que la concentration croissante de la propriété de journaux entre trop peu de mains pourrait étouffer l'expression d'opinions et d'arguments et déformer la présentation des informations. Sous ce régime, la plupart des fusions de journaux étaient soumises à un système de contrôle plus strict que les fusions d'autres entreprises. Ainsi, le transfert de propriété d'un organe de presse répondant aux critères d'application de la loi était illégal et nul s'il avait lieu sans le consentement préalable du secrétaire d'État. La loi sur la diffusion audiovisuelle *(Broadcasting act)* de 1990 érigeait également certaines défenses en la matière[1].

Le processus de dérégulation de l'acquisition des médias est intervenu au début du 21e siècle, par la loi sur la communication de 2003 *(Communication act)*. Outre les dispositions en la matière, la loi crée également l'Office des communications (Ofcom), nouvelle autorité régulatrice dans ce domaine. Sa mission principale est de promouvoir les intérêts des citoyens et des consommateurs en matière de communication. Il s'agit d'un organe indépendant du gouvernement et des entreprises du secteur des médias, responsable devant le Parlement, et dont les missions sont définies par la loi sur la communication.

a) État des lieux de la concentration des médias

Selon le rapport intitulé « *Qui détient les médias britanniques ?* »[2], publié par la *Media Reform Coalition*[3], le niveau de concentration des médias est élevé au Royaume-Uni :

– trois entreprises (DMG Media, News UK et Reach) domineraient 90 % du marché des journaux nationaux en 2020 (contre 83 % en 2019) ;

– six entreprises contrôleraient 83 % de la presse locale et régionale. Parmi elles, les trois plus grosses sociétés (Newsquest, Reach et JPI Media) contrôlent chacune un cinquième du marché de cette même presse, ce qui représenterait plus que la part des 50 plus petits éditeurs de presse locale réunis ;

---

[1] *Pour plus de détails, voir https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/595816/file14331__1_.pdf page 9.*

[2] *https://www.mediareform.org.uk/wp-content/uploads/2021/03/Who-Owns-the-UK-Media_final2.pdf*

[3] *Cette entité a été créée en 2011 pour « coordonner la contribution la plus efficace des groupes de la société civile, des universitaires et des responsables de campagnes médiatiques aux débats sur la réglementation, la propriété et la démocratie dans les médias* (…). [La MRC] *travaille avec des groupes partenaires et des individuels la soutenant pour produire des recherches et organiser des activités de campagne dans le but de créer un système médiatique fonctionnant dans l'intérêt public ».*

– Facebook contrôlerait trois des cinq principaux services de médias sociaux utilisés pour accéder aux actualités en ligne au Royaume-Uni ;

– deux sociétés (Bauer Radio et Global Radio) détiendraient 70 % des 279 stations de radio analogiques locales commerciales. Les trois quarts du marché DAB *(Digital Audio Broadcasting)* national serait quant à lui contrôlé par trois groupes ;

– quant à la télévision terrestre, cinq chaînes détiennent ensemble plus de 80 % des parts de marché (BBC, ITV - Channel 3, Channel 4, Sky et Viacom - Channel 5). Parmi elles, deux (Sky et Channel 5) sont détenues par des entreprises américaines.

Selon ce même rapport, les grandes sociétés « *continuent de renforcer leur position dominante sur le marché des médias par le biais de fusions et de rachats de leurs plus petits concurrents. Début 2019, Bauer Radio a acquis une cinquantaine de stations de radio locales* (…), *doublant ainsi son nombre de stations pour devenir le plus grand radiodiffuseur local avec une part de marché de 38 %. En novembre 2019, DMG Media (éditeur du* Daily Mail *et* Metro*) a acheté le journal* « i », *augmentant de 3 % la part combinée de la société dans la diffusion imprimée. Ni le régulateur du marché des communications Ofcom, ni l'Autorité de la concurrence et des marchés n'ont considéré que ces rachats, qui ont donné à deux sociétés de médias déjà puissantes une plus grande part de leurs marchés respectifs, constituaient une menace pour la pluralité des médias au Royaume-Uni* »[1].

b) Les règles en matière de détention des médias

(1) Un contexte de libéralisation engagé depuis plusieurs décennies

La loi sur la diffusion audiovisuelle de 1990 *(Broadcasting act 1990)*[2] érigeait des restrictions (i) pour empêcher l'accumulation d'intérêts dans les services sous licence, (ii) s'agissant du contrôle des intérêts dans la presse écrite et les services sous licence et (iii) sur la détention de licences par les opérateurs des systèmes publics de télécommunications et en limitant les participations étrangères puisqu'elle interdisait aux personnes et sociétés situées à l'extérieur du Royaume-Uni de détenir des licences.

Cette loi a été amendée par la loi sur les communications de 2003 *(Communication act 2003)*[3], laquelle a libéralisé le secteur. En particulier, les restrictions présentées *supra* ont toutes été supprimées.

Outre la suppression des restrictions tenant à la participation d'entreprises étrangères ou à la détention de certains intérêts, la loi de 2003 instaure un Office des communications (*Office of communications,* ci-après Ofcom) ayant pour missions de (i) promouvoir les intérêts des citoyens en matière de communication et (ii) promouvoir les intérêts des consommateurs sur les marchés pertinents, le cas échéant en favorisant la concurrence.

---

[1] *Page 2.*
[2] *https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents*
[3] *https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents*

Selon le rapport IRIS sur le pluralisme des médias et les enjeux de la concurrence publié par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, *« outre des règles de concurrence d'application générale, le Royaume-Uni dispose de règles spécifiquement applicables aux opérations de fusions dans le secteur des médias. Le régime de régulation de la radiodiffusion comprend également des compétences en matière de concurrence ainsi que des règles de contrôle de la propriété »*[1].

En effet, la loi de 2003 comporte un chapitre 5 relatif à la propriété et au contrôle des médias ainsi qu'une partie 5 sur la compétition sur les marchés de communication. L'annexe 14[2] du texte instaure des règles dites de détention des médias *(media ownership rules*), qui visent à protéger l'intérêt public et empêcher toute influence excessive de propriétaires de médias (voir *infra*).

La loi de 2003 impose également à l'Ofcom de conduire un examen périodique de la propriété des médias tous les trois ans, au maximum. Cet examen doit être remis sous forme de rapport au secrétaire d'État.

La loi de 2003 a également modifié la loi sur les entreprises de 2002 pour y introduire des considérations particulières tenant à la nécessité d'une présentation précise des informations, de la libre expression des opinions ainsi que la nécessité d'une pluralité suffisante des points de vue dans les journaux. Pour ce faire, la loi souligne le besoin (i) de pluralité des personnes contrôlant les entreprises de médias, (ii) d'un large éventail de programmes et (iii) pour les personnes exploitant ou contrôlant les entreprises de médias, un engagement à atteindre les normes énoncées à l'article 319 de la loi de 2003 relatives au contenu des programmes.

(2) Les règles en vigueur en matière de détention des médias

La loi de 2003 a introduit de nouvelles règles, plus souples, relatives à la détention des médias[3].

(a) La règle de détention croisée des médias

Cette règle concerne la détention croisée de journaux nationaux et de licence de chaîne de télévision Channel 3. En vertu de ce principe, les grands groupes de presse nationale ne peuvent pas détenir largement *(broadly)* une licence de chaîne de télévision privée diffusant régionalement, sur le réseau ITV appelé aussi « Channel 3 »[4]. Plus précisément, cette règle interdit à un opérateur de presse détenant 20 % ou plus de parts de marché de presse écrite de détenir une licence Channel 3 ou une participation dans un détenteur de licence Channel 3 supérieure à 20 %. Inversement, il est interdit à un titulaire d'une licence Channel 3 de détenir une participation de 20 % ou plus dans un grand groupe de presse nationale (c'est-à-dire un opérateur avec une part de marché de 20 % ou plus). Dans son rapport au secrétaire

[1] https://rm.coe.int/iris-special-1-2020fr-pluralisme-des-medias-et-enjeux-de-la-concurrenc/1680a08456 *page 70.*
[2] *https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/schedule/14*
[3] https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/228124/statement-future-of-media-plurality.pdf
[4] *Channel 3 est une chaîne qui diffuse régionalement. Actuellement, il existe 15 licences Channel 3.*

d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom propose de conserver cette règle pour le moment, car « *bien que la portée des services d'information télévisée et des journaux imprimés ait diminué au fil du temps, ils restent toujours des sources importantes en termes de capacité à atteindre et à influencer un large public à travers le Royaume-Uni* ».

(b) La règle du fournisseur

La règle dite du fournisseur d'informations des chaînes émettant sur Channel 3 consiste en ce que les titulaires régionaux de licence Channel 3 désignent entre elles un seul fournisseur d'informations. Les individus ou les organisations qui ne sont pas autorisés à détenir une licence Channel 3 ne peuvent pas non plus être le fournisseur d'informations[1]. Dans son rapport au secrétaire d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom propose de conserver cette règle pour le moment, considérant que « *la règle fonctionne pour garantir un certain degré de pluralité dans la fourniture d'informations globales à grande échelle* » et que, inversement, revenir sur cette règle risquerait d'avoir des implications sur la pluralité des médias et de compromettre la qualité des informations fournies.

(c) Le test de l'intérêt public

C'est une des composantes essentielles du contrôle de la concentration des médias au Royaume-Uni. Ce test permet au secrétaire d'État d'intervenir dans les fusions de médias (journaux, radios et télévisions) sous certaines conditions. L'Ofcom émet alors un avis sur le fait de savoir si la fusion est dans l'intérêt public au sens de la loi sur les entreprises. Le secrétaire d'État décide ensuite s'il est légitime d'émettre un avis d'intervention, lequel déclenche un examen pour déterminer si la fusion pourrait porter atteinte à l'intérêt public[2]. C'est l'Autorité de la concurrence qui est alors saisie. Dans son rapport au secrétaire d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom recommande de modifier le champ du test de l'intérêt public en remplaçant les références aux journaux ou entreprises de médias dans les textes en vigueur par le terme « nouveaux créateurs » *(new creators)* afin de refléter au mieux la façon dont les consommateurs accèdent aux informations.

(d) Les interdictions relatives à certaines personnes ou organismes

Certaines personnes ou certaines entreprises ne sont pas autorisées à détenir certains types de licences, à l'instar :

– des agences de publicité et des organes politiques qui ne peuvent détenir de licence de diffusion, quelle qu'elle soit ;

---

[1] *ITN, société de production britannique dans le domaine des médias, est le fournisseur jusqu'en 2024.*

[2] *Pour un exemple de test d'intérêt public, voir https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/717994/Ofcom_PIT_TMNS_31052018_redacted.pdf*

– des autorités locales qui ne peuvent détenir de licence de diffusion sauf pour exploiter un service de diffusion uniquement pour fournir des informations sur leurs fonctions et services dans leur zone géographique ;

– des organismes dont le financement est assuré à plus de 50 % par des fonds publics britanniques, qui ne peuvent détenir la plupart des licences radio, mais sont autorisées à détenir tout type de licence télévisuelle ;

– des organisations religieuses, qui ont l'interdiction formelle (interdiction non-discrétionnaire) de détenir des licences pour Channel 3, Channel 5, la radiodiffusion sonore et les multiplexes, tandis que, pour les autres types de licence, l'Ofcom a le pouvoir de déterminer s'il est approprié pour une telle organisation d'en détenir une (interdiction discrétionnaire) ;

– et de la BBC, de Channel 4 Corporation et de S4C, qui ont l'interdiction de détenir des licences Channel 3 et Channel 5.

Dans son rapport au secrétaire d'État publié en novembre 2021, l'Ofcom propose de supprimer certaines interdictions, à l'instar des interdictions discrétionnaires touchant les groupes religieux et des restrictions touchant les agences de publicité et les organismes dont le financement est assuré à plus de 50 % par des fonds publics. À l'inverse, l'Ofcom recommande de conserver les interdictions non-discrétionnaires touchant les groupes religieux, les interdictions touchant les organes politiques et autorités locales ainsi que celles interdisant à la BBC, à Channel 4 et à S4C de détenir des licences Channel 3 et Channel 5.

Pour autant, le rapport-pays Royaume-Uni[1] du Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias[2], publié en 2020 et prenant en compte des données de 2018 et 2019, indiquait en introduction que « *la pluralité des médias a enregistré les niveaux de risque les plus élevés dans l'ensemble, en particulier pour la concentration des médias d'information. Les citoyens britanniques n'ont pas facilement accès à un registre d'informations sur la propriété des médias, et les appels à une révision des contrôles de concentration des médias britanniques à la lumière des développements en ligne sont restés jusqu'à présent sans réponse* ». Ce même rapport ajoutait que « *dans le secteur de la radiodiffusion, une série de restrictions de propriété et d'exigences d'impartialité contribuent à isoler les radiodiffuseurs de l'influence politique extérieure. Les pouvoirs du gouvernement de nommer les membres clés du conseil d'administration de la BBC et le manque de transparence dans la fixation des frais de licence de la BBC ont accru le niveau de risque pour l'indépendance politique des médias de service public* ».

---

[1] *https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67822/united_kingdom_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y*

[2] *Ce centre de recherche sur les médias, hébergé par l'Institut universitaire européen de Florence, est cofinancé par l'Union européenne.*

Le risque, en matière de transparence de la propriété des médias, est estimé par l'auteur du rapport-pays précité à 58 %[1]. Ce rapport souligne que si les entreprises ont le devoir de fournir à l'Ofcom des informations détaillées sur leurs actifs, ces informations ne sont disponibles que de façon réduite sur le site de l'Ofcom. Quant aux services à la demande, *« l'Ofcom n'exige que des coordonnées de base et il n'y a pas d'exigences de transparence de propriété spécifiques aux médias applicables aux autres services numériques en ligne ou à la presse écrite »*.

c) La protection de l'indépendance des journalistes et des rédactions

La loi sur la communication de 2003 a introduit dans la loi sur les entreprises de 2002 une considération tenant à la libre expression des opinions (voir *supra*). Selon le guide sur l'intervention tenant à l'intérêt public lors des fusions de médias[2], cette considération doit s'entendre comme la capacité d'un rédacteur en chef à déterminer la position d'un journal sans ingérence du propriétaire. Ainsi, en évaluant le risque que représenterait une fusion de médias pour l'intérêt public, les autorités doivent s'interroger sur l'impact potentiel sur les décisions éditoriales d'un transfert, en particulier la mesure dans laquelle la transaction pourrait affecter la liberté d'agir des rédacteurs en chef sans intervention des propriétaires.

Si ces lignes directrices ont été publiées en 2004, l'Ofcom indique toutefois dans son rapport sur l'acquisition par le Trinity Mirror plc des actifs d'édition de Northern & Shell Media Group Limited[3], publié en 2018, que c'était la première fois qu'il était invité à prendre ce critère en considération lors de son évaluation. Dans cette affaire, des inquiétudes avaient été exprimées concernant un changement éventuel de ligne éditoriale susceptible d'intervenir après la fusion. L'Ofcom a considéré que *« à condition que le rédacteur en chef conserve la possibilité de déterminer la position du journal sans ingérence du propriétaire, nous ne considérons pas que cette préoccupation soit pertinente pour le motif de la libre expression de l'opinion »*[4].

En 2008, un rapport de la Chambre des Lords[5] étudiait également la question de l'interférence des propriétaires dans la ligne éditoriale des journaux qu'ils détenaient. Si, lors des auditions, seul Rupert Murdoch avait explicitement indiqué qu'il utilisait un contrôle éditorial sur les sujets importants *(editorial control on major issues)*, les auditions avaient mis en évidence d'autres exemples de propriétaires intervenant directement sur le

---

[1] *La moyenne européenne était alors de 52 %.*
[2] *https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/595816/file14331__1_.pdf*
[3] *Op. cit.*
[4] *Page 36 et suivantes.*
[5] *https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcomuni/122/122i.pdf*

contenu des journaux[1]. Le rapport soulignait aussi que l'influence pouvait être indirecte, par exemple par le choix du rédacteur en chef.

Le rapport-pays Royaume-Uni[2] précité présentait le Royaume-Uni comme un pays présentant un risque moyen *(medium risk)* en matière d'indépendance politique, notamment en matière d'autonomie éditoriale[3]. Pour l'auteur, *« l'autonomie éditoriale (risque moyen : 65 %) est également spécifique au secteur, la marge d'influence des propriétaires étant la plus grande dans le secteur de la presse écrite. Bien que certains journaux, tels que* The Guardian*, aient des structures formelles pour protéger l'indépendance éditoriale, peu est fait, à part des considérations commerciales ou de réputation, pour empêcher les propriétaires d'influencer la ligne éditoriale de leur journal ou le choix du rédacteur en chef. Lorsque la propriété est dispersée parmi de grandes organisations financières, il peut y avoir moins de risque d'intervention éditoriale »*.

Cité dans le rapport, le journal *The Guardian* (et plus globalement Guardian Media Group, GMG) est détenu depuis 1936 par le *« Scott Trust dans une structure unique qui existe pour garantir l'indépendance financière et éditoriale de* The Guardian *à perpétuité et pour protéger la liberté journalistique et les valeurs libérales de* The Guardian*, à l'abri de toute ingérence commerciale ou politique »*[4]. Toutefois, s'il n'intervient pas directement dans la ligne éditoriale, il joue un rôle indirect puisqu'il *« nomme le rédacteur en chef »* et *« supervise la stratégie commerciale »*[5].

3. L'ALLEMAGNE

En Allemagne, le partage des compétences entre la Fédération *(Bund)* et les *Länder* est défini par la Loi fondamentale aux articles 70 et suivants. Les sujets relatifs à la diffusion radiophonique ou télévisée ne font pas partie de la compétence réservée du *Bund*, ni de la compétence partagée. Il s'agit donc d'un sujet qui relève de la compétence des *Länder*.

Presque chaque *Land* possède sa propre autorité régulatrice en matière de médias, à l'exception des *Länder* de Berlin et de Brandebourg, qui partagent une autorité commune, tout comme Hambourg et le *Land* de Schleswig-Holstein. Au total, il existe donc 14 autorités régulatrices des médias, qui coopèrent pour la définition de lignes directrices communes au

---

[1] *Voir page 32 et suivantes.*
[2] *https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67822/united_kingdom_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y*
[3] *S'agissant de l'autonomie éditoriale, le résultat frôle le « risque élevé » puisqu'il atteint 65 %.*
[4] *https://www.theguardian.com/gmg/2018/jul/24/about-guardian-media-group*
[5] *Pour plus d'informations sur le modèle du Guardian, voir https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/09/28/comment-le-scott-trust-garantit-l-independance-du-guardian_6013429_3234.html*

sein de commissions centrales, dont une sur les licences et la surveillance *(Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK),* en charge de l'octroi des licences et du contrôle des diffuseurs privés à l'échelle nationale, et une sur la concentration dans les médias *(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)*, qui vérifie que la conformité à l'exigence de diversité des points de vue est respectée par les opérateurs de télévision privés à l'échelle nationale[1].

En 1987, les *Länder* ont conclu un premier traité sur la réorganisation du système de radiodiffusion *(Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens)*[2]. « *Dans un premier temps, [*les Länder*] ont essayé d'enrayer les tendances de concentration par un modèle de restriction des participations dans le cadre du droit des sociétés et de limitation du type et du nombre de chaînes autorisées par radiodiffuseur. Cependant, loin de permettre de lutter efficacement contre la concentration des entreprises dans la radiodiffusion privée, cette démarche a provoqué la formation d'entreprises conjointes et de groupes de diffusion. Par la suite, ce modèle basé sur la participation a été abandonné et remplacé par un modèle basé sur la part d'audience (en 1997). En vertu de la législation actuellement en vigueur, chaque radiodiffuseur peut avoir à l'échelle nationale le nombre et le type de chaînes télévisées qu'il souhaite, tant qu'il n'occupe pas de ce fait une position dominante sur l'opinion publique* »[3].

Outre la KEK, responsable du contrôle de la concentration à l'échelle nationale dans le secteur télévisuel, d'autres autorités interviennent en matière de fusion des médias. Les autorités régulatrices des *Länder* sont en charge des chaînes de radio et de télévision à leur échelle géographique, tandis que les autorités de la concurrence (régionales et nationale) interviennent également. Toutes ces autorités de régulation des médias et de contrôle de la concurrence sont indépendantes. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal.

a) État des lieux de la concentration des médias en Allemagne

Dans le secteur public, neuf systèmes de diffusion relevant des *Länder* coexistent, à côté d'une chaîne de télévision *(ZDF)* et d'une station de radio *(Deutschlandradio)* nationales. Si les systèmes de diffusion publics sont organisés de façon à assurer la diversité des points de vue, la supervision des systèmes de diffusion privés, quant à elle, est assurée par les autorités régulatrices.

---

[1] *https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns*

[2] *Jusqu'en 1991. Ensuite, il a été remplacé par un traité entre les Länder sur la radiodiffusion dans l'Allemagne réunifiée. Au total, 22 versions du traité entre les Länder ont été adoptées entre 1987 et 2020.*

[3] *Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, https://rm.coe.int/propriete-des-mediasrealites-du-marche-et-reponses-reglementairse/168078996d*

La Commission sur la concentration dans les médias (KEK) a publié, depuis 2000, sept rapports sur le développement de la concentration et les mesures visant à assurer la diversité des opinions dans les services de télédiffusion privés. Ces rapports incluent également une analyse des autres médias. Selon le dernier rapport, publié en 2018 :

– la presse écrite, réputée comme diversifiée, tend progressivement à être de plus en plus concentrée. Les contraintes pesant sur la presse écrite (baisse des tirages, baisse du nombre de lecteurs, réduction du personnel dans les rédactions, etc.) favorisent la concentration. Le marché dit « des journaux de rue » *(Boulevardzeitungen)*[1] est dominé par le groupe Axel Springer, dont le tabloïd *Bild* serait le journal le plus lu d'Allemagne. D'après le moniteur du pluralisme des médias *(Medienvielfaltsmonitor)*[2] 2021, les cinq plus grosses entreprises de presse écrite concourent à 72 % à la formation de l'opinion *via* ce qui est appelé le « pouvoir d'opinion » *(Meinungsmacht)* (Springer (21,6 %), KKR (21,6 %), Madsack (10,6 %), Funke (9,6 %) et Medien Union (8,7 %)) ;

– la radio se caractérise par une pluralité de propriétaires et un grand nombre de stations locales. Le rapport 2018 de la KEK souligne que certaines tendances à la concentration peuvent être observées dans le secteur de la radio, provoquant des effets négatifs sur la diversité des opinions, à l'instar des détentions croisées : certains groupes de médias ayant une position forte sur le marché de la télévision ou de la presse écrite sont également présents sur le marché de la radio de grande envergure à l'échelle nationale, ou encore des concentrations au niveau local, les éditeurs de presse écrite pouvant être intéressés par les radios locales. D'après le moniteur du pluralisme des médias 2021, cinq entreprises concourent à 69,1 % à la formation de l'opinion *via* le « pouvoir d'opinion » (ARD (51,8 %), Regiocast (5,9 %), Bertelsmann (4,8 %), Müller Medien (3,5 %) et Nordwest-Medien (3 %)) ;

– le secteur de la télévision est relativement fragmenté. Mi-2018, 223 chaînes disposaient d'une autorisation de diffusion nationale, dont 21 chaînes publiques, 10 chaînes privées généralistes, 71 chaînes privées spécialisées en clair et 88 chaînes payantes spécialisées, auxquelles s'ajoutent les chaînes étrangères ou celles spécialisées en téléachat. À cela s'ajoutaient quelques 200 chaînes régionales ou locales. En 2021, la chaîne publique ZDF était celle obtenant la plus grande part d'audience avec 14,8 %, devant la deuxième chaîne publique ARD (12,4 %), tandis que les deux chaînes privées RTL et SAT.1 obtenaient une moyenne annuelle de respectivement 7,5 % et 5,1 % de parts d'audience[3].

---

[1] *Il s'agit de tabloïds.*
[2] *https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/medienvielfaltsmonitor*
[3] *Moniteur du pluralisme des médias*

b) Règles de détention des médias

Les règles adoptées en Allemagne visent à répondre à un seul objectif : empêcher les entreprises médiatiques d'exercer un impact prédominant sur l'opinion publique. Il n'existe pas de restrictions sur les participations ou propriétés étrangères[1].

(1) L'accord entre les *Länder* sur les médias

Les règles relatives à la propriété des médias audiovisuels en Allemagne sont prévues dans l'accord entre les *Länder* sur les médias (*Medienstaatsvertrag*, ci-après MStV)[2], qui a remplacé en 2020 l'accord entre les *Länder* sur la radio et la télévision (*Rundfunkstaatsvertrag*, ci-après RStV).

Les règles inscrites dans l'accord ont pour finalité de garantir la diversité des opinions dans les médias audiovisuels.

Le § 60(6) du MStV prévoit que les autorités régulatrices des *Länder* publient conjointement, tous les trois ans ou sur demande des *Länder*, un rapport sur le développement de la concentration dans les médias et sur les mesures visant à assurer la diversité d'opinion dans l'audiovisuel privé.

Ce rapport doit également s'intéresser à l'application des règles du MStV (voir *infra*) et proposer toute modification nécessaire de celles-ci.

(2) Les règles fédérales en matière de détention des médias

L'article 60 du MStV présente une série de règles à respecter dans le but de garantir la diversité des opinions à la télévision.

(a) Aucune entreprise ne peut contrôler plus de 30 % des audiences télévisuelles

En vertu de ce principe, présenté au § 60(2) du MStV, une entreprise ne peut détenir des positions qui feraient qu'elle contrôlerait, en moyenne annuelle, 30 % des parts d'audience grâce à ses chaînes. Ce pourcentage est abaissé à 25 % s'agissant des entreprises ayant une position dominante sur un marché lié aux médias ou si l'évaluation globale de ses activités à la télévision ou sur les marchés médiatiques montre que l'influence sur l'opinion ainsi obtenue est équivalente à celle d'une entreprise détenant 30 % de parts d'audience à la télévision. Si une entreprise atteint un « pouvoir d'opinion » prépondérant grâce à ses chaînes de télévision, elle n'est plus autorisée à prendre de participation dans d'autres chaînes, à moins que cela ne soit considéré comme sans danger pour la diversité des opinions.

---

[1] *https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2007/0032/COM_SEC(2007)0032_EN.pdf*

[2] *https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true*

Lorsqu'une entreprise détient une part d'audience prépondérante, l'autorité de régulation du *Land*, *via* la KEK, lui propose :

– soit de renoncer à certaines participations jusqu'à ce que ses détentions tombent sous le seuil des 30 % de part d'audience ;

– soit de modifier sa position sur les marchés médiatiques afin de ne plus avoir un « pouvoir d'opinion » prépondérant ;

– soit de mettre en place des mesures visant à assurer la diversité.

En premier lieu, les discussions entre la KEK et l'entreprise se déroulent à l'amiable. Dans l'hypothèse où aucun accord ne serait trouvé entre les parties ou si les mesures convenues ne peuvent être mises en place dans un délai raisonnable, la KEK peut révoquer des autorisations jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de position dominante, sans compensation financière.

(b) La règle des « tiers indépendants »

Lorsqu'une entreprise de médias détenant une chaîne généraliste ou spécialisée, notamment une chaîne d'information, détient en moyenne annuelle avec cette chaîne une part d'audience de 10 %, elle doit, dans un délai de six mois suivant le constat et la notification par l'autorité régulatrice, accorder un temps d'antenne à des tiers indépendants.

Lorsqu'une entreprise obtient une part d'audience annuelle de 20 %, sans que l'une de ses chaînes généralistes ou spécialisées en information n'atteigne les 10 %, la règle du tiers indépendant s'applique tout de même à la chaîne ayant, alors, le taux d'audience le plus élevé.

Si l'entreprise ne prend pas les mesures nécessaires, la KEK peut révoquer ses autorisations de diffusion.

(c) La nécessité d'informer l'autorité régulatrice en cas de modification de la structure de propriété

Toute modification prévue dans la structure de la propriété d'un média doit faire l'objet, au préalable, d'une information écrite à l'autorité régulatrice. Sont soumis à cette obligation de notification les opérateurs et les personnes directement ou indirectement impliquées. C'est l'autorité régulatrice qui estime si la modification de structure comporte un risque ou non.

(d) Les mesures de garantie de la diversité

Le cas échéant, lorsqu'il y a des raisons de craindre pour la pluralité des opinions, sont considérées comme des mesures visant à garantir la diversité de la part des opérateurs :

– l'octroi de temps d'antenne à des tiers indépendants. Si le taux d'audience de la chaîne est supérieur au seuil de 10 % (voir *supra*), elle doit octroyer un temps d'antenne à des tiers indépendants. Ce temps d'antenne

doit être d'au moins 260 minutes par semaine, dont au moins 75 minutes diffusés à une heure de grande écoute (entre 19 heures et 23 h 30) ;

– la mise en place d'un conseil consultatif en matière de programmes, qui vise à assurer la diversité et la pluralité des opinions en émettant des propositions et des suggestions. Les membres du conseil consultatif sont nommés par l'opérateur et doivent appartenir à des groupes sociaux différents afin d'offrir la garantie que les diverses opinions seront représentées.

(e) Les règles relatives à la presse et à la concurrence

La recherche n'a pas permis de mettre en évidence l'existence de règles relatives à la concentration des médias autres que celles présentées *supra,* hormis des règles de droit commun relevant du droit de la concurrence.

L'Autorité de la concurrence *(Bundeskartellamt)* est compétente en matière de contrôle des concentrations, y compris dans le secteur des médias. Aux termes du § 36 de la loi contre les restrictions à la concurrence *(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen,* ci-après GWB)[1], « *Une concentration qui entraverait de manière significative une concurrence effective, en particulier qui tendrait à créer ou renforcer une position dominante, est interdite par l'autorité de la concurrence. Ceci ne s'applique pas si (…) la position dominante d'un éditeur de journaux ou de magazines qui rachète un autre éditeur de journaux ou de magazines d'importance petite ou moyenne est renforcée, s'il peut être prouvé que l'éditeur repris a subi une perte annuelle significative (…) depuis trois ans et que son existence serait compromise sans la fusion. En outre, il doit être démontré qu'aucun autre acquéreur n'a été trouvé avant la fusion qui aurait assuré une solution plus compétitive* ».

Aux termes du § 35 du GWB[2], le contrôle des concentrations n'intervient que dans le cadre de fusions concernant des entreprises d'un certain poids. Les entreprises concernées doivent en effet (i) atteindre un chiffre d'affaires international cumulé supérieur à 500 millions d'euros et (ii) à l'échelle nationale, le chiffre d'affaires d'au moins l'une des entreprises doit être supérieur à 50 millions d'euros et ni la société à acquérir, ni une autre société participante n'a réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 17,5 millions d'euros. Toutefois, le § 38 du même texte définit des chiffres d'affaires plus élevés dans le cadre du contrôle des concentrations pour les entreprises médiatiques :

– pour l'édition, la production et la distribution de presse, le chiffre d'affaires multiplié par quatre est pris en compte ;

– pour la production, la distribution et la réalisation de programmes audiovisuels, ainsi que pour la vente de plages publicitaires audiovisuelles, le chiffre d'affaires multiplié par huit est pris en compte.

---

[1] *https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/__36.html*
[2] *https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/__35.html*

(3) Les dispositions à l'échelle des *Länder*

Les *Länder* ont adopté des lois relatives à la presse ou aux médias, lesquelles rappellent le principe de liberté de la presse et, dans certains *Länder*, reprennent plus largement les dispositions en vigueur pour les médias en vertu du MStV.

À titre d'exemple, la loi sur les médias du *Land* de Bade-Wurtemberg[1] reprend, dans son chapitre 4, l'exigence de diversité des opinions ainsi que des mesures visant à la garantir. À cet égard, le texte rappelle qu'une entreprise (personne physique, morale, ou association de personnes) est libre d'organiser le nombre de programmes audiovisuels qu'elle souhaite dans le Bade-Wurtemberg, directement ou indirectement, à condition toutefois que cela ne lui procure pas un pouvoir d'opinion dominant. Dans le Bade-Wurtemberg, cela s'apprécie au regard du nombre d'autres programmes équivalents : si la population, dans la zone géographique concernée, ne peut avoir accès à au moins autant de programmes comparables émanant d'autres opérateurs pour la formation de l'opinion, alors on considère qu'une entreprise de médias a un pouvoir d'opinion dominant. Cela s'applique aussi (i) s'il existe un nombre suffisant de programmes autres, mais que l'entreprise détient une position dominante sur un marché médiatique au sein de la même zone ou (ii) si l'évaluation globale de ses activités audiovisuelles et sur les marchés médiatiques au sein de la zone concernée montrent que l'influence obtenue est prépondérante.

(4) Exemple de décision de la KEK en matière de modification de structure de la propriété d'un média

L'exemple emblématique de décision en matière de concentration des médias est le cas concernant les groupes Axel Springer AG et Pro7 Sat.1 Media AG.

En 2006, le groupe Springer a voulu acquérir l'entreprise audiovisuelle Pro7 Sat1 Media AG, mais a essuyé un refus de la part de la KEK, au motif que la fusion donnerait au groupe Springer, détenteur du journal *Bild*, une influence déterminante et un pouvoir d'opinion dominant. Si les seuils de 30 % et de 25 % (décrits *supra*) de part d'audience n'étaient pas atteints par le groupe Pro7 Sat.1 Media AG (lors de la période de référence prise en compte, la part d'audience avait été évaluée à 22,06 %), la KEK avait pris en compte, dans son évaluation, les autres marchés liés aux médias.

Pour être retenus comme éléments pertinents, il faut que les autres marchés liés aux médias soient significatifs en matière de formation de l'opinion publique ou susceptibles de renforcer l'influence acquise par la

[1] *https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=MedienG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-MedienGBWpG4*

télévision. Dans ce dossier, la KEK a donc examiné si la combinaison d'une activité télévisuelle et d'une autre activité médiatique (ici, la presse écrite) était susceptible de donner à l'entreprise une influence dominante. Elle a converti la part du journal *Bild* en équivalent de part d'audience[1], a procédé ainsi avec les autres titres de presse du groupe[2] puis elle a calculé la part d'audience globale que représenterait le groupe en cas de fusion, en ajoutant les parts calculées pour le groupe Springer à la part définie pour le groupe Pro7 Sat.1, obtenant un total de 42 %, supérieur aux seuils définis dans l'accord entre les *Länder*.

Outre la KEK, l'Autorité allemande de la concurrence a également émis un veto à cette fusion, au motif qu'elle aurait également entraîné une position dominante en matière de publicité.

Contestant la décision de la KEK, le groupe Springer a saisi les tribunaux et, en dernier ressort, le tribunal administratif fédéral *(Bundesverwaltungsgericht)* a jugé que les seuils prévus dans le RStV n'étaient que des exemples généraux permettant de retenir l'hypothèse d'une position dominante sur l'opinion, mais qu'ils n'avaient pas vocation à être considérés comme exhaustifs. En outre, le tribunal a estimé que dans le cadre de l'évaluation, une décote de 5 points sur le taux d'audience du groupe Pro.7 Sat.1 aurait dû être appliquée au préalable. En l'espèce, la décote aurait considérablement éloigné le résultat du seuil de 25 %, ainsi la prise en compte des autres marchés liés aux médias n'aurait pas dû être retenue, quelle que soit son importance sur la formation de l'opinion. Le tribunal a donc estimé que le rachat avait été refusé à tort du point de vue du droit des médias[3].

À l'inverse, la Cour fédérale de Karlsruhe *(Bundesgerichtshof)*, pour sa part, a jugé en 2010 que le refus de l'autorité de la concurrence était quant à lui légal et a confirmé le jugement précédent de la cour supérieure régionale, selon lequel une telle fusion renforcerait la position dominante de l'oligopole sur le marché de la publicité télévisée[4].

Des exemples plus récents de modification de structures de participations sont disponibles sur le site de la KEK[5], ainsi qu'une base de données récapitulant les médias, les propriétaires et leur structure de propriété[6].

---

[1] *Pour ce faire, elle a appliqué un coefficient de deux tiers.* Bild *avait une part de 26 % dans le marché de la presse quotidienne, la KEK a retenu les deux tiers de ce taux pour ainsi calculer une « part d'audience » à 17 %.*

[2] *Pour les autres titres, une part globale d'audience de 3 % avait été retenue par la KEK.*

[3] *https://www.bverwg.de/pm/2014/9*

[4] *http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=52225&linked=pm*

[5] *À titre d'exemple, les décisions du 14 septembre 2021 https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/aktuelle-entscheidungen-der-kek-1*

[6] *https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediendatenbank#/*

c) La protection de l'indépendance des journalistes et des rédactions

Les principes d'éthique journalistique en Allemagne relèvent du code de la presse *(Pressekodex)*[1], sous la surveillance du Conseil allemand de la presse *(Deutsche Presserat)*. Il s'agit d'un outil de régulation interne au métier de journaliste, selon lequel, en préambule, « *les éditeurs, diffuseurs et journalistes doivent être conscients de leur responsabilité envers le public et de leur obligation envers la réputation de la presse dans leur travail. Ils accomplissent leur tâche journalistique de manière équitable, au meilleur de leurs connaissances et de leurs convictions, sans être influencés par des intérêts personnels et des motifs non pertinents* ».

Le paragraphe 7 de ce code indique également que « *La responsabilité de la presse envers le public exige que les publications éditoriales ne soient pas influencées par les intérêts privés ou commerciaux de tiers ou par les intérêts économiques personnels des journalistes. Les éditeurs et les rédacteurs repoussent de telles tentatives et veillent à une séparation claire entre le texte éditorial et les publications à des fins publicitaires. Dans le cas de publications qui concernent un intérêt personnel de l'éditeur, ce doit être identifiable* ».

[1] *https://www.presserat.de/pressekodex.html*

4. L'ITALIE

L'histoire du paysage médiatique italien est marquée par les liens étroits entre le pouvoir politique et les médias et le rôle prédominant de la télévision, en termes d'audience et de recettes. La Cour constitutionnelle italienne, à travers sa jurisprudence[1], a joué un rôle déterminant dans la fin du monopole public du groupe Radiotelevisione italiana (Rai)[2] en 1976, dans l'ouverture des médias à la concurrence dans les années 1980[3] et, dans les années 1990, dans la définition de règles *antitrust* en matière d'attribution des fréquences et des recettes publicitaires[4].

Depuis 1997, l'autorité indépendante italienne de régulation des médias (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* - AGCOM) joue un rôle central dans la protection du pluralisme et de la concurrence dans le secteur des médias. Elle est notamment en charge d'évaluer les effets du dépassement de certains seuils de détention des médias sur le pluralisme, réformés en 2021 à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

a) État des lieux de la concentration des médias en Italie

En Italie, le niveau de concentration dans le secteur des médias est élevé, en particulier dans le secteur de la télévision en clair, qui reste dominé par le duopole public privé formé par la Rai et le groupe Fininvest/Mediaset.

Dans son rapport annuel pour 2021, l'AGCOM observe une assez grande stabilité du niveau de concentration et des parts de marché des principaux opérateurs durant ces dernières années. Le degré de concentration demeure le plus élevé dans le secteur télévisuel (l'indice de concentration CR4[5] est passé de 89 % en 2015 à 88 % en 2020 pour la télévision en clair et de de 98 % à 95 % pour la télévision payante)[6]. La plus forte concentration observée dans les secteurs de la radio et de la presse quotidienne (l'indice de concentration a augmenté de 45 % à 57 % dans la radio entre 2015 et 2020 et de 55 % à 62 % dans la presse quotidienne) reflète quant à elle les opérations menées ces dernières années pour faire face à la moindre rentabilité de ces médias et à des « *situations de crise structurelle* »[7].

---

[1] https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_CHELI.pdf
[2] *Corte costituzionale, sentenze 224/1976 e 225/1976.*
[3] *Corte costituzionale, sentenze 202/1976, 148/1981 e 826/1988.*
[4] *Corte costituzionale, sentenze 420/1994 e 466/2002.*
[5] *L'indice de concentration CR4, calculé par l'AGCOM, correspond au poids des quatre principales entreprises d'un secteur par rapport aux résultats de l'ensemble de ce même secteur. Il tient compte à la fois des parts de marché détenues et des parts d'audience.*
[6] *AGCOM, Rapport annuel 2021, pp. 82-85.*
[7] *Ibid.*

Le marché de la télévision est dominé par l'opérateur public historique, la Rai, ainsi que par deux groupes privés : Comcast/Sky Italia et Fininvest/Mediaset. Fin 2020, Comcast/Sky Italia, fondé par Rupert Murdoch, représentait 34 % des recettes du secteur télévisuel dans son ensemble, principalement grâce à son offre de chaînes payantes. La Rai demeurait le premier opérateur en termes d'audience dans la télévision en clair (35 %) et le deuxième en termes de recettes (29 %) et Fininvest/Mediaset était à la troisième place en termes de recettes totales dans le secteur télévisé (19 %) et conservait la deuxième place en matière d'audience dans la télévision en clair (32 % avec notamment les chaînes Italia 1, Canale 5 et Rete 4)[1]. Les plateformes de contenus en ligne totalisaient 7 % des recettes du secteur et les opérateurs locaux environ 6 %.

Le secteur de la radio a connu une vague de concentrations en 2018 et compte désormais quatre acteurs principaux : la Rai (25 % de part de marché), Fininvest/Mediaset (14 % de part de marché avec notamment Radio101, Radio105 et Virgin Radio), GEDI (9 % de part de marché principalement grâce à Radio Deejay) et RTL-Hit radio (9 % de part de marché)[2].

La presse écrite, quotidienne et hebdomadaire, enregistre un lent déclin depuis plusieurs décennies (le nombre de quotidiens papier vendus est passé de 2,1 millions en 1999 à 584 000 en 2020). Le secteur compte deux acteurs principaux : d'une part, le groupe GEDI[3] (25 % des parts de marché de la presse quotidienne[4]) qui détient notamment les quotidiens La Republicca et La Stampa, l'hebdomadaire L'Espresso et dix quotidiens régionaux ou locaux et, d'autre part, la société Cairo/RCS (21 % des parts de marché de la presse quotidienne) qui contrôle notamment Il Corriere della Sera, premier quotidien du pays, et la Gazetta dello Sport (ainsi que la quatrième plus importante chaîne de télévision, La7 TV).

Dans le rapport-pays consacré à l'Italie, publié en 2021, le Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias[5] estimait que le risque en matière de pluralisme des médias en Italie était élevé (83 % contre 80 % en moyenne dans l'Union européenne). Il conclut que « *le degré élevé de concentration de la détention des médias doit être apprécié comme la conséquence d'une tendance historique et, dans la période récente, comme une stratégie défensive face à la détérioration des conditions économiques* ». Il souligne également trois caractéristiques structurelles du paysage médiatique italien : « *i) la forte concentration du marché est étroitement liée au risque d'influence politique, car les*

---

[1] *AGCOM, Rapport annuel 2021, Annexe statistique.*
[2] *Ibid.*
[3] *GEDI est contrôlé par Exor, la société de la famille Agnelli, qui possède un nombre important de participations dans les secteurs automobile, de l'industrie mécanique, assurantiel et immobilier.*
[4] *AGCOM, Rapport annuel 2021, Annexe statistique.*
[5] *Ce centre de recherche sur les médias, hébergé par l'Institut universitaire européen de Florence, est cofinancé par l'Union européenne.*

deux importants acteurs du marché, la RAI[1] *dans le secteur public, et Fininvest/Mediaset (détenue par un acteur politique de premier plan, Silvio Berlusconi) ne sont pas complètement indépendants du pouvoir politique ; ii) les propriétaires de médias ont très souvent des intérêts industriels et financiers dans d'autres secteurs et iii) certaines entreprises ont des parts de marché significatives dans différents secteurs médiatiques* » ainsi que dans la publicité et les communications électroniques.

b) Les règles en matière de détention des médias

L'article 21 de la Constitution italienne garantit le droit à l'information qui, selon la jurisprudence constitutionnelle, implique le pluralisme des sources et impose au législateur d'empêcher la formation de positions dominantes et de favoriser l'accès au système audiovisuel à un maximum de voix diverses possible[2]. Afin de concrétiser ce principe constitutionnel, le législateur italien a mis en place à partir de 1997, par la loi dite « Maccanico »[3], un régime d'interdiction de position dominante et de limites spécifiques aux opérateurs du secteur des communications, constituant ainsi une « tutelle renforcée » par rapport au droit classique de la concurrence. Ce système fut complété en 2004, par la très controversée loi dite « Gasparri »[4], définissant une nouvelle base de calcul au système intégré des communications (SIC).

Considéré comme peu effectif et jugé pour partie contraire au droit de l'Union européenne dans un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 3 septembre 2020, ce régime de protection du pluralisme des médias reposant sur des limites rigides, appliquées de façon automatique, a été entièrement refondu par le décret législatif n° 208 du 8 novembre 2021 (DL n°208/2021) et remplacé par un système d'évaluation au cas par cas des atteintes potentielles au pluralisme des médias, dans lequel les seuils définis ont une valeur indicative.

---

[1] *Malgré la réforme de la Rai adoptée en 2015, l'indépendance du groupe en termes de gouvernance et de financement demeure très critiquée. Par exemple, bien que la loi l'exige, aucun appel ouvert à candidature n'a été publié en 2018 lors du renouvellement du conseil d'administration et les critères de sélection n'ont pas été publiés.*

[2] *Corte costituzionale, sentenza n. 420/1994.*

[3] *Loi n° 249, du 31 juillet 1997, article 2, paragraphe 7.*

[4] *La loi du 3 mai 2004, n° 112, fut adoptée à la suite de la décision n° 466/2002 de la Cour constitutionnelle qui considérait que les trois chaînes nationales détenues par Mediaset constituaient une position dominante.*

(1) Les limites anti-concentration dans le secteur de la presse

L'article 3 de la loi sur l'édition du 25 février 1987[1] fixe trois limites anti-concentrations dans le secteur de la presse quotidienne. Est considérée comme dominante sur le marché, la société qui parvient à éditer ou contrôler :

– plus de 20 % du tirage total des journaux en Italie au cours de l'année précédente ;

– plus de 50 % du nombre de journaux quotidiens vendus au sein d'un espace interrégional (c'est-à-dire regroupant plusieurs régions proches).

Ce même article interdit aussi à une société de prendre des participations dans une maison d'édition de quotidiens dont le tirage dépassait 30 % de l'ensemble des tirages au niveau national au cours de l'année précédente.

Ces limites n'ont pas été modifiées dans le cadre de la refonte du régime de détention des médias audiovisuels.

(2) Les limites anti-concentration en vigueur dans le secteur audiovisuel jusqu'en 2021

Abrogé le 25 décembre 2021, le décret législatif n° 177, du 31 juillet 2005 portant texte consolidé pour les services de médias audiovisuels (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi - TUSMAR,* DL n° 177/2005)[2] fixait jusqu'alors le cadre normatif relatif aux règles de détention des médias en Italie. Son article 43 définissait trois types de limites visant à prévenir la concentration dans le secteur des médias, dont le respect était contrôlé par l'AGCOM, l'autorité de régulation des médias en Italie.

(a) La limite technique

Un premier type de limite, dénommé « limite technique », s'appliquait à chaque secteur médiatique individuellement (à l'exclusion de la presse quotidienne, régie par d'autres textes). Ainsi, « *après la mise en œuvre complète du plan national d'attribution des fréquences radio et de télévision numériques, le même fournisseur de contenu, y compris* via *des sociétés qualifiées de filiales ou d'associées* (…) *ne peut être titulaire d'autorisations permettant de diffuser plus de 20 % du total des programmes télévisés ou plus de 20 % de stations radio au niveau national* » (article 43, paragraphe 7, DL n° 177/2005). Cette limite technique visait à éviter toute position dominante sur un marché individuel.

Il revenait à l'AGCOM de contrôler le respect de la limite technique chaque fois qu'elle était informée d'une concentration dans les secteurs

[1] *Legge 25 febbraio 1987 , n. 67, Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*
[2] *Decreto legislativo, 31 luglio 2005, n. 177, (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici)*

concernés. Entre 2005 et 2021, aucune infraction à la limite technique n'a été constatée, mais cette règle n'a été mise en œuvre que dans le secteur radiophonique[1].

La limite technique n'a jamais été appliquée au secteur télévisuel, faute de définition du marché pertinent. La définition du marché pertinent a été repoussée à plusieurs reprises, dans l'attente de la réallocation de la bande de fréquences de 700 Mhz, puis à la suite de la décision de la CJUE du 3 septembre 2020, dans l'affaire opposant Vivendi et Mediaset (voir *infra*).

(b) Les limites économiques

Les limites dites « économiques » s'appliquaient à l'échelle du système intégré de communication (SIC). Selon la définition du décret législatif de 2005, le SIC incluait « *la presse quotidienne et périodique, l'édition papier et électronique y compris* via *Internet, les services de radio et de médias audiovisuels, le cinéma, la publicité en extérieur et en ligne, les opérations de communication pour des produits et services et le sponsoring* » (article 2, paragraphe 1, s) n° DL 177/2005). En application de la limite économique principale, aucun opérateur ne pouvait, ni directement, ni par l'intermédiaire d'entités contrôlées ou liées, réaliser des recettes[2] supérieures à 20 % des recettes totales du SIC (article 43, paragraphe 9, DL n° 177/2005).

Ce plafond de 20 % était abaissé à 10 % pour les sociétés dont les recettes dans le secteur des communications électroniques représentent plus de 40 % des recettes totales de ce secteur (article 43, paragraphe 11, DL n° 177/2005).

L'AGCOM procédait chaque année à l'estimation de la valeur globale du SIC (18,1 milliards d'euros en 2019, soit 1,01 % du PIB italien, en baisse de 1,4 % par rapport à 2018[3]) et devait veiller au respect des limites économiques. En 2020, l'AGCOM avait ainsi observé un nombre important d'acquisitions et de demandes d'autorisations par certains fournisseurs de médias audiovisuels nationaux, les conduisant à se rapprocher des limites économiques, sans toutefois relever d'infraction[4].

En 2017, à la suite d'une plainte déposée par Mediaset[5], l'AGCOM a constaté que Vivendi, en acquérant 28 % du capital de Mediaset, avait dépassé la limite économique prévue à l'article 43, paragraphe 11, fixée à 40 % des revenus du secteur des communications électroniques et plus de 10 % des recettes du SIC[6]. Elle avait alors donné douze mois à Vivendi pour

---

[1] *En septembre 2019, l'AGCOM a constaté « l'inexistence de positions dominantes ou de situations préjudiciables au pluralisme sur les marchés pertinents dans le secteur radiophonique ». AGCOM, Delibera N.389/19/CONS*

[2] *Les recettes (ricavi) considérées sont définies à l'article 43, paragraphe 10, DL 177/2005.*

[3] *AGCOM, Delibera N. 13/21/CONS*

[4] *AGCOM, Rapport annuel 2021.*

[5] *Société italienne du même secteur contrôlée par le groupe Fininvest dont l'actionnaire majoritaire est Silvio Berlusconi.*

[6] *AGCOM,Delibera N. 178/17/CONS*

remédier à sa situation de position dominante. Vivendi a néanmoins fait appel de cette décision et la CJUE a conclu que la limite économique prévue à l'article 43, paragraphe 11, était contraire au droit de l'Union européenne.

L'arrêt de la CJUE du 3 septembre 2020, Vivendi SA v. AGCOM (affaire C-719/18)

À la suite de la demande d'annulation de la décision de l'AGCOM par Vivendi, « *le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio demande à la Cour de justice, en substance, si la liberté d'établissement consacrée à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'oppose à la réglementation d'un État membre ayant pour effet d'empêcher une société d'un autre État membre, dont les recettes réalisées dans le secteur des communications électroniques au niveau national, y compris par l'intermédiaire de sociétés contrôlées ou liées, sont supérieures à 40 % des recettes globales réalisées dans ce secteur, de percevoir dans le SIC des recettes supérieures à 10 % de celles réalisées dans ce système. Par son arrêt de ce jour, la Cour répond par l'affirmative à cette question.*

« La Cour rappelle, tout d'abord, que l'article 49 TFUE s'oppose à toute mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le TFUE. Tel est le cas de la réglementation italienne interdisant à Vivendi de conserver les participations qu'elle avait acquises dans Mediaset ou détenait dans Telecom Italia et l'obligeant ainsi à mettre fin à ces participations dans l'une ou l'autre de ces entreprises dans la mesure où elles excédaient les seuils prévus.

« La Cour observe, ensuite, que, même si une restriction à la liberté d'établissement peut, en principe, être justifiée par un objectif d'intérêt général, tel que la protection du pluralisme de l'information et des médias, ce n'est pas le cas de la disposition en cause, celle-ci n'étant pas de nature à atteindre cet objectif.

« La Cour rappelle, à ce propos, que le droit de l'Union, en ce qui concerne les services de communications électroniques, établit une distinction claire entre la production de contenus et leur acheminement ou leur transmission. Ainsi, les entreprises actives dans le secteur des communications électroniques, exerçant un contrôle sur l'acheminement et la transmission des contenus, n'exercent pas nécessairement un contrôle sur la production de ces contenus. Or, la disposition en cause ne fait pas référence aux liens entre la production et l'acheminement des contenus et n'est pas non plus libellée de manière à s'appliquer spécifiquement en relation avec ces liens.

« La Cour relève, par ailleurs, que la disposition en cause définit de manière trop restrictive le périmètre du secteur des communications électroniques, en excluant notamment des marchés revêtant une importance croissante pour la transmission d'informations, comme les services de détail de téléphonie mobile ou d'autres services de communication électronique liés à l'Internet et les services de radiodiffusion par satellite. Or, ceux-ci étant devenus la principale voie d'accès aux médias, il n'est pas justifié de les exclure de cette définition.

« La Cour constate, en outre, qu'assimiler la situation d'une «société contrôlée» à celle d'une «société liée», dans le cadre du calcul des recettes réalisées par une entreprise dans le secteur des communications électroniques ou dans le SIC, n'apparaît pas conciliable avec l'objectif poursuivi par la disposition en cause.

> *« La Cour conclut que* ***la disposition italienne fixe des seuils qui sont sans relation avec le risque existant pour le pluralisme des médias****, ces seuils ne permettant pas de déterminer si et dans quelle mesure une entreprise peut effectivement influencer le contenu des médias. »*

Source : CJUE, Communiqué de presse n° 99/20 du 3 septembre 2020[1]

Au-delà des questions soulevées par l'affaire précitée, certains auteurs spécialistes du droit des médias italien ont souligné l'inefficacité de ces limites économiques pour prévenir les situations de concentration dans les médias, en raison de la très large définition retenue pour le SIC, du niveau élevé des limites et de l'absence de pondération entre secteurs au sein du SIC[2].

(c) La limite diagonale (propriété croisée)

En complément des autres limites, le droit des médias italien prévoyait une limite dite « diagonale » afin de prévenir la détention croisée de médias audiovisuels et de presse écrite quotidienne. Selon l'article 43, paragraphe 12, du décret législatif de 2005, les sociétés exerçant une activité dans le secteur télévisuel au niveau national réalisant plus de 8 % des recettes du SIC et les sociétés du secteur des communications électroniques réalisant plus de 40 % des recettes de ce secteur (visées au paragraphe 11) ne pouvaient prendre des participations dans des journaux quotidiens ou constituer de nouvelles sociétés d'édition de quotidiens (à l'exception des quotidiens diffusés uniquement par voie électronique). Cette interdiction de détention croisée s'appliquait également aux sociétés mères ou liées.

Enfin, dans ce régime, toute opération de concentration, transfert de propriété ou accord, dans le secteur des médias devait être notifiée parallèlement à l'AGCOM et à l'autorité de la concurrence italienne (*Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM*). Ceci a pu conduire, par le passé, à des décisions contradictoires, comme par exemple dans l'affaire SEAT/Cecchi Gori en 2001 où l'AGCOM s'était opposée à la concentration, tandis que l'AGCM l'avait autorisée, sous réserve de certains engagements[3].

(3) Le nouveau régime anti-concentration entré en vigueur fin décembre 2021

Le décret législatif n° 208/2021[4], entré en vigueur le 25 décembre 2021 après un avis favorable du Parlement italien, abroge intégralement le

---

[1] https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-09/cp200099fr.pdf

[2] *Voir Zaccaria et al., Diritto dell'informazione e della comunicazione, CEDAM, Wolters Kluwer, 2021.*

[3] *Observatoire européen de l'audiovisuel, rapport IRIS spécial, Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence, 2020, p. 102.*

[4] Decreto legislativo, 8 novembre 2021, n. 208
Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realta' del mercato.

« texte unique » de 2005 sur les médias audiovisuels. Il vise principalement à transposer la directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 sur les services de médias audiovisuels. Son titre VI, intitulé « normes de protection du pluralisme », a également vocation à tirer les conséquences de l'arrêt du 3 septembre 2020 de la CJUE et à mettre en conformité la réglementation italienne avec le droit de l'UE.

L'article 51 du décret législatif n° 208/2021 (qui se substitue à l'article 43 du DL n° 177/2005) réitère l'interdiction d'établir « *des positions de pouvoir de marché significatif, préjudiciables au pluralisme* », dans le système intégré des communications (SIC) et dans les marchés qui le composent. La définition et le périmètre du SIC demeurent identiques (article 3, z) DL n° 208/2021), tandis que l'AGCOM demeure tenue d'évaluer chaque année la valeur économique du SIC et des marchés qui le composent.

(a) Le maintien de la référence à des seuils en tant qu'indices de position dominante préjudiciable au pluralisme

L'article 51, paragraphe 3, du décret n° 208/2021 maintient la référence à des seuils déclaratifs de nature économique, technique ou diagonale, dont le contenu est très proche des limites préexistantes, pour apprécier une atteinte potentielle au pluralisme des médias ainsi que la compétence de l'AGCOM en la matière. La principale nouveauté est que ces limites ne sont plus appliquées de façon automatique et rigide, mais sont considérées comme des « *indices symptomatiques d'une position de pouvoir de marché important potentiellement préjudiciable au pluralisme* ».

Ainsi, en vertu de ce nouveau régime, les opérateurs du SIC ayant un chiffre d'affaires supérieur aux valeurs visées à l'article 16 de la loi n° 287, du 10 octobre 1990 (soit un chiffre d'affaires total des entreprises concernées supérieur à 492 millions d'euros) doivent notifier à l'AGCOM les accords et opérations de fusion. Les opérateurs doivent également notifier formellement l'AGCOM si, même par l'intermédiaire de filiales ou de sociétés contrôlées ou liées, ils se trouvent ou pourraient se trouver à la suite d'une opération de concentration, dans l'une des quatre situations suivantes :

– leurs recettes sont supérieures à 20 % des recettes globales du SIC ou dépassent 50 % des recettes globales dans un ou plusieurs marchés composant le SIC ;

– leurs recettes sont supérieures à 20 % des recettes totales sur les marchés de fourniture au détail de services de communication électronique et, dans le même temps, représentent plus de 10 % des recettes globales du SIC et plus de 25 % des recettes dans un ou plusieurs des marchés qui le composent ;

– leurs recettes sont supérieures à 8 % des recettes globales du SIC et les opérateurs détiennent ou souhaitent acquérir des participations dans des

sociétés d'édition de quotidiens, à l'exception des quotidiens distribués exclusivement en ligne (seuil identique à l'ancienne limite diagonale) ;

– les opérateurs sont titulaires d'autorisations leur permettant de diffuser plus de 20 % du nombre total de programmes télévisés ou plus de 20 % des programmes radio diffusés sur les fréquences terrestres au niveau national (seuil identique à l'ancienne limite technique).

(b) La prise en compte d'autres facteurs pour juger de l'atteinte au pluralisme

Afin de déterminer si une entreprise ou un groupe d'entreprises détient un pouvoir de marché significatif préjudiciable au pluralisme, l'AGCOM doit tenir compte, en plus du niveau de recettes, des éléments suivants : « *le niveau de concurrence statique et dynamique au sein du système, les barrières à l'entrée dans celui-ci, la convergence entre secteurs et marchés, les synergies dérivant des activités exercées sur des marchés différents, mais contigus, l'intégration verticale et conglomérale des entreprises, la disponibilité et le contrôle des données, le contrôle direct ou indirect des ressources nécessaires rares, telles que les fréquences de transmission, l'efficacité économique de l'entreprise, également en termes d'économies d'échelle, de portée et de réseau, ainsi que les indices quantitatifs de diffusion de programmes de radio et de télévision, y compris en référence aux programmes d'information, aux œuvres cinématographiques, aux produits et services éditoriaux et en ligne* » (article 51, paragraphe 5, DL n° 208/2021).

Le décret législatif prévoit l'adoption par l'AGCOM de lignes directrices précisant la méthodologie utilisée pour évaluer l'existence d'un pouvoir de marché portant atteinte au pluralisme[1].

(c) Les pouvoirs de l'AGCOM

Afin d'inciter les entreprises à respecter les obligations de communication préalable prévues à l'article 51, paragraphe 3 lorsqu'elles seraient amenées à dépasser certains seuils, le nouveau décret législatif autorise l'AGCOM à prononcer des sanctions administratives pécuniaires pouvant représenter jusqu'à 1 % du chiffre d'affaires de l'année précédente à l'encontre des entreprises n'ayant pas respecté ces obligations.

L'AGCOM vérifie le respect de l'interdiction de pouvoir de marché important portant atteinte au pluralisme des médias sur la base des notifications transmises par les entreprises, des éventuelles plaintes reçues ou sur auto-saisine (article 51, paragraphe 5, DL n° 208/2021). Lors de ses enquêtes, l'AGCOM doit respecter le principe du contradictoire et la confidentialité des données des personnes et des entreprises (article 51, paragraphe 7, DL n° 208/2021).

[1] *Ces lignes directrices n'avaient pas été publiées à la date de la rédaction de la présente étude.*

Si, à la suite d'une enquête, l'AGCOM confirme l'existence d'une position de pouvoir de marché significatif, préjudiciable au pluralisme, elle intervient pour que celle-ci soit rapidement supprimée. Si elle constate que certaines opérations futures sont susceptibles d'aboutir à une situation interdite, elle en empêche la poursuite. Si elle le juge nécessaire, l'AGCOM peut décider de prendre des mesures affectant la structure de l'entreprise, imposant la cession d'entreprises ou de branches, dans un délai approprié ne pouvant excéder douze mois. Les opérateurs soumis à une enquête de l'AGCOM peuvent présenter à l'AGCOM des engagements qui, s'ils sont jugés suffisants par l'Autorité, sont rendus contraignants par celle-ci (article 51, paragraphe 6, DL n° 208/2021).

Dans le cadre de la procédure d'examen du projet de décret législatif par le Parlement, l'Autorité de la concurrence avait rendu un avis dans lequel elle proposait d'introduire une procédure d'avis, obligatoire ou facultatif, de l'Autorité de la concurrence dans les enquêtes menées par l'AGCOM. Cette proposition, à laquelle l'AGCOM était opposée, n'a pas été retenue dans le texte final[1].

c) La protection de l'indépendance des journalistes et des rédactions

Les recherches conduites n'ont pas permis de mettre en évidence l'existence de dispositions législatives spécifiques visant à protéger l'indépendance éditoriale des journalistes ou des rédactions face aux propriétaires des médias dans lesquels ils travaillent.

Dans l'ensemble, la situation économique et l'indépendance des journalistes en Italie apparaît dégradée. Selon le rapport annuel 2021 de la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, l'Italie est, après la Russie, le pays où le plus grand nombre d'atteintes à l'intégrité physique des journalistes a été signalé[2].

La deuxième édition de l'observatoire sur le journalisme, publiée par l'AGCOM en 2017, soulignait quant à elle le faible niveau de protection juridique des journalistes face aux plaintes de tiers, ce qui conduirait à une forme d'autocensure (« *chilling-effect* ») de certains journalistes, nuisible au pluralisme[3]. Ce phénomène serait d'autant plus prononcé en Italie en raison des facteurs suivants :

– la fréquence des « *liti temerarie* » (littéralement contentieux imprudents), qui désignent en droit italien des actions en justice menées avec mauvaise foi, négligence grave ou absence de prudence, c'est-à-dire avec la

---

[1] *Voir : http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0288_F002.pdf&leg=XVIII#pagemode=none*

[2] *https://rm.coe.int/rapport-annuel-fra-liberte-des-medias-en-europe-web/1680a2489f*

[3] *AGCOM, Osservatorio sul giornalismo II edizione, https://www.agcom.it/documents/10179/7278186/Documento+generico+29-03-2017/3c3b73a7-64ce-47e9-acf1-e0ae62fad01f?version=1.0*

conscience d'engager une procédure généralement infondée en fait ou en droit. Ces procédures sont souvent menées à des fins dilatoires ou d'obstruction à l'exercice du droit de reportage des journalistes et assorties de demandes d'indemnisations pour préjudice moral disproportionnées[1] ;

– le degré élevé de précarité d'une grande partie des journalistes, qui ne leur permet pas de supporter les frais de procédure liées aux formes d'intimidation par voie d'action en justice. L'AGCOM relève aussi qu'il y a « *souvent, un manque de soutien de la direction éditoriale, en particulier dans les petits médias locaux, qui ont l'obligation comptable d'inscrire à leur bilan le passif lié aux frais de justice* »[2] ;

– la longue durée des procès en Italie et la crainte du journaliste accusé de se voir infliger une peine de prison. En effet, ces actions en justice ont un caractère d'autant plus intimidant que l'article 13 de la loi n° 47 de 1948 sur la presse[3] prévoit obligatoirement une peine d'emprisonnement d'un à six ans assortie du paiement d'une amende en cas de condamnation pour diffamation par voie de presse. En juin 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré cet article inconstitutionnel et précisé que l'article 595, troisième alinéa, du code pénal, prévoyant un emprisonnement de six mois à trois ans ou, à défaut, le paiement d'une amende était compatible avec la Constitution, mais que seuls « *les cas d'une gravité exceptionnelle* » devaient être sanctionnés par une peine d'emprisonnement[4]. La Cour constitutionnelle a également appelé le législateur à intervenir afin d' « *assurer un équilibre plus adéquat entre la liberté d'expression et la protection de la réputation individuelle* ».

---

[1] *Op. cit., p. 69 et suivantes.*
[2] *AGCOM, Osservatorio sul giornalismo II edizione, p. 70.*
[3] *Legge 8 febbraio 1948, n. 47, Disposizioni sulla stampa*
[4] *Corte costituzionale, sentenza n° 150/2021,*
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210622191846.pdf

ANNEXE 3 - REPORTERS SANS FRONTIÈRES - CLASSEMENT MONDIAL DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE 2021

1	Norvège	6,72
2	Finlande	6,99
3	Suède	7,24
4	Danemark	8,57
5	Costa Rica	8,76
6	Pays-Bas	9,67
7	Jamaïque	9,96
8	Nouvelle-Zélande	10,04
9	Portugal	10,11
10	Suisse	10,55
11	Belgique	11,69
12	Irlande	11,91
13	Allemagne	15,24
14	Canada	15,25
15	Estonie	15,25
16	Islande	15,37
17	Autriche	16,34
18	Uruguay	16,38
19	Suriname	16,95
20	Luxembourg	17,56
21	Samoa	19,24
22	Lettonie	19,26
23	Liechtenstein	19,49
24	Namibie	19,72
25	Australie	19,79
26	Chypre	19,85
27	Cap-Vert	20,09
28	Lituanie	20,15
29	Espagne	20,44
30	Ghana	21,33
31	Trinité-et-Tobago	21,55
32	Afrique du Sud	21,59
33	Royaume-Uni	21,59
34	France	22,60
35	Slovaquie	23,02
36	Slovénie	23,10
37	Burkina Faso	23,17
38	Botswana	23,25
39	Andorre	23,32
40	République Tchèque	23,38
41	Italie	23,39
42	Corée du Sud	23,43
43	Taïwan	23,86
44	États-Unis	23,93
45	OECO	23,98
46	Tonga	24,59
47	Papouasie-Nouvelle-Guinée	24,88
48	Roumanie	24,91
49	Sénégal	25,22
50	République Dominicain e	25,60