



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La concentration dans le secteur des médias
à l'ère numérique : de la réglementation
à la régulation

MARS 2022

Anthony REQUIN
Louis de CREVOISIER

Sylviane TARSOT-GILLERY
Sylvie CLÉMENT-CUZIN

Inspection générale
des finances

Inspection générale
des affaires culturelles



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE
MINISTÈRE DE LA CULTURE

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES CULTURELLES

N° 2021-M-061-03

N° 2021-26

RAPPORT

LA CONCENTRATION DANS LE SECTEUR DES MÉDIAS À L'ÈRE NUMÉRIQUE : DE LA RÉGLEMENTATION À LA RÉGULATION

Établi par

LOUIS DE CREVOISIER
Inspecteur des finances

SYLVIANE TARSOT-GILLERY
Inspectrice générale des
affaires culturelles

Avec la participation de

CHARLES PERONNE
ET

SYLVIE CLÉMENT-CUZIN
Inspectrice générale des
affaires culturelles

ANNE LINKOWSKI

Inspecteurs stagiaires des finances

Sous la supervision de

ANTHONY REQUIN

Inspecteur général des finances

- MARS 2022 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGAC

Inspection générale
des affaires culturelles

*En hommage à M. Edouard Crépey (1976-2022), conseiller d'État,
rapporteur général de la commission de 2005 présidée par M. Alain Lancelot
sur la concentration dans le secteur des médias.*

SYNTHÈSE

Par courrier du 8 septembre 2021, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, et le ministre de la culture ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission relative aux règles anti-concentration dans le secteur de la presse, de l'audiovisuel et des groupes multimédias. Les éléments qui suivent résument les principaux constats et orientations de la mission.

Le secteur des médias se caractérise par un degré de concentration hétérogène autant que par un fort niveau de pluralisme.

La concentration dans le secteur des médias est en moyenne élevée mais hétérogène selon les sous-secteurs : élevée et en baisse pour la télévision entre 2005 et 2016 ; élevée et stable pour la radio sur cette même période ; élevée pour la presse quotidienne nationale (PQN) et très forte pour la presse quotidienne locale (PQL). La diversification pluri-médias des groupes reste limitée en France, à l'exception du groupe Vivendi. Il apparaît de ce fait difficile de porter une appréciation univoque sur la concentration pour le secteur dans son ensemble. En tout état de cause, le degré de pluralisme des contenus apparaît bien plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était au début des années 2000 et à plus forte raison en 1986, du fait de la multiplication des canaux de diffusion, de la numérisation et de l'arrivée de nouveaux acteurs (par exemple les acteurs « tout en ligne », ou « *pure players* »). La théorie économique explicite, par ailleurs, qu'il n'y a pas de corrélation mécanique entre concentration et pluralisme, d'autant que l'anti-concentration n'est qu'un levier parmi d'autres des politiques publiques en faveur du pluralisme, aux côtés, par exemple, de l'existence d'un pôle audiovisuel public fort dont l'indépendance et le pluralisme sont, en France, protégés par la loi.

La santé économique des médias est la première condition du pluralisme et requiert un environnement concurrentiel équitable avec les nouveaux opérateurs et plateformes numériques.

Dans un contexte marqué par des ruptures technologiques rapides et une transformation des usages, la concurrence de nouveaux opérateurs audiovisuels dans la vidéo ou l'écoute à la demande, et l'irruption des grandes plateformes numériques comme Google et Facebook dans la chaîne de valeur des médias, ont, sur deux décennies, considérablement fragilisé le modèle économique des médias traditionnels, et singulièrement de la presse. Ces plateformes sont devenues, notamment, un intermédiaire incontournable dans le contact avec le consommateur final et ont capté le marché de la publicité en ligne. Dans ce contexte, la constitution de « champions » nationaux ou européens, à même de rivaliser avec les plateformes, est une question ancienne, qui se pose avec une acuité renouvelée par les mouvements capitalistiques engagés par certains éditeurs dans la période récente. Cette ambition affichée est, de l'opinion d'autres acteurs, irréaliste, compte tenu de la différence d'échelle existante avec les géants numériques américains.

Cette situation appelle, pour les pouvoirs publics, le rétablissement de marchés numériques équitables et ouverts, ce que visent deux règlements en cours d'examen au niveau européen, le « *Digital Markets Act* » (DMA) et le « *Digital Services Act* » (DSA). Elle requiert, au-delà, un environnement réglementaire équitable : si la directive de 2018 relative aux services de médias audiovisuels (SMA) a permis d'élargir les obligations de diffusion et de soutien à la production des éditeurs de télévision aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), il persiste toutefois des asymétries réglementaires entre les opérateurs audiovisuels traditionnels et les acteurs du numérique, s'agissant en particulier des obligations de financement de la production indépendante, qui limitent notamment leurs possibilités d'intégration verticale.

Le cadre juridique du contrôle sectoriel des concentrations spécifique aux médias est obsolète, dans ses outils et dans son approche.

Le contrôle des concentrations dans le secteur des médias est double : d'une part, les opérations dépassant certains seuils de chiffre d'affaires sont soumises à un contrôle de droit commun réalisé par l'Autorité de la concurrence, qui poursuit l'objectif de bon fonctionnement des marchés ; d'autre part, un dispositif sectoriel de contrôle des concentrations a été mis en place en 1986 et répond à l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme. Ce dispositif sectoriel s'articule schématiquement autour de trois volets : premier volet, des seuils mono et pluri-médias au niveau national et local fixés par la loi interdisant un certain niveau de diffusion, de couverture de la population ou de détention capitalistique ; deuxième volet, une procédure d'agrément que doit obtenir tout éditeur de services de télévision ou de radio détenteur d'une autorisation de diffusion auprès de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)¹ en cas de modification du contrôle de la société titulaire de l'autorisation ; et, troisième volet, des seuils de détention capitalistique mono-média applicables uniquement aux personnes morales et physiques extra-européennes.

Dans ce schéma institutionnel, le risque d'une appréciation distincte d'une même opération de concentration par l'Autorité de la concurrence et l'ARCOM existe s'agissant du deuxième volet, dans le cadre duquel l'ARCOM bénéficie d'une marge d'appréciation, mais il ne s'est à ce stade jamais réalisé.

Le contrôle sectoriel des concentrations apparaît à plus d'un titre inadapté et complexe. Il est, en premier lieu, inadapté à la révolution numérique, ne prenant en compte que les médias audiovisuels hertziens et la presse papier, dans une approche cloisonnée des médias ne correspondant plus aux phénomènes de convergence à l'œuvre. De plus, les seuils fixés dans la loi, dans le cadre du premier volet, s'appliquent automatiquement et ne permettent pas un « réglage fin » du secteur, comme peut le faire l'Autorité de la concurrence lorsqu'elle autorise une opération sous réserve du respect d'engagements structurels ou comportementaux. Enfin, le rehaussement par le législateur de certains seuils pour faciliter expressément certaines opérations spécifiques affecte le principal avantage d'une approche fonctionnant sur des seuils, à savoir sa prévisibilité et sa stabilité. Aussi la nécessité d'une refonte de ce dispositif est-elle un constat ancien et partagé, que les travaux de la mission confirment.

Un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias demeure nécessaire, mais l'approche actuelle basée sur des seuils fixés dans la loi n'est plus adaptée.

La nécessité d'un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias peut être interrogée. En effet, le droit de la concurrence poursuit aussi l'objectif d'une plus grande diversité de produits et services et il a, de fait, protégé de façon croissante la diversité des acteurs et des contenus dans le secteur des médias, allant jusqu'à prendre en compte la diversité des lignes éditoriales dans des opérations concernant des titres de presse et imposer le maintien de rédactions séparées comme condition de réalisation de l'opération. De plus, contrairement à la situation antérieure, le contrôle de droit commun des concentrations ne relève plus du Gouvernement mais, depuis 2009, d'une autorité administrative indépendante. Compte tenu des éléments qui précèdent, certains acteurs soutiennent que tout ou partie du dispositif anti-concentration pourrait être supprimé, l'Autorité de la concurrence étant à même d'assurer à la fois le bon fonctionnement des marchés et le pluralisme.

Nonobstant ces éléments, la mission estime qu'il existe des arguments justifiant le maintien d'un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias au regard de l'objectif de préservation du pluralisme, aux côtés du contrôle de droit commun. En effet, une opération de concentration autorisée du point de vue concurrentiel peut être problématique au regard du pluralisme : à titre d'exemple, alors que la Commission européenne avait autorisé le projet

¹ L'ARCOM résulte de la fusion le 1^{er} janvier 2022 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi).

Rapport

d'acquisition de Twenty-First Century Fox par Sky plc en 2017 au regard du droit de la concurrence, celui-ci a finalement été interdit par les autorités britanniques au regard du pluralisme. De plus, la segmentation de l'analyse concurrentielle par marchés pertinents ne permet pas d'apprécier la concentration de la production d'information au sein d'un groupe pluri-médias et, surtout, le rang constitutionnel du principe de pluralisme n'apparaît pas compatible avec la possibilité de mettre en balance cet objectif avec d'autres facteurs, tels que les gains d'efficience générés par une opération de concentration.

Dans ce contexte, la mission estime qu'un contrôle des concentrations spécifique aux médias reste nécessaire, poursuivant l'objectif d'éviter qu'une même personne, physique ou morale, ne puisse avoir une influence disproportionnée sur la formation de l'opinion. Compte tenu de l'inadaptation du dispositif actuel, celui-ci doit être refondé dans le cadre d'une approche renouvelée.

La mission préconise de refonder le contrôle sectoriel des concentrations dans le cadre d'une approche caractérisée par sa plasticité et centrée sur les médias d'information.

Le dispositif proposé par la mission ne reposerait pas, comme aujourd'hui, sur des seuils fixés par la loi, mais sur une approche plus souple permettant à l'ARCOM d'apprécier au cas par cas l'impact des opérations sur le pluralisme, sur la base d'une analyse transversale intégrant tous les médias d'information détenus par les parties notifiantes. Cette appréciation s'appuierait sur une grille d'analyse multifactorielle comprenant des indicateurs tant qualitatifs (diversité des contenus, indépendance de l'information au regard des agissements passés, etc.) que quantitatifs (audience réelle, couverture, viabilité économique des opérateurs, « parts d'attention », etc.), comme le pratique aujourd'hui l'autorité de régulation des télécommunications britannique (Ofcom). Un objectif de transparence devrait être poursuivi quant à la méthodologie suivie pour examiner l'impact de l'opération sur le pluralisme aux fins de garantir une forme de prévisibilité pour les acteurs économiques, comme le pratique au demeurant l'Autorité de la concurrence dans le cadre de ses lignes directrices.

Sur le plan institutionnel, l'Autorité de la concurrence et l'ARCOM seraient donc chargées de deux contrôles distincts, comme c'est le cas aujourd'hui s'agissant de la procédure d'agrément susmentionnée. Aussi, dès lors qu'une opération entrerait dans le champ de régulation des deux autorités, chacune d'entre elles disposerait de la faculté de l'autoriser ou de la refuser au terme d'une analyse qui pourrait, en fonction de la complexité de l'opération, nécessiter une phase d'examen approfondi ; en cas de divergence, à savoir une autorisation par une autorité et un refus de l'autre autorité, l'opération serait donc bloquée. Enfin, cette nouvelle mission de l'ARCOM devrait s'exercer, comme c'est le cas aujourd'hui, sous le contrôle du juge administratif ainsi qu'en rendant des comptes à la représentation nationale.

Ce nouveau dispositif de contrôle des concentrations constitue une double rupture.

D'une part, sur le plan conceptuel, le dispositif proposé marque le passage d'un contrôle des concentrations rigide, à partir de seuils fixés dans la loi, à une véritable régulation sectorielle. Il doit en effet permettre un « réglage fin » du secteur, par exemple en autorisant une opération sous conditions d'engagements, pouvant être comportementaux (ex : maintien de rédactions séparées) ou structurels (ex : cession d'un titre d'information). Cette nouvelle approche, caractérisée par sa plasticité, s'inspire du dispositif en vigueur au Royaume-Uni, où elle a déjà fait ses preuves ; elle est aussi le gage d'un dispositif pérenne, adapté aux futures ruptures technologiques.

D'autre part, sur le plan des acteurs concernés, le dispositif proposé ne s'appliquerait qu'aux seuls médias d'information, alors que les seuils actuellement en vigueur s'appliquent à tous les médias traditionnels. Ce recentrage du dispositif se justifie par l'objectif poursuivi, à savoir empêcher qu'une personne, morale ou physique, ne puisse exercer une influence disproportionnée dans la formation de l'opinion. La définition du champ des médias d'information constitue un exercice délicat mais qui peut être surmonté, par exemple en confiant à l'ARCOM le soin d'apprécier, sur la base de panels de consommateurs, quels médias

doivent être considérés comme tels. Toutes les opérations intervenant dans ce champ n'ont pas vocation à faire l'objet d'un contrôle approfondi, mais uniquement celles risquant d'affecter significativement le pluralisme ; à titre de comparaison, l'Ofcom a procédé à sept examens de ce type entre 2006 et 2020. En pratique, un seuil basé sur le chiffre d'affaires pourrait être défini dans la loi à partir duquel une opération devrait être préalablement déclarée à l'ARCOM ; en complément, un pouvoir d'auto-saisine borné dans le temps pourrait aussi lui être conféré.

La mise en œuvre du dispositif proposé requiert un encadrement législatif des nouvelles compétences confiées à l'ARCOM et suppose une entrée en vigueur différée.

Les règles concernant le pluralisme des médias étant du ressort du législateur, le dispositif proposé doit nécessairement être adossé à des dispositions législatives, à plus forte raison s'agissant d'une exigence de caractère constitutionnel. Afin de préserver la plasticité de la régulation, le cadre législatif aurait pour mission de définir uniquement les grands principes et les objectifs de la régulation, tout en confiant au régulateur des compétences suffisamment larges pour qu'il puisse mettre en œuvre avec efficacité et proportionnalité les principes ainsi fixés. Des travaux juridiques complémentaires seront nécessaires pour préciser le partage entre la loi, le règlement et la régulation sectorielle. Ce dispositif se substituerait aux seuils mono et pluri-médias existants mais, compte tenu de la rareté du spectre hertzien, l'agrément prévu à l'article 42-3 al. 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, applicable aux éditeurs autorisés à la diffusion hertzienne, devrait être préservé.

En raison des délais nécessaires à la préparation d'une telle réforme, la prochaine loi audiovisuelle pourrait acter la création de ce dispositif tout en prévoyant une entrée en vigueur différée pour son application ; dans l'intervalle, afin de préserver la visibilité des opérateurs économiques, la réglementation actuelle serait conservée en l'état. Compte tenu du rôle encore prépondérant de l'information *via* la télévision, ce temps de latence dans la mise en place du nouveau cadre juridique n'apparaît pas problématique. Toutefois, au vu du rythme auquel la bascule des usages de consommation s'effectue, notamment chez les jeunes générations, il serait souhaitable que le nouveau cadre juridique soit effectif au terme de la prochaine législature.

Les seuils applicables aux personnes extra-européennes devraient par ailleurs être révisés et articulés avec la réglementation des investissements étrangers en France.

Les seuils spécifiques aux personnes extra-européennes doivent être conservés car ils poursuivent un objectif de souveraineté autant que de pluralisme. Ils devraient toutefois être élargis, s'agissant de la presse, aux services de presse en ligne.

De plus, dans le contexte de convergence des médias, la réglementation des investissements étrangers en France (IEF) pourrait être, à moyen terme et comme ailleurs en Europe, élargie à l'ensemble des médias d'information, au-delà du seul secteur de la presse comme c'est le cas aujourd'hui.

La refonte du contrôle des concentrations spécifique aux médias pourra atteindre son objectif à trois conditions :

- ◆ assurer l'indépendance et l'honnêteté de l'information² : la théorie économique suggère que le risque de « capture » d'un média par des intérêts individuels, par exemple politiques ou industriels, s'accroît à mesure de la concentration du secteur, singulièrement dans un environnement où des médias sont détenus par des entreprises dont ce n'est pas le cœur de métier initial, ce qui alimente des interrogations dans certaines parties de l'opinion publique sur les raisons de cet intérêt pour le secteur des médias. La mission suggère, à cet égard, de réaliser une évaluation, rendue publique, des dispositions protégeant l'indépendance et l'honnêteté de l'information, et notamment de celles introduites par la loi du 14 novembre 2016 ;

² Formulation issue de la jurisprudence constitutionnelle.

Rapport

- ◆ assurer le pluralisme d'exposition : au-delà de la diversité des contenus, l'enjeu en termes de pluralisme se déplace, à l'ère numérique, vers l'exposition des consommateurs à ces contenus, qui peut être biaisée par les algorithmes de recommandation ou des équipements électroniques dédiés (par exemple le bouton « Netflix » sur la télécommande des téléviseurs ou un bouton d'autoradio « Spotify »). Les initiatives européennes en cours sur ce sujet (le DSA notamment) ainsi que des travaux récents, comme le rapport de janvier 2022 de la commission présidée par M. Gérard Bronner sur la lutte contre la désinformation, ont vocation à répondre à ces enjeux. Dans ce contexte, la mission préconise de soutenir les amendements introduits au DSA ayant pour objet de réguler les algorithmes de recommandation des plateformes numériques dans une logique de transparence et de pluralisme ;
- ◆ enfin, articuler le dispositif français avec les initiatives européennes : la Commission européenne conduit actuellement une consultation en vue du « *Media Freedom Act* », qui sera présenté à l'été 2022. Le texte pourrait comprendre des propositions sur le contrôle des concentrations dans les médias ; une harmonisation totale de ce contrôle en Europe paraît difficile au regard des compétences de l'Union et de la diversité des situations nationales, mais le renforcement du dialogue entre les régulateurs européens paraît souhaitable, notamment dans le cadre du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. NONOBTANT UN DEGRÉ DE CONCENTRATION HÉTÉROGÈNE, LE NUMÉRIQUE A FAVORISÉ UN FORT NIVEAU DE PLURALISME DES MÉDIAS	4
1.1. La concentration dans le secteur des médias est en moyenne élevée, quoiqu'hétérogène selon les sous-secteurs	4
1.2. Le numérique a favorisé le développement d'un fort niveau de pluralisme des contenus.....	6
1.3. De fait, il n'existe pas de relation mécanique entre concentration et pluralisme des contenus.....	7
1.4. La numérisation des médias pose aujourd'hui de nouveaux défis en matière de pluralisme	9
2. LA SANTÉ ÉCONOMIQUE DES MÉDIAS, PREMIÈRE CONDITION DU PLURALISME, REQUIERT UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL ÉQUITABLE AVEC LES NOUVEAUX OPÉRATEURS ET LES PLATEFORMES NUMÉRIQUES.....	11
2.1. Dans un contexte de transformation des usages, de nouveaux opérateurs et les plateformes numériques fragilisent l'économie des médias	11
2.2. La régulation européenne cherche à rééquilibrer les relations entre les plateformes numériques et les entreprises utilisatrices, dont les médias.....	15
2.3. L'établissement de conditions concurrentielles équitables reste en tout état de cause conditionné à l'établissement d'un environnement réglementaire équitable	17
3. LE DISPOSITIF ANTI-CONCENTRATION SPÉCIFIQUE AUX MÉDIAS POURSUIT UN OBJECTIF DE PLURALISME MAIS APPARAÎT OBSOLÈTE.....	21
3.1. Le dispositif anti-concentration spécifique aux médias répond à l'exigence constitutionnelle de pluralisme	21
3.2. Le dispositif sectoriel de contrôle des concentrations pour les médias s'articule avec le contrôle de droit commun des concentrations.....	25
3.3. L'obsolescence et l'inadaptation de ce dispositif est un constat ancien et partagé, que les travaux de la mission confirment	28
4. LE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS DANS LE SECTEUR DES MÉDIAS DEMEURE NÉCESSAIRE MAIS DEVRAIT SUIVRE UNE APPROCHE CARACTÉRISÉE PAR SA PLASTICITÉ ET CENTRÉE SUR LES MÉDIAS D'INFORMATION.....	31
4.1. La nécessité d'un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias peut être interrogée	31
4.2. Un contrôle spécifique au secteur des médias demeure toutefois nécessaire, tout en écartant l'approche actuelle de seuils fixés par la loi.....	33
4.3. Le contrôle sectoriel des concentrations devrait être révisé dans le cadre d'une approche caractérisée par sa plasticité et centrée sur les médias d'information	37

5. LA RÉFORME PROPOSÉE DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS SPÉCIFIQUE AUX MÉDIAS NE SERA EFFICACE QU'À TROIS CONDITIONS.....	46
5.1. Assurer l'indépendance et l'honnêteté de l'information	46
5.2. Garantir un pluralisme d'exposition à travers, notamment, la régulation des algorithmes.....	49
5.3. Articuler le dispositif sectoriel français avec les éventuelles initiatives européennes en la matière.....	53
CONCLUSION.....	57
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	59
GLOSSAIRE	60

INTRODUCTION

« La liberté d'expression vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels, il n'est pas de "société démocratique" »³.

Par courrier du 8 septembre 2021 (cf. pièce jointe), le ministre de l'économie, des finances et de la relance, et la ministre de la culture ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission relative aux règles anti-concentration dans le secteur de la presse, de l'audiovisuel et des groupes multimédias.

La lettre de mission sollicitait en particulier :

- ◆ un état des lieux des stratégies des acteurs industriels ;
- ◆ une analyse de la pertinence et de la nécessité de la mise en œuvre d'outils de politique publique sectoriels pour réguler les concentrations⁴ dans le secteur des médias ou en corriger d'éventuels effets indésirables au regard de l'objectif constitutionnel de sauvegarde du pluralisme ;
- ◆ d'aboutir à des propositions sur ces outils de politique publique sectoriels, s'ils sont jugés nécessaires.

La France dispose en effet d'un dispositif de contrôle sectoriel des concentrations dans les médias, applicable, en l'état, aux médias traditionnels, à savoir les éditeurs audiovisuels hertziens et la presse écrite, qui s'ajoute au contrôle de droit commun des concentrations réalisé par l'Autorité de la concurrence. Ce cadre juridique, prévu par la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, a, dans l'ensemble, relativement peu évolué dans ses fondements depuis son adoption. De ce fait, la triple révolution des technologies, des usages, et des marchés, à l'œuvre depuis le début des années 2000 dans le secteur des médias, rend ce dispositif obsolète.

Aussi, tant l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)⁵ que l'Autorité de la concurrence et certains acteurs économiques privés ont appelé ces dernières années à une refonte du dispositif anti-concentration sectoriel. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) préconisait ainsi en 2018⁶ une « *refonte complète* » du dispositif permettant de garantir le pluralisme sans défavoriser les acteurs traditionnels nationaux et suggérait, en 2021, de confier à des experts une mission de réflexion sur ce dispositif⁷.

³ Cour européenne des droits de l'Homme, 21 janvier 1999, arrêt Fressoz et Roire c. France [GC] - 29183/95.

⁴ On parle d'opération de concentration lorsque deux entreprises antérieurement indépendantes fusionnent, lorsqu'elles créent une entreprise commune ou lorsqu'une entreprise prend le contrôle d'une ou plusieurs autres (article L. 430-1 du code de commerce).

⁵ L'ARCOM résulte de la fusion le 1^{er} janvier 2022 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi).

⁶ CSA, septembre 2018, « Refonder la régulation audiovisuelle ».

⁷ CSA, avis n° 2021 du 22 mars 2021 sur le projet de loi relatif à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

Rapport

Le constat d'obsolescence du dispositif anti-concentration sectoriel n'est toutefois pas récent, il se trouvait déjà formulé par le rapport de 2005 de la commission présidée par M. Alain Lancelot⁸, dernière réflexion d'ensemble sur le sujet qui formulait des recommandations pour réformer le dispositif anti-concentration sectoriel. Il préconisait toutefois moins une refonte qu'une adaptation du dispositif, dont l'approche n'était pas remise en cause, et ses conclusions n'avaient dans l'ensemble pas été suivies d'effets.

Dans ce contexte, la mission a souhaité adopter une approche différente en cherchant à apprécier dans quelle mesure peut être proposée, si elle apparaît nécessaire, une refonte du dispositif anti-concentration sectoriel existant. La méthode suivie n'a pas consisté, sur le mode inductif, à adapter le dispositif anti-concentration existant, mais plutôt, sur le mode déductif, à déterminer les modalités les plus adéquates pour atteindre l'objectif qu'il poursuit, à savoir le pluralisme. La mission souligne qu'elle n'a pas eu pour objet d'apprécier les opérations de concentration en cours, ce qui a été rappelé en propos liminaire à chacune de ses auditions mais, au contraire, de se projeter à un horizon de moyen terme pour déterminer, si elle apparaissait nécessaire, les contours d'une régulation pérenne des concentrations dans le secteur des médias.

Ce faisant, la mission a initialement adopté une acception large du pluralisme, ne se limitant pas au pluralisme des courants de pensée et d'opinion, mais intégrant, au sens large, la diversité des contenus, y compris au point de vue culturel. Deux grilles d'analyse se sont avérées particulièrement utiles pour circonscrire cette notion : d'une part, la doctrine distingue usuellement un pluralisme dit « externe », qui s'attache à la diversité des acteurs de médias, et un pluralisme « interne », qui s'attache, au sein d'un média, à la diversité des contenus ; d'autre part, s'agissant plus spécifiquement de l'information, elle distingue le pluralisme des sources – à savoir la diversité des sources d'information –, le pluralisme des contenus – qui s'analyse sous l'angle de la diversité de l'offre de contenus d'information et du pluralisme des courants de pensée et d'opinion – et le pluralisme d'exposition – qui s'attache à l'attention effective accordée par les consommateurs à ces contenus⁹.

Ses travaux ont reposé à la fois sur la littérature existante, sur les données accessibles, sur un cycle d'auditions très large ayant conduit à échanger avec près de 200 personnes, dans la sphère publique et privée, ainsi que sur des contributions écrites reçues (cf. Annexe I).

Le présent rapport est articulé en cinq parties. La première partie évalue la concentration et le degré de pluralisme dans le secteur des médias et présente les défis actuels en matière de pluralisme (1). Alors que la santé économique des médias est la première condition du pluralisme, la deuxième partie apprécie l'impact de la concurrence de nouveaux opérateurs et intermédiaires sur l'économie des médias et l'intérêt d'un environnement concurrentiel équitable (2). La troisième partie présente le cadre juridique du contrôle des concentrations sectoriel propre au secteur des médias en France et souligne son obsolescence (3). Dans ce contexte, la partie suivante confirme l'intérêt de conserver un contrôle des concentrations spécifique aux médias, aux côtés du contrôle de droit commun, et précise le cadre d'une approche renouvelée et adaptée à l'ère numérique pour ce dispositif (4). La dernière partie formule trois conditions d'efficacité de cette réforme, s'agissant de l'indépendance et de l'honnêteté de l'information, de la garantie du pluralisme d'exposition et de l'articulation avec l'initiative européenne en cours sur la liberté des médias (5).

⁸ Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, « Les problèmes de concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre ».

⁹ P. M. Napoli et K. Karppinen, 2013, « La diversité comme principe émergent pour la gouvernance de l'internet », in. Pluralisme de l'information et *media diversity* », chap. 2.

Rapport

À la fin du rapport, neuf annexes détaillent les constats de la mission. Après la liste des personnes rencontrées (Annexe I), une annexe dresse un panorama des acteurs des médias et de la concentration du secteur (Annexe II). Les deux annexes suivantes présentent le cadre juridique de l'examen des concentrations dans le secteur des médias en France (Annexe III) ainsi qu'à l'étranger (Annexe IV). L'annexe suivante détaille les instruments des pouvoirs publics pour favoriser le pluralisme en dehors de l'anti-concentration (Annexe V). Les ruptures technologiques, concurrentielles et des usages dans le secteur des médias, ainsi que leur impact sur le modèle économique des médias traditionnels et les stratégies adoptées par ces acteurs sont ensuite présentés (Annexe VI). Enfin, les trois dernières annexes exposent les modalités d'accès à l'information en France (Annexe VII) et la mesure de l'audience et des « parts d'attention » des médias (Annexe VIII), et précisent le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'intervention de l'Union européenne en matière de pluralisme des médias (Annexe IX).

1. Nonobstant un degré de concentration hétérogène, le numérique a favorisé un fort niveau de pluralisme des médias

1.1. La concentration dans le secteur des médias est en moyenne élevée, quoiqu'hétérogène selon les sous-secteurs

L'évaluation du degré de concentration d'un marché est un exercice délicat, pouvant reposer sur plusieurs indicateurs distincts. Elle requiert par ailleurs de distinguer, d'une part, le degré de concentration par sous-secteur (ou segment) et, d'autre part, la constitution de groupes pluri-médias. Les données qui suivent sont détaillées en Annexe II.

Le degré de concentration du sous-secteur de la télévision apparaît élevé et en baisse.

La concentration dans le segment des services de télévision mesurée à partir de l'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH, cf. Annexe II pour le détail du calcul de cet indicateur), appliqué aux parts d'audience, du chiffre d'affaires ou des recettes publicitaires, démontre un haut degré de concentration (IHH en 2016 supérieur ou proche du seuil de référence de 2 000, usuellement regardé comme indicatif d'un niveau élevé de concentration). L'indicateur relatif à l'audience cumulée des quatre premiers groupes (ratio dit « CR4 ») fournit un résultat similaire, avec une audience cumulée de l'ordre de 76 % en 2020 (supérieure au seuil de référence de 60 %, usuellement regardé comme indicatif d'un niveau élevé de concentration).

Cette situation traduit le fait qu'après l'entrée de nouveaux acteurs au début des années 2000 à la faveur de l'introduction de la TNT, et en dépit du développement du nombre de chaînes non hertziennes, le paysage des chaînes nationales privées s'est progressivement reconcentré autour des trois opérateurs historiques (TF1, Canal+ et M6). Ces derniers détenaient ensemble en 2020 conjointement 17 des 30 chaînes de la TNT, soit plus de la moitié d'entre elles, et l'intégralité des 5 chaînes payantes ; ils représentaient près de 46 % de l'audience télévisuelle en 2021. Le niveau de concentration du secteur mesuré par l'IHH était certes en baisse entre 2005 et 2016, mais il pourrait s'accroître à la faveur d'opérations annoncées, notamment la fusion des groupes TF1 et M6, en cours d'examen par les autorités de régulation. On assiste par ailleurs aussi à un phénomène de concentration sur le marché des télévisions locales¹⁰.

Le degré de concentration du sous-secteur de la radio apparaît élevé et stable.

La concentration dans le segment des stations de radio mesurée à partir de l'IHH appliqué aux parts d'audience et des recettes publicitaires, démontre un degré de concentration moyen (IHH en 2017 inférieur mais proche de 2 000). L'indicateur relatif à l'audience cumulée des quatre premiers groupes indique un niveau de concentration élevé, avec une audience cumulée de l'ordre de 69 % en 2020 (supérieur au seuil de référence de 60 %).

Cette situation traduit le poids des quatre grands groupes privés (Groupe M6, NRJ Group, Lagardère et Altice Media), qui détenaient 12 des 28 radios privées nationales en 2020. Toutefois, la structuration du paysage radiophonique connaît une certaine stabilité depuis plus de vingt ans s'agissant des groupes nationaux, la dernière opération significative agréée datant de 2000 avec le rachat de RMC par le groupe Nextradio – devenu Altice¹¹. Il convient néanmoins de mentionner la prise de contrôle annoncée de Lagardère par Vivendi (Europe 1), en cours d'examen par les autorités de régulation. Au-delà des opérateurs nationaux, le nombre total d'opérateurs apparaît relativement stable entre 2002 et 2017 (-2 %).

¹⁰ CSA, 2021, « Bilan financier 2019 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine ».

¹¹ Cf. aussi CSA, avril 2014, « La concentration du média radiophonique. Rapport au Parlement », p. 21.

La concentration dans le sous-secteur de la presse est élevée pour la presse quotidienne nationale (PQN) et très forte pour la presse quotidienne locale (PQL)¹². Au plan agrégé, le sous-secteur de la presse se caractérise par sa fragmentation autour de 1 463 éditeurs en 2019, et un niveau de concentration qui tend à faiblir : les dix principaux éditeurs représentaient 37 % de la diffusion totale en 2010, tandis qu'en 2019 ils n'en représentaient plus que 25 %. De plus, toutes catégories de titres confondues, aucun groupe ne représentait plus de 10 % de la diffusion en 2019.

S'agissant plus spécifiquement de la PQN, la concentration, mesurée à partir de l'IHH appliqué à la diffusion démontre un niveau de concentration relativement élevé (IHH proche de 2 000 en 2019). Au total, les quatre premiers titres représentaient 84 % de la diffusion totale en 2019 (supérieur au seuil de référence de 60 %). Le degré de concentration reste toutefois relativement stable, chacun des neuf titres appartenant à un groupe ou plus généralement un actionnariat différent, à l'exception de deux d'entre eux (Les Échos et Aujourd'hui en France). La situation est sensiblement différente pour la PQL, marquée par une tendance à la concentration autour, notamment, de sept grands groupes totalisant près de 190 titres et 32 % de la diffusion imprimée de l'ensemble de la presse en 2019, aboutissant à la constitution de monopoles locaux, comme le relevait l'Autorité de la concurrence dès 2011¹³.

Enfin, la diversification pluri-médias des groupes reste limitée en France. Le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 susmentionné relevait que la France ne comptait pas de très grand groupe de médias. Ce constat doit être aujourd'hui partiellement nuancé pour tenir compte de la consolidation d'activités en cours autour du groupe Vivendi, présent dans la télévision – en production, édition et diffusion –, dans la presse magazine, les plateformes numériques et, indirectement, dans la radio – en plus des jeux vidéo, de la communication et de l'édition –, et qui ambitionne de devenir un média global et mondial. Pour autant, le groupe Vivendi n'est pas présent dans la PQN ou la PQL et il apparaît comme le seul grand groupe aussi diversifié.

La France se caractérise par un niveau de concentration des médias inférieur à la moyenne européenne. Les travaux menés à ce sujet par le Centre européen pour le pluralisme et la liberté des médias, un centre de recherche rattaché à l'Institut universitaire européen de Florence et cofinancé par la Commission européenne, démontrent un degré « élevé » en termes de concentration des médias en France (75 % en 2021¹⁴), mais inférieur à la moyenne européenne (81 %). De même, un examen indépendant de la situation des médias en France pour le compte du Parlement européen en 2016 relevait un degré de concentration modéré en Europe¹⁵. Si ce constat peut être nuancé à l'aune des développements récents susmentionnés, la mission observe que le degré de concentration apparaît, selon ces travaux, encore plus élevé en Italie (83 %), en Espagne (85 %) et en Suède (95 %). Par comparaison, ces mêmes travaux apprécient un degré de concentration moindre en Allemagne (57 %).

Au niveau européen, de récents travaux de l'Observatoire européen de l'audiovisuel¹⁶ soulignent que le niveau de concentration dans le secteur audiovisuel en Europe reste similaire sur la période de 2016 à 2020, et à un niveau inférieur aux États-Unis ; ils notent néanmoins que si les fusions et acquisitions n'ont pas contribué de manière significative à la croissance globale du sous-secteur, elles ont toutefois permis de renforcer les revenus des 100 premiers acteurs en Europe, dans un contexte dynamique de consolidations stimulé par la course à la vidéo à la demande et par la crise sanitaire.

¹² La presse quotidienne locale comprend la presse quotidienne régionale (PQR) et départementale (PQD).

¹³ Autorité de la concurrence, décision n° 11-DCC-114 du 12 juillet 2011, § 41.

¹⁴ Le degré de concentration n'est pas calculé à partir de l'IHH mais en agrégeant des données économiques et juridiques, cf. Annexe IX, section 2 pour le détail de ce calcul. Un degré de concentration très élevé (ou très faible) fournit un résultat proche de 100 % (de 0 %).

¹⁵ Parlement européen, direction générale des politiques internes de l'Union (DG IPOL), 2016, « *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States. Study for the Libe Committee* ».

¹⁶ Observatoire européen de l'audiovisuel, janvier 2022, « *Top players in the European AV industry. Ownership and concentration. 2021 Edition* ».

1.2. Le numérique a favorisé le développement d'un fort niveau de pluralisme des contenus

Le pluralisme est bien plus fort aujourd'hui dans les médias traditionnels qu'il ne l'était il y a vingt ans, l'offre s'étant diversifiée (cf. Annexe II, sections 1.1, 2.1 et 3.1)

- ◆ à la télévision : alors qu'il existait six chaînes de télévision nationales sur la télévision analogique terrestre en France, avant le lancement de la TNT en 2005, elles étaient au nombre de 30 en 2020, auxquelles s'ajoutent 42 chaînes de TNT locales et 266 chaînes sur les réseaux n'utilisant pas de fréquences assignées par l'ARCOM (câble, satellite, ADSL, mobile, internet). La France est aussi, selon les travaux du CSA¹⁷, le pays européen qui compte le plus grand nombre de chaînes d'information en continu avec 40 chaînes de ce type, dont 4 sur la TNT ;
- ◆ à la radio : les travaux du CSA soulignent aussi que la France est l'un des pays au monde les mieux dotés en radios FM, comptant 1 021 opérateurs radiophoniques hertziens privés en 2020. Au plan local, on comptait en moyenne six opérateurs différents actifs par zone du territoire métropolitain en 2017, en plus des stations éditées par Radio France et en dehors des trois métropoles de Paris, Lyon et Marseille qui en comptaient davantage¹⁸ ;
- ◆ en presse : on comptait près de 3 900 titres de presse en France toutes catégories confondues en 2019, dont 9 titres de PQN et 64 titres de PQL. Le nombre de titres de PQN et de PQL est par ailleurs relativement stable depuis deux décennies et, dans le même temps, le nombre de titres de presse d'information générale nationale non quotidiens a doublé et le nombre de titres de presse magazine et grand public a augmenté de 30 %.

Le numérique a permis de réduire les barrières à l'entrée dans le secteur des médias, facilitant l'entrée de nouveaux acteurs. Les médias traditionnels opéraient en effet dans des marchés dont les caractéristiques ne facilitaient pas l'entrée de nouveaux entrants – à titre d'exemple, l'existence de coûts fixes importants (studios et plateaux, frais d'imprimerie, etc.) et le nombre limité de fréquences hertziennes¹⁹ – mais favorisaient la constitution de positions de marché fortes et de structures oligopolistiques²⁰. Or, comme le relèvent des travaux du CSA de 2018²¹, les progrès techniques liés à la numérisation ont transformé la production et la diffusion de contenus, abaissant les barrières à l'entrée, permettant aux éditeurs traditionnels d'enrichir leur gamme de services (cf. Annexe VI) et facilitant l'arrivée de nouveaux entrants, notamment d'acteurs « tout en ligne » (« *pure players* »), tels que :

- ◆ des services de vidéo à la demande par abonnement, dont le nombre a été multiplié par cinq en dix ans en France, avec 14 services actifs en 2010 et 78 en 2020²² ;
- ◆ des services de webradios et d'audio à la demande (« *podcasts* ») : l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM) mesurait ainsi l'audience de 1 429 webradios en janvier 2022 ;
- ◆ des services de presse « tout en ligne » (« *pure players* »), au nombre de 569 en 2020 selon les données de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), dont 206 services qualifiés d'information politique et générale (IPG)²³.

¹⁷ CSA, 2021, contribution écrite à la mission.

¹⁸ ARCOM, contribution écrite à la mission.

¹⁹ CSA, 2018, « Préparer l'avenir de la plateforme TNT. Rapport final », p. 19.

²⁰ Xerfi, 2020, « L'industrie mondiale des médias », p. 70.

²¹ CSA, 2018, « Comment le numérique modifie-t-il le financement des programmes ? », p. 7 et s.

²² DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission.

²³ CPPAP, 2021, « Rapport annuel édition 2020. Services de presse en ligne ».

Cette évolution accroît le degré de pluralisme des médias. D'une part, la gamme de services proposés avec internet répond à une vaste diversité de goûts et les plateformes d'agrégation de contenus réduisent les coûts de recherche pour les consommateurs²⁴. De plus, la diffusion de contenus *via* l'internet ouvert (cf. Annexe VI, section 1.1.1) a affaibli le pouvoir de marché des distributeurs traditionnels sur l'accès aux contenus audiovisuels, notamment les fournisseurs d'accès à internet (FAI), libérant les éditeurs du point de passage obligé qu'ils représentaient²⁵. La place prépondérante occupée par certaines plateformes numériques et leur position d'intermédiaire quasi-incontournable dans l'accès à l'utilisateur final vient toutefois renouveler la problématique du pluralisme s'agissant de l'exposition aux contenus (cf. *infra*, section 5.2.2). L'élargissement de la gamme de services proposés contribue, d'autre part, au débat démocratique en facilitant l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion²⁶.

1.3. De fait, il n'existe pas de relation mécanique entre concentration et pluralisme des contenus

La théorie économique ne formalise pas de lien univoque entre concentration et pluralisme.

D'un côté, des acteurs diversifiés peuvent avoir intérêt à proposer les mêmes produits.

Le dispositif anti-concentration sectoriel français repose sur le postulat que la diversité des opérateurs est une condition nécessaire au pluralisme des contenus. On peut en effet penser, à première vue, qu'une opération de concentration entre deux médias se traduit nécessairement par une baisse de la diversité des contenus proposés, en particulier du fait de la mutualisation de certaines fonctions et de la possibilité de réplique « croisée » des contenus entre ces deux médias comme levier pour réduire les coûts fixes²⁷.

Or, les travaux de P. O. Steiner²⁸ montrent, au contraire, que la concurrence entre une pluralité d'éditeurs peut conduire à une offre de produits très similaires, voire à la duplication de contenus. En effet, les éditeurs de médias peuvent avoir intérêt, dans la recherche de la plus grande audience possible, à regrouper leur offre au niveau de l'éventail moyen des goûts et attentes du public, plutôt que d'offrir une gamme diversifiée de produits²⁹, sans prendre en considération que, ce faisant, ils peuvent capter des consommateurs qui accédaient déjà à des contenus similaires par ailleurs – y compris à partir d'autres médias détenus par ces mêmes éditeurs. De plus, la multiplication des acteurs financés par la publicité fragmente l'audience et donc les revenus publicitaires et, ainsi, les capacités d'investissement. De ce fait, le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 susmentionné³⁰ soulignait que la multiplication des médias audiovisuels s'est traduite par une plus grande uniformité de programmes, notant qu'« *on a alors substitué la pluralité au pluralisme* ».

²⁴ M. Peitz et M. Reisinger, 2015, « *The Economics of Internet Media* ».

²⁵ Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-04 du 21 février 2019 relatif à une demande d'avis de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale dans le secteur de l'audiovisuel, § 224 et s.

²⁶ Rapport de M. Marc Tessier au ministre de la culture et de la communication, 2007, « La presse au défi du numérique » : « *pour l'information politique et générale, la question du pluralisme n'est plus posée en termes d'accès à l'information, puisque celle-ci est immédiatement disponible en ligne* ».

²⁷ S. Berry et J. Waldfogel, 2001, « *Do Mergers Increase Product Variety? Evidence From Radio Broadcasting* », *Quarterly Journal of Economics* vol. 116.

²⁸ P. O. Steiner, 1952, « *Program Patterns and Preferences, The Workability of Competition in Radio Broadcasting* », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 66.

²⁹ H. Hotelling, 1929, « *Stability in Competition* », *Economic Journal*, vol. 39 ; J. Beebe, 1977, « *Institutional Structure and Program Choices in Television Markets* », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 91 ; B. H. Bagdikian, 2000, « *The Media Monopoly* », Beacon Press.

³⁰ Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, « Les problèmes de concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre ».

D'un autre côté, une situation d'oligopole peut conduire à une grande diversité de produits. Une opération de concentration peut aussi bien se traduire par un accroissement de la diversité des contenus proposés, par exemple lorsqu'elle cherche à prévenir l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché en occupant toutes les niches de clientèle existantes³¹ - stratégie dite de différenciation et de discrimination. De plus, les concentrations peuvent favoriser le pluralisme en permettant des économies d'échelle, la réduction des coûts de production, le lancement de produits nouveaux qui ne sont pas directement rentables, en sauvant certains médias menacés de disparition ou encore en renforçant l'autonomie des médias vis-à-vis des pressions extérieures³². Un petit nombre d'entreprises sur un marché peut ainsi coexister avec une grande diversité de marques et de produits³³. Au surplus, une entreprise en situation de monopole poursuit un objectif de maximisation de l'audience totale et a tout intérêt à proposer une palette de produits répondant aux goûts et attentes de l'ensemble des consommateurs, évitant le phénomène de cannibalisation décrit plus haut.

La relation entre concentration et pluralisme est d'autant moins univoque que les pouvoirs publics disposent de nombreux instruments pour favoriser le pluralisme. Sans être exhaustive, la mission identifie, en effet, au moins neuf leviers mis en œuvre par les pouvoirs publics pour encourager le pluralisme des médias, détaillés en Annexe V, à savoir :

- ◆ la présence d'un pôle audiovisuel public fort (France Télévisions et Radio France représentaient respectivement 28 % et 26 % de l'audience télévisée et radiophonique en 2020), doté par la loi de garanties d'indépendance et de pluralisme ;
- ◆ l'attribution des fréquences hertziennes par l'ARCOM, en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard de la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels et de la diversification des opérateurs ;
- ◆ la régulation des contenus par l'ARCOM, dans une logique de « pluralisme interne » (ex : décompte du temps de parole des personnalités politiques) ;
- ◆ les aides financières publiques, qu'il s'agisse des aides à la presse et aux radios associatives locales (351 M€ au projet de loi de finances pour 2022 sur le programme 180) ou des aides à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (696,4 M€ en 2019) ;
- ◆ les obligations de diffusion et de soutien à la production des éditeurs audiovisuels et de services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) ;
- ◆ la chronologie des médias, actualisée en 2022 ;
- ◆ les dispositions garantissant l'indépendance et l'honnêteté de l'information, et notamment le statut des journalistes, la régulation de celle-ci en matière audiovisuelle par l'ARCOM, et le statut des agences de presse ;
- ◆ les dispositions au niveau national et les initiatives en cours au niveau européen favorisant la transparence sur la propriété des médias ;
- ◆ les dispositions sectorielles anti-concentration pour le secteur des médias, objet du présent rapport (cf. Annexe III).

La mission partage ainsi le constat du rapport de M. Alain Lancelot de 2005 susmentionné selon lequel il est difficile d'apprécier de manière non équivoque l'effet de la concentration sur la diversité des contenus.

³¹ N. Sonnac, 2013, « L'industrie des médias à l'ère numérique », Ed. La Découverte.

³² Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, *ibid.* ; V. Willems, 1996, « Pluralisme et anti-concentration dans le secteur de l'audiovisuel », *in* Actualité du droit de l'audiovisuel européen, LGDJ.

³³ Collège de France, non daté, « Comment les marchés imparfaitement concurrentiels fonctionnent-ils ? ».

1.4. La numérisation des médias pose aujourd'hui de nouveaux défis en matière de pluralisme

1.4.1. Le numérique constitue un enjeu spécifique en termes de pluralisme des sources

Nonobstant le pluralisme des contenus, la variété des supports et des canaux de diffusion ne favorise pas nécessairement la variété des contenus d'information s'ils ont recours aux mêmes sources³⁴. Or, cette problématique se trouve accentuée à l'ère numérique.

L'information provient traditionnellement d'un petit nombre d'agences de presse. En effet, les informations en France et à l'étranger proviennent d'un petit nombre d'agences internationales qui dominent le marché mondial de l'information, à savoir l'Agence France Presse (AFP), Reuters et Associated Press ; cette situation n'est pas récente et les auditions de la mission ont permis d'identifier la constitution d'un réseau international de correspondants comme principale barrière à l'entrée dans ce domaine (l'AFP est ainsi présente dans 151 pays). Au plan national, il existait 106 agences de presse en France en 2021, mais le nombre d'agences est en baisse : entre 2012 et 2020, il a diminué de 30 %, leur chiffre d'affaires de 7 % ; pour les agences de presse photographiques, la baisse est respectivement de 44 % et de 32 %³⁵. Il est estimé que les agences de presse fournissent les 2/3 des informations générales ainsi que près de 80 % des photos publiées³⁶. Malgré cette situation, les garanties statutaires dont bénéficient les agences de presse contribuent à préserver l'indépendance et le pluralisme de leurs services (cf. Annexe V, section 6.2).

Cette tendance à la concentration sur un faible nombre de sources d'information s'est accentuée avec la numérisation des médias d'information. En effet, la propagation rapide des informations sur internet, la possibilité pour chaque média de réutiliser les contenus originaux publiés en ligne par d'autres médias et la baisse du nombre de journalistes³⁷ se conjuguent pour réduire l'incitation à produire du contenu original et encourager la copie des contenus publiés par d'autres acteurs³⁸ : une étude estimait, à partir de données de 2013, que seules 32 % des informations en ligne sont originales³⁹ ; d'autant que les médias ne citent les autres médias qu'ils copient que dans 8 % des cas. En particulier, l'agrégation de contenus d'information sur internet peut avoir un effet désincitatif à produire de l'information de qualité et à l'inverse incitatif à copier des contenus de tiers⁴⁰, à la fois : en affectant les revenus publicitaires des médias traditionnels, et donc leur capacité à investir dans la production de l'information (cf. *infra*, section 2.1.1) ; en ne valorisant pas assez, en termes de visibilité ou de classement, les éditeurs qui produisent un contenu original par rapport à ceux qui se contentent de reproduire le contenu des autres⁴¹ ; en contribuant à diluer les marques et en affectant la différenciation des éditeurs aux yeux des consommateurs et la fidélité des lecteurs à un titre⁴². Plus généralement, l'activité des plateformes numériques et, en particulier leur poids sur le marché de la publicité digitale, « pose la question de la soutenabilité économique des médias et donc fondamentalement de l'accès à une pluralité de contenus »⁴³.

³⁴ N. Sonnac, 2013, *ibid*.

³⁵ Assemblée nationale, 22 septembre 2021, mission d'information sur l'application du droit voisin, audition de Mme Florence Braka, directrice générale de la fédération française des agences de presse (FFAP).

³⁶ Assemblée nationale, 22 septembre 2021, *ibid*.

³⁷ Le nombre de journalistes, mesuré par la détention de la carte de presse, a diminué de 8 % entre 2009 et 2019 (cf. Annexe VI).

³⁸ J. Cagé *et al.*, 2017, « L'information à tout prix », INA, p. 43 et s.

³⁹ J. Cagé *et al.*, 2019, « *The Production of Information in an Online World* », Review of Economic Studies.

⁴⁰ The Cairncross Review, 12 février 2019, « *A sustainable Future for Journalism* », p. 43.

⁴¹ Stigler Committee on Digital Platforms, News Industry Subcommittee, 2019, « *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms* », p. 156.

⁴² OCDE, 2021, « Les problèmes de concurrence affectant les médias d'information et les plateformes numériques », § 84.

⁴³ A. Perrot, M. Emmerich, Q. Jagorel, 2020, « Publicité en ligne : pour un marché à armes égales ».

1.4.2. Le numérique accentue aussi les risques en matière de pluralisme d'exposition

La problématique du pluralisme d'exposition se posait déjà pour les médias traditionnels. Ainsi, la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 (dite « Bichet ») organise de longue date le système de distribution de la presse au numéro et fait obligation à toute société agréée de distribution de la presse de faire droit, dans des conditions objectives, transparentes, efficaces et non discriminatoires à la demande de distribution des publications d'une entreprise de presse selon des dispositions définies par la loi. Ces dispositions prévoient, notamment, que la presse d'IPG est distribuée « *selon des modalités permettant d'en garantir l'indépendance et le pluralisme ainsi que le libre choix des lecteurs* »⁴⁴. Plus précisément, la presse d'IPG est distribuée dans les points de vente selon les quantités déterminées par les entreprises éditrices de ces publications, les points de vente ne pouvant pas s'opposer à la diffusion d'un titre de presse d'IPG. Ces dispositions ont permis d'assurer un pluralisme d'exposition correspondant au libre choix des lecteurs face à l'ensemble des journaux présentés dans les kiosques. De même, en télévision, compte tenu de l'importance de la numérotation logique des chaînes dans le choix des téléspectateurs⁴⁵, et donc dans l'exposition aux différents contenus, l'article 34-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit que les distributeurs de services nationaux en clair diffusés par voie hertzienne terrestre ont l'obligation, quel que soit le mode de distribution, de proposer ces services à leurs abonnés selon la numérotation définie par l'ARCOM ; ces dispositions permettent toutefois aux téléspectateurs d'opter, explicitement et de manière à tout instant réversible, pour une numérotation différente⁴⁶.

Le numérique pose toutefois de nouveaux défis en matière de pluralisme d'exposition. En théorie, la multitude de contenus sur internet (cf. *supra*, section 1.2) et leur organisation décentralisée suppriment *de facto* l'exposition des consommateurs à une pluralité de titres comme ils pouvaient l'avoir face à un kiosque à journaux, dont le nombre est par ailleurs en diminution⁴⁷. En pratique, l'accès à l'information sur internet se fait en premier lieu *via* des agrégateurs, notamment les réseaux sociaux (cf. *infra*, section 2.1.1.2), mais aussi par exemple des « kiosques numériques », qui assurent le rôle des kiosques traditionnels en exposant aux internautes des contenus organisés. Or, la hiérarchisation et le filtrage des contenus opérés par ces intermédiaires par le truchement d'algorithmes de recommandation qui, à la différence des kiosques traditionnels, ne sont pas encore régulés, n'est pas sans poser question sur le plan du pluralisme d'exposition. La loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 a certes constitué une première étape vers une régulation, en donnant aux éditeurs de titres d'IPG un droit d'accès aux « kiosques numériques » et en établissant des obligations de transparence aux agrégateurs d'informations en ligne sur leurs choix de « mise en avant » de contenus d'information⁴⁸. Pour autant, au-delà de ces plateformes spécifiques, le cadre juridique actuel apparaît obsolète face aux conséquences sur le pluralisme d'exposition de « l'algorithmisation » des contenus, justifiant une initiative en cours au niveau européen pour tenter de réguler ces instruments (cf. *infra*, section 5.2.2).

⁴⁴ Loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, articles 4 et 5.

⁴⁵ Assemblée nationale, 13 juillet 2016, rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la nouvelle chaîne publique d'information en continu, n° 3954. En 2015, les dix premières chaînes de la TNT agrégeaient 72 % de part d'audience.

⁴⁶ Cette disposition est récente et résulte de l'article 18 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 dite « Bloche ». La délibération n° 2017-03 du 15 février 2017 du CSA est venue préciser ces dispositions.

⁴⁷ Le nombre de points de vente de la presse a diminué de 27 % entre 2011 et 2021 (données du Conseil supérieur des messageries de presse relatives au réseau des diffuseurs de presse, source France Messagerie).

⁴⁸ Loi n° 47-585 du 2 avril 1947, article 15.

2. La santé économique des médias, première condition du pluralisme, requiert un environnement concurrentiel équitable avec les nouveaux opérateurs et les plateformes numériques

2.1. Dans un contexte de transformation des usages, de nouveaux opérateurs et les plateformes numériques fragilisent l'économie des médias⁴⁹

2.1.1. La délinéarisation des usages audiovisuels et la concurrence de nouveaux opérateurs et des plateformes fragilisent les acteurs audiovisuels traditionnels

2.1.1.1. Les usages audiovisuels se caractérisent par une tendance à la délinéarisation

De nouveaux modes de diffusion sont venus progressivement s'ajouter, voire se substituer, aux canaux traditionnels. S'agissant, d'une part, de la télévision, la diffusion par le protocole internet (ou IPTV) s'est considérablement développée avec les offres multiservices des FAI (offres triple service ou « *triple play* » notamment) : la télévision en IPTV, reçue par près de 60 % des foyers en 2020, a ainsi dépassé en 2017 la TNT. Plus généralement, la plupart des téléviseurs sont désormais connectés à internet (81 % des foyers équipés en télévision disposaient d'un téléviseur connecté⁵⁰ en 2020), ce qui en fait un relais de croissance pour les services de télévision distribués en internet ouvert (« *over the top* » ou OTT). Dans ce contexte, la substitution de la TNT devrait se poursuivre, à mesure que s'accroît le nombre de foyers éligibles à l'internet haut et très haut débit⁵¹.

De même, s'agissant de la radio, l'utilisation d'une ressource hertzienne rare pour la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique a justifié le déploiement progressif depuis 2014 de la radio numérique terrestre ou DAB+ (« *Digital Audio Broadcasting Plus* »)⁵². Les mesures d'audience ne distinguent pas le mode de réception, analogique ou numérique, des radios écoutées, mais on estime que 13 % des individus étaient équipés en poste fixe DAB+ en 2019⁵³ ; le déploiement du DAB+ a vocation à se poursuivre et devrait couvrir 50 % de la population métropolitaine en 2022. En parallèle, les webradios permettent la diffusion de contenus radiophoniques sur internet.

Ces nouveaux modes de diffusion facilitent la délinéarisation des usages audiovisuels. À la différence des contenus dits linéaires, dont les éditeurs de télévision ou radio, à travers l'édification d'une grille de programmes, fixent l'horaire de diffusion, les contenus délinéarisés sont accessibles à la demande par le consommateur. La consommation de contenus télévisuels délinéarisés n'est pas une nouveauté – elle débute avec la popularisation des vidéocassettes dans les années 1970 pour la télévision – mais elle s'est massifiée et numérisée dans la période actuelle au gré de la pénétration croissante des abonnements à internet au sein des foyers. Ainsi, près de la moitié (47 %) de la consommation totale de vidéos était délinéarisée (télévision de rattrapage, vidéos à la demande, vidéos sur internet, etc.) en 2021, une part en progression de 17 points sur quatre ans⁵⁴ et par ailleurs plus forte chez les jeunes générations (74 % pour les 18 à 24 ans). De même, on estime que 2,6 M d'auditeurs écoutaient la radio en

⁴⁹ Les éléments de cette section se trouvent détaillés en Annexe VI.

⁵⁰ Un téléviseur peut être connecté directement à internet (« *Smart TV* ») ou indirectement *via* le décodeur des FAI, un ordinateur, une console de jeux ou un boîtier tiers (ex : Chromecast ou Apple TV).

⁵¹ ARCEP, 2021, « Consultation publique, Bilan et perspectives du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre », p. 28.

⁵² CSA, 2015, « Évolution des modes de diffusion de la radio : quel rôle pour la radio numérique terrestre ? ».

⁵³ CSA, 2021, « Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine », p. 18 et s.

⁵⁴ CNC, septembre 2021, « Baromètre de la vidéo à la demande », données pour le 3^{ème} trimestre 2021.

différé quotidiennement en 2021 alors qu'ils n'étaient que 1,1 M en 2016⁵⁵.

Le recours à des équipements numériques nomades facilite cette bascule des usages vers des contenus délinéarisés. Ainsi, plus de la moitié des personnes ayant regardé la télévision en 2017, en direct ou en différé, utilisaient un autre écran que le téléviseur (ordinateurs, mobiles multifonctions (« *smartphones* ») et tablettes notamment)⁵⁶. De même, 12 % de la population écoutait quotidiennement la radio sur des supports digitaux en 2018, une proportion montant à 20 % pour les 13-19 ans.

2.1.1.2. L'arrivée de nouveaux opérateurs et l'activité des plateformes proposant des contenus délinéarisés ont fragilisé l'économie des acteurs traditionnels

L'émergence de nouveaux opérateurs audiovisuels et le recours à des agrégateurs de contenus a accentué la concurrence dans le secteur des médias. Dans le contexte de délinéarisation des usages, les consommateurs se tournent de plus en plus vers de nouveaux services en ligne tels que les plateformes de vidéo à la demande par abonnement (VàDA) – on estime que le marché de la VàDA a été multiplié par dix en valeur entre 2016 et 2021 (Netflix représentait 90 % du chiffre d'affaires de ce marché en 2019) – ou encore de partage de vidéos (46 M de visiteurs uniques par mois sur YouTube⁵⁷). Or, la différence entre ces services et ceux proposés par les acteurs traditionnels tend à s'estomper⁵⁸, accentuant la concurrence dans le secteur : d'une part, les plateformes de VàDA commencent aussi à proposer des contenus de flux en direct, par exemple dans le domaine sportif⁵⁹ ; d'autre part, les éditeurs de télévision, gratuite comme payante, ont mis en place des services en ligne agrégeant le flux en direct de leur antenne ainsi que des contenus délinéarisés.

De même, de nouveaux acteurs numériques concurrencent la radio pour l'accès à des contenus audio. Il s'agit d'agrégateurs qui proposent de larges catalogues d'audio à la demande (« *podcasts* »), d'écoute en continu musicale (« *streaming* » musical) ou encore de livres audio. Aux côtés d'agrégateurs européens, comme le suédois Spotify, les géants américains du net ont tous investi ce secteur, aussi bien Google (avec YouTube⁶⁰ et Google Podcast), Amazon (Amazon Music), Facebook (avec, depuis 2021, la possibilité d'écouter des « *podcasts* » depuis le fil d'actualité) qu'Apple (Apple Music, Apple Podcast et iTunes Store). Là aussi, la différence entre ces services et ceux proposés par les acteurs traditionnels tend à s'estomper, accentuant la concurrence, ce dont témoignent les services faussement présentés par certains agrégateurs comme des « radios » (ex : Spotify Radio)⁶¹.

Cette situation se traduit financièrement par un « effet de ciseau » pour les acteurs traditionnels de la télévision gratuite et de la radio : en amont, la concurrence pour l'acquisition de contenus peut conduire à une hausse des coûts ; en aval, elle se traduit par une diminution des recettes publicitaires⁶². Les plateformes peuvent aussi s'appuyer sur le contrôle des données des utilisateurs pour qualifier leur audience, améliorer la fidélisation *via* les algorithmes de recommandation et enrichir l'offre de publicité ciblée proposée aux annonceurs. De ce fait, les recettes publicitaires de la télévision et de la radio ont respectivement baissé de 13 % et de 8 % en valeur nominale entre 2007 et 2017⁶³, et internet

⁵⁵ Médiamétrie, 12 octobre 2021, « La digitalisation de la radio s'accélère ».

⁵⁶ CSA, 2019, « Étude sur la qualité de services des contenus vidéo accessibles en OTT ».

⁵⁷ Médiamétrie, 2021, « Audience Internet Global en France en août 2021 ».

⁵⁸ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, avis 19-A-04.

⁵⁹ CSA / Hadopi, 2020, « La diffusion de sport sur internet : un marché et des usages en développement ».

⁶⁰ En 2018, la consommation de musique se faisait pour moitié (52 %) *via* des services de streaming vidéo ; et YouTube concentrait 47 % du temps passé à écouter de la musique en streaming vidéo (IFPI, 2018, « Panorama de la consommation de musique »).

⁶¹ CSA, 2019, Focus, « Radios musicales et streaming audio », p. 55.

⁶² CSA / Hadopi, 2021, « La multiplication des services de vidéo à la demande par abonnement. Stratégies de développement et impact sur les usages ».

⁶³ Contribution écrite de la DGMIC, 2021, d'après France Pub (2006-2009) et IREP (2009-2020).

est devenu dès 2016 le premier support de recettes publicitaires (50 % des recettes publicitaires totales en 2020). Cette situation a notamment fragilisé le modèle économique des plus petits acteurs, tant gratuits que payants – en France comme aux États-Unis, l’abonnement à un service de VàDA semble inciter des abonnés à une offre de télévision payante à se désabonner de celle-ci (phénomène de « *cord-cutting* »)⁶⁴.

Cette concurrence accrue justifie, du point de vue des éditeurs, des stratégies visant à constituer des « champions » audiovisuels nationaux ou européens, à même de rivaliser avec les plateformes numériques américaines. Les débats sur cette question sont anciens, les travaux parlementaires préalables à l’adoption de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 soulignant déjà le « *retard [français] lié à l’ampleur et à la dimension des groupes audiovisuels* » face à des concurrents américains et européens « *sans aucune commune mesure avec celle des groupes français* »⁶⁵. Cette question se pose aujourd’hui avec une acuité renouvelée par les mouvements capitalistiques engagés par certains éditeurs dans la période récente. Cette ambition affichée est, de l’opinion d’autres acteurs, irréaliste, compte tenu de la différence d’échelle existante avec les géants numériques américains.

2.1.2. Les plateformes numériques fragilisent également l’économie de la presse

2.1.2.1. Les usages en matière d’information se déplacent vers internet, notamment sur les réseaux sociaux

La lecture de la presse écrite connaît une érosion marquée depuis plusieurs décennies : la proportion de Français ayant lu la presse écrite au moins une fois au cours des douze derniers mois a en effet baissé de 26 points entre 1973 et 2018, passant de 77 % à 51 %. Cette érosion est particulièrement marquée chez les jeunes générations : 24 % des personnes de 15-24 ans déclaraient lire quotidiennement un journal en 2018, à comparer avec 44 % des 40-59 ans et 51 % des plus de 60 ans⁶⁶. De ce fait, seuls 6 % des Français déclarent recourir à la presse écrite comme premier moyen d’accès à l’information en 2022 (cf. graphique 1) – et cette proportion apparaît stable ces dernières années (6 % en 2017).

Les Françaises et les Français s’informent de plus en plus sur internet. En effet, 32 % d’entre eux déclarent en 2022 l’utiliser comme source principale d’accès à l’information, une part en hausse de 7 points depuis 2017⁶⁷. C’est en particulier le cas des jeunes générations : 46 % des personnes de 18-35 ans déclaraient utiliser internet comme première source d’accès à l’information en 2019, à comparer avec 21 % pour les 50-64 ans et 16 % pour les personnes de plus de 60 ans. Sur internet, les réseaux sociaux sont la première source d’information pour 26 % des internautes en 2022, une part en hausse de 6 points sur un an, et les sites et applications des titres de presse écrite pour 21 % d’entre eux, une part en recul de 7 points sur un an.

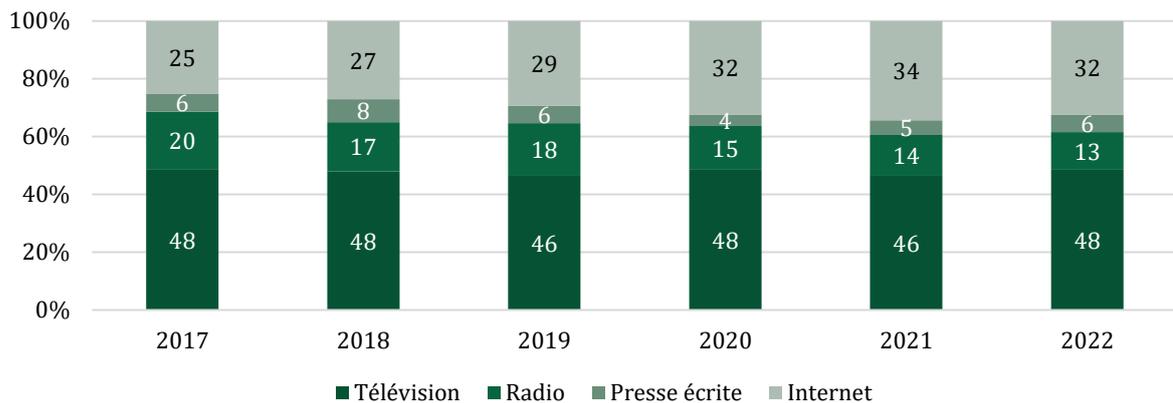
⁶⁴ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid*.

⁶⁵ Sénat, 21 octobre 1986, compte-rendu de la séance, régime juridique de la presse et de la liberté de communication, discussion d’un projet de loi déclaré d’urgence. De même, le rapport annuel du CSA pour 2010 indiquait que « *le Conseil a constaté à plusieurs reprises que les entreprises privées audiovisuelles françaises n’ont pas encore la dimension nécessaire pour affronter à armes égales les groupes étrangers* ».

⁶⁶ Ministère de la Culture, 10 juillet 2020, « Cinquante ans de pratiques culturelles en France ».

⁶⁷ Kantar Media, 2021, « La confiance des Français dans les médias »,

Graphique 1 : Les médias utilisés comme première source d'information des Français (en %)



Source : Kantar Media, janvier 2022, « La confiance des Français dans les médias », p. 23 ; mission.

2.1.2.2. Cette situation accentue la fragilisation déjà ancienne de l'économie de la presse

La crise qui affecte le secteur de la presse est ancienne, et a commencé bien avant l'arrivée d'internet⁶⁸ : il y avait 26 titres de PQN en 1946, puis 12 dès 1953 et 9 aujourd'hui. Elle se traduit par une diminution des recettes de l'ensemble du secteur, en particulier depuis la crise économique de 2008 (-48 % en valeur réelle entre 2008 et 2020), qui tient notamment à la baisse des recettes publicitaires (-69 % en valeur réelle entre 2000 et 2020). De plus, la rentabilité opérationnelle⁶⁹ des unités légales de la presse est quasi-nulle (de l'ordre de 0 % en moyenne sur la période 2011-2019, cf. Annexe VI, section 4.2). Cette crise affecte, en France comme à l'étranger, particulièrement la PQL, en raison d'une audience potentielle plus limitée, d'une dépendance initiale plus importante aux petites annonces, de la concurrence des réseaux sociaux dans l'animation de la vie locale, de ressources techniques et financières plus contraintes pour pénétrer le marché de la publicité en ligne et, de ce fait, d'une bascule numérique plus tardive⁷⁰.

Les déterminants de cette crise sont accentués par l'activité des plateformes numériques. En premier lieu, dans la mesure où le trafic sur les sites des éditeurs est largement apporté par un nombre réduit de distributeurs de services⁷¹, susceptibles d'occuper une position dominante⁷², tels que *Google Search*, et par les partages de leurs articles sur les réseaux sociaux, « les médias sont placés dans une situation de dépendance économique vis-à-vis des plateformes »⁷³. Dans cette situation, les éditeurs, nombreux et fractionnés, n'ont que peu de pouvoir de négociation face aux décisions des plateformes, qui peuvent, dans certains cas, avoir un comportement déloyal à l'égard des premiers. La décision de l'Autorité de la concurrence d'avril 2020 enjoignant à Google de négocier avec les éditeurs et agences de presse la rémunération qui leur est due au titre de la loi relative aux droits voisins illustre bien cette relation asymétrique⁷⁴. En deuxième lieu, les plateformes captent une part croissante du marché de la publicité sur internet (cf. Annexe VI, section 5) grâce, au moins en partie, aux

⁶⁸ États généraux de la presse écrite, 8 janvier 2009, « Livre vert ».

⁶⁹ Définie ici comme le ratio de l'excédent brut d'exploitation (EBE) rapporté au chiffre d'affaires.

⁷⁰ The Cairncross Review, 12 février 2019, « *A sustainable Future for Journalism* », p. 80.

⁷¹ Autorité de la concurrence, communiqué du 9 avril 2020, « Droits voisins : l'Autorité fait droit aux demandes de mesures conservatoires présentées par les éditeurs de presse et l'AFP » : les moteurs de recherche représentent, selon les sites de 32 titres de presse, entre 26 % et 90 % du trafic redirigé sur leurs pages.

⁷² Autorité de la concurrence, décision 20-MC-01 du 9 avril 2020, § 153 et s.

⁷³ A. Perrot, M. Emmerich, Q. Jagorel, 2020, *ibid.* ; voir aussi OCDE, 2021, *ibid.*, § 37 ; d'autres facteurs concourent à cette dépendance, comme la prise en charge d'une partie de l'abonnement à un titre de presse par des plateformes comme Google s'il est réalisé *via* le compte utilisateur de cette plateforme (c'est par exemple le cas pour les journaux Le Monde et Le Figaro depuis 2020).

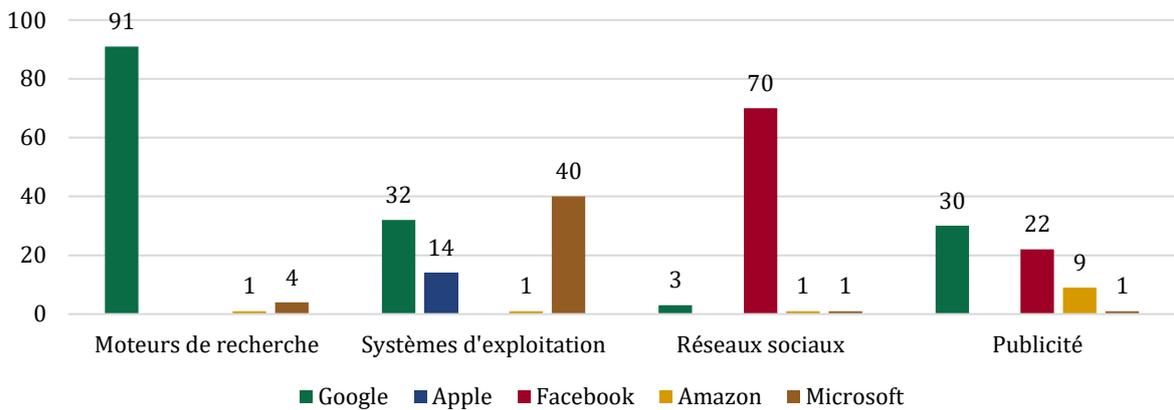
⁷⁴ Autorité de la concurrence, décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020.

Rapport

contenus des éditeurs, en particulier lorsqu'elles permettent de les consulter directement sur leur écosystème numérique (« *walled garden* »), dont elles se servent pour collecter des données sur les utilisateurs et valoriser leurs services de publicité ciblée. Facebook et Google, en situation de quasi-duopole sur le marché de la publicité digitale, représentaient 76 % des parts de marché de la publicité en ligne en France en 2019⁷⁵.

Cette situation est d'autant plus problématique que, comme le soulignent les travaux du CSA⁷⁶, les grandes plateformes numériques qui contrôlent au moins en partie l'accès aux contenus des éditeurs, présentes sur le haut de la chaîne de valeur – équipements électroniques et systèmes d'exploitation ; magasins d'applications et navigateurs ; moteurs de recherche, agrégateurs et réseaux sociaux – opèrent sur des marchés très concentrés⁷⁷ (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Parts de marché mondiales des « GAFAM » (2019-2020, en %)



Source : Conseil d'analyse économique, 2020, « Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard », n° 60.

Nota : Par convention, les parts de marché inférieures ou égales à 1 % sont indiquées à 1 %.

L'adoption d'une rémunération au titre des droits voisins a pour ambition de contribuer à rétablir un environnement concurrentiel équitable (« *level-playing field* ») face à ces acteurs avec un fort pouvoir de marché, bien qu'il soit trop tôt pour pouvoir apprécier la significativité de cette ressource dans le modèle d'affaires des éditeurs de presse (cf. Annexe VI, section 3.3.2). Au-delà, l'action des autorités de la concurrence ainsi que la régulation européenne, en cours de renforcement, poursuivent également cet objectif.

2.2. La régulation européenne cherche à rééquilibrer les relations entre les plateformes numériques et les entreprises utilisatrices, dont les médias

Le droit de la concurrence est un instrument nécessaire pour maintenir la dynamique concurrentielle de l'économie numérique. Dans des travaux de 2020⁷⁸, l'Autorité de la concurrence observait que le droit de la concurrence conserve toute sa pertinence pour réguler les comportements des grandes plateformes, comme l'ont démontré les autorités de la concurrence européennes, par exemple, dans le champ des systèmes d'exploitation, de la publicité en ligne ou encore des réseaux sociaux et de la collecte de données⁷⁹. L'Autorité relevait toutefois que des évolutions peuvent être envisagées, d'une part, afin de prévenir et, le cas échéant, de sanctionner plus efficacement les pratiques anticoncurrentielles mises en

⁷⁵ A. Perrot, M. Emmerich, Q. Jagorel, 2020, *ibid*.

⁷⁶ CSA, 2021, contribution écrite à la mission.

⁷⁷ Conseil d'analyse économique, 2020, « Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard », n° 60.

⁷⁸ Autorité de la concurrence, 19 février 2020, « Contribution de l'Autorité de la concurrence au débat sur la politique de concurrence et les enjeux numériques ».

⁷⁹ Commission européenne, 18 juillet 2018, AT.40099, Google Android ; Commission européenne, 20 mars 2019, AT.40411, Google Search (AdSense) ; Bundeskartellamt (Allemagne), 6 février 2019, Facebook.

Rapport

œuvre par ces acteurs et, d'autre part, afin de garantir une concurrence effective sur les marchés, de sorte que des acteurs alternatifs puissent émerger et se développer, et que les consommateurs bénéficient des innovations. C'est le sens de deux textes en cours d'examen au niveau européen.

Le « *Digital Markets Act* » vise à garantir des marchés numériques équitables et ouverts.

La Commission a présenté en décembre 2020 un projet de règlement⁸⁰, la législation sur les marchés numériques ou « *Digital Markets Act* » (DMA), encore en discussion en date de la mission. Cette initiative, fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif au bon fonctionnement du marché intérieur, doit permettre aux entreprises utilisatrices des plateformes numériques de bénéficier d'un environnement commercial plus équitable à travers une série d'obligations et d'interdictions applicables aux « contrôleurs d'accès »⁸¹ (« *gatekeepers* »), telles que : permettre aux entreprises utilisatrices d'accéder aux données générées par leurs activités sur leur plateforme ; fournir aux entreprises qui font de la publicité sur leur plateforme les outils et les informations nécessaires pour que les annonceurs et les éditeurs puissent effectuer leur propre vérification indépendante ; notifier à la Commission tout projet de concentration impliquant les grandes plateformes numériques, y compris sous les seuils de notification habituels ; interdire le recoupement de données personnelles des utilisateurs avec des données obtenues autrement.

Comme le relèvent les travaux parlementaires français sur ce texte, l'originalité du DMA par rapport au droit de la concurrence provient, d'une part, du choix d'une régulation *ex ante* des grandes plateformes, par opposition à une intervention *ex post* qui ne permettait pas de répondre de manière suffisamment efficace aux pratiques anticoncurrentielles de ces acteurs, et d'autre part, d'une régulation asymétrique qui ne concerne que les acteurs les plus significatifs, sans imposer d'obligations équivalentes aux nouveaux entrants⁸².

En contribuant à établir un environnement commercial plus équitable avec les éditeurs de médias, le DMA devrait avoir un effet positif sur le pluralisme. Cette dimension du texte est bien identifiée par la Commission européenne, qui se réfère dans l'exposé des motifs du DMA aux conclusions du Conseil de 2018 sur le renforcement des contenus européens dans l'économie numérique⁸³ invitant la Commission à « réfléchir au rôle croissant joué par les modèles d'entreprises en ligne dans la production et la diffusion de contenus et à leur incidence sur le pluralisme des médias », et souligne l'importance de « garantir des conditions de concurrence équitables qui soutiennent des valeurs essentielles telles que la diversité culturelle et le pluralisme des médias »⁸⁴. La Commission relève aussi que les éditeurs de médias ont, dans le cadre de la consultation préalable sur le DMA, « fermement soutenu la création d'un nouvel instrument relatif aux contrôleurs d'accès », préconisant un degré suffisant de transparence sur le marché, ainsi que la garantie d'un certain degré de diversité dans les médias et le respect de l'autonomie et du choix des consommateurs.

⁸⁰ Commission européenne, 15 décembre 2020, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, COM(2020) 842 final.

⁸¹ Un fournisseur de services de plateforme essentiels est désigné comme contrôleur d'accès si : il a un poids important sur le marché intérieur ; il assure un service de plateforme essentiel qui constitue un point d'accès majeur permettant aux entreprises utilisatrices d'atteindre leurs utilisateurs finaux ; et il jouit d'une position solide et durable dans ses activités ou jouira, selon toute probabilité, d'une telle position dans un avenir proche (article 3 du DMA).

⁸² Assemblée nationale, 22 juillet 2021, rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le Digital Markets Act, n° 4409.

⁸³ Conseil de l'Union européenne, 19 décembre 2018, « Conclusions du Conseil sur le renforcement des contenus européens dans l'économie numérique », 2018/C 457/02.

⁸⁴ Commission européenne, 15 décembre 2020, *ibid.*, exposé des motifs.

Le « Digital Services Act » complète le DMA et prévoit des obligations de transparence applicables aux plateformes numériques. La Commission européenne a publié en décembre 2020, en même temps que le DMA, un deuxième projet de règlement⁸⁵, la législation sur les services numériques ou « Digital Services Act » (DSA) ; ce texte était également en cours de discussion en date de la mission. Complémentaire du DMA, le DSA vise à mieux protéger les consommateurs et leurs droits fondamentaux sur internet, notamment par la lutte contre les contenus illicites en ligne, à mettre en place un cadre pour la transparence des plateformes numériques, s'agissant notamment de la publicité en ligne et des algorithmes de recommandation (cf. *infra*, section 5.2.2), et à prévenir les risques d'utilisation abusive des grandes plateformes par la réalisation d'audits indépendants de leur système de gestion des risques. Ce faisant, le DSA devrait aussi contribuer à garantir des marchés numériques équitables et ouverts. À la différence du DMA, le DSA s'applique à tous les intermédiaires en ligne offrant leurs services au sein du marché unique, avec des obligations différentes selon leur taille et leur impact sur l'écosystème numérique.

2.3. L'établissement de conditions concurrentielles équitables reste en tout état de cause conditionné à l'établissement d'un environnement réglementaire équitable

2.3.1. Malgré un début de rééquilibrage, des asymétries réglementaires persistent entre les opérateurs audiovisuels traditionnels et les acteurs du numérique

Les éditeurs traditionnels de services audiovisuels sont soumis, depuis les années 1980, à un régime juridique encadrant leurs activités. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 organise en effet l'audiovisuel autour d'un « *partage de rente* »⁸⁶ : les éditeurs bénéficient d'une mise à disposition gratuite et temporaire des fréquences hertziennes, tout en étant soumis à une série d'obligations de diffusion et de soutien à la production, tant audiovisuelle que cinématographique, à une fiscalité spécifique ainsi qu'à un encadrement de leurs activités publicitaires (cf. Annexe V, section 3). S'agissant spécifiquement des obligations relatives à la diffusion et au soutien de la production, qui visent à favoriser la consommation de contenus européens et d'expression originale française (EOF), le degré de précision de la réglementation mise en place par la puissance publique est tel que l'Autorité de la concurrence relevait, dans un avis de 2019, qu'elle revient à « *fixer par décret pour un secteur industriel [...] le nombre et le type de produits que ce secteur doit offrir à ses clients, le niveau et la liste détaillée des produits qu'il doit commander à ses sous-traitants* »⁸⁷.

Les représentants des producteurs auditionnés par la mission estiment que cette économie administrée atteint ses objectifs et constitue un facteur déterminant du rayonnement de la culture française en matière audiovisuelle et cinématographique : à titre d'illustration, la vente de programmes audiovisuels français à l'étranger a doublé en valeur entre 2008 et 2017⁸⁸. Du point de vue des éditeurs, en revanche, elle est à l'origine de distorsions concurrentielles ayant affaibli la capacité des éditeurs traditionnels à faire face à l'émergence des nouveaux acteurs du numérique (cf. *infra*, section 2.3.2).

⁸⁵ Commission européenne, 15 décembre 2020, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE.

⁸⁶ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, avis n° 19-A-04, p. 9.

⁸⁷ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid.*, p. 79-80.

⁸⁸ CNC, 2019, « Bilan 2018 », p. 220, elle est passée de 97,1 M€ en 2008 à 205,2 M€ en 2017.

L'émergence de services de médias audiovisuels à la demande (SMAD)⁸⁹ a conduit à étendre le champ de ces obligations. Afin de restaurer un environnement concurrentiel équitable (« *level-playing field* ») entre les médias traditionnels et les nouveaux acteurs mondialisés de la VàDA, les régimes de contribution à la production audiovisuelle et cinématographique ont été révisés. D'une part, en application de la directive de 2018 dite « services de médias audiovisuels » (SMA)⁹⁰, un décret relatif aux SMAD a été publié le 23 juin 2021 afin d'assujettir les SMAD étrangers proposant leurs services en France aux mêmes règles de contribution au financement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles que les services établis en France (cf. Annexe V, section 3.2). La mise en œuvre de ces obligations est précisée dans les conventions conclues par ces acteurs avec l'ARCOM, dont les compétences en matière de régulation ont été élargies à cette fin⁹¹. D'autre part, et symétriquement, certaines contraintes applicables aux éditeurs de télévision ont été relâchées, en autorisant la diffusion d'œuvres cinématographiques toutes les soirées de la semaine, la publicité ciblée ainsi que, à titre expérimental, la diffusion de messages publicitaires concernant le secteur du cinéma⁹².

L'établissement de conditions concurrentielles équitables reste toutefois limité par des asymétries réglementaires persistantes. En premier lieu, la directive SMA ne couvre pas les services d'audio à la demande (« *podcasts* ») et d'écoute en continu (« *streaming* » audio), qui ne sont pas soumis aux obligations de diffusion de chansons d'EOF appliquées aux radios hertziennes (cf. Annexe V, section 3.1). Les travaux de l'IGAC à ce sujet expliquent que ce choix tient notamment au fait que les éditeurs de radio ont tous vocation, à travers leurs sites internet, à être aussi ou à devenir éditeurs de contenus audio et de radio à la demande⁹³. De plus, à la différence des obligations de production applicables aux SMAD, y compris lorsqu'ils ne sont pas établis en France, les obligations de diffusion ne s'appliquent qu'aux SMAD dont le siège social est en France et dont les décisions relatives à la programmation sont prises en France⁹⁴ : de ce fait, des acteurs comme Netflix, basé aux Pays-Bas, ne sont pas soumis aux obligations de diffusion instituées par le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 (60 % d'œuvres européennes dont 40 % d'œuvres d'EOF) mais aux dispositions de leur pays d'établissement ou, à défaut, aux stipulations de la directive SMA qui prévoient uniquement une part minimale de 30 % d'œuvres européennes (cf. Annexe V, section 3.1)⁹⁵. En outre, par leur caractère délinéarisé, les SMAD, y compris lorsque leurs obligations de diffusion relèvent du droit français, ne sont pas soumis aux contraintes de diffusion aux plages horaires de grande écoute qui s'imposent aux éditeurs de télévision, ni au plafonnement du nombre d'œuvres cinématographiques pouvant être diffusées chaque année. Enfin, dans le même sens, le régime de la publicité ciblée autorisée à la télévision est contraint⁹⁶ et il reste des secteurs interdits de publicité télévisée, ce qui n'est pas le cas pour les opérateurs numériques⁹⁷.

⁸⁹ Les SMAD sont des services de médias audiovisuels fournis par un fournisseur de services de médias pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle sur la base d'un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur de services de médias.

⁹⁰ La directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 est venue modifier la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 ; elle a été transposée en France par l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 et précisée par décret n° 2021-793 du 22 juin 2021.

⁹¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 33-2 et 33-3.

⁹² Décret n° 2020-983 du 5 août 2020.

⁹³ IGAC, 2020, « L'écosystème de l'audio à la demande ("podcasts") », p. 56.

⁹⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 43-2 et 43-3.

⁹⁵ La convention conclue entre le CSA et Netflix le 21 décembre 2021 ne porte donc pas sur ses obligations de diffusion.

⁹⁶ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992, article 13.

⁹⁷ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992, article 8 (édition littéraire, cinéma, distribution commerciale notamment).

2.3.2. Les obligations relatives au soutien à la production indépendante en particulier limitent les stratégies d'intégration verticale des éditeurs de télévision

L'intégration verticale est l'une des stratégies défensives des éditeurs de télévision face à la concurrence des SMAD étrangers. Cette stratégie consiste à sécuriser la chaîne de valeur des médias en faisant en sorte que le « pétrole » des contenus exclusifs puisse alimenter en continu les « tuyaux » du numérique⁹⁸. En effet, l'exclusivité est un moteur essentiel de l'abonnement aux services de VàDA et l'image des éditeurs numériques est étroitement associée aux œuvres emblématiques qu'ils proposent⁹⁹. Les éditeurs de services numériques américains ont engagé cette stratégie tant vers l'amont, avec le rachat de studios pour développer une production interne en propre (Disney+, HBO), que vers l'aval avec l'achat de droits exclusifs premium ou de catalogues (Netflix, Amazon Prime Video). Le marché français connaît aussi un mouvement d'intégration verticale (ex : rachat de la Newen par TF1 en 2015, montée au capital de Banijay par Vivendi en 2016, rachat du groupe AB par la société de production Mediawan en 2017), accentuant une polarisation du secteur de la production entre quelques grands acteurs concentrant la majorité des parts de marché, parmi lesquels des éditeurs, et une multitude de petites entités indépendantes atomisées (cf. encadré 1 *infra*).

La définition des obligations de soutien à la production indépendante limite les possibilités d'intégration verticale des éditeurs de télévision. En effet, les éditeurs nationaux sont soumis, comme ailleurs en Europe, à des obligations d'investissement dans la production indépendante (en France, respectivement 75 % et deux tiers de l'investissement au titre des obligations de production dans des œuvres cinématographiques et audiovisuelles), élargies aux SMAD en 2021¹⁰⁰. Toutefois, la France se singularise, tant pour les éditeurs traditionnels que pour les SMAD, par une définition de l'indépendance plus contraignante que les autres pays européens, comprenant l'indépendance capitalistique vis-à-vis de la société de production, mais aussi un critère d'indépendance commerciale qui limite l'étendue, la durée et la territorialité des droits qu'un éditeur ou un SMAD acquiert sur une œuvre, et ce quel que soit la part du financement apportée à la production. Or, comme précisé *supra*, le contexte de délinéarisation des usages fait de l'acquisition et du contrôle dans le temps et dans l'espace des droits sur une œuvre, par la constitution d'un catalogue d'œuvres propriétaire, un élément central du jeu concurrentiel¹⁰¹ ; il s'agit, par exemple, pour les SMAD de proposer, outre la dernière saison d'une série, l'ensemble des saisons précédentes, en adéquation avec les attentes des consommateurs.

Les auditions de la mission ont mis en lumière deux positions opposées sur cette question. D'un côté, les éditeurs mettent en avant que la définition de l'indépendance retenue en France constitue un handicap pour la constitution d'un actif sous forme de catalogue d'œuvres et le développement de services français de vidéo à la demande, alors même que les SMAD étrangers ne sont pas soumis à de telles contraintes pour les œuvres produites et acquises à l'étranger et qu'ils peuvent librement diffuser en France¹⁰². Ils notent par ailleurs la survenance d'opérations de prise de contrôle par des capitaux étrangers de certains producteurs indépendants ainsi que des catalogues de films et des droits afférents¹⁰³, qui ont

⁹⁸ Sénat, 13 décembre 2020, commission d'enquête relative à la concentration des médias en France, audition de M. Emmanuel Combe, président par intérim de l'Autorité de la concurrence.

⁹⁹ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid*, p. 78.

¹⁰⁰ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021.

¹⁰¹ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid*, p. 78.

¹⁰² Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid*, p. 75 et 78.

¹⁰³ En 2020, les fonds américains KKR et Vine sont devenus détenteurs de la majorité des droits économiques, respectivement des sociétés Mediawan et Europacorp. Le développement de ce type d'opérations est à l'origine de l'insertion dans 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 d'une disposition (article 17) visant à protéger l'accès du public à des œuvres qui constituent le patrimoine culturel français. Des montages juridiques permettent par ailleurs à ces sociétés de pouvoir continuer à bénéficier du soutien du CNC, conformément à l'article 311-3 du

Rapport

bénéficié pour leur développement de la réglementation relative aux obligations de soutien à la production et de l'écosystème de financement public ; cet attrait de capitaux étrangers pour les sociétés de production indépendante pourrait résulter du régime de protection dont bénéficie ce secteur et des marges qu'il génère (cf. encadré 1).

D'un autre côté, les représentants des producteurs soulignent que la réglementation protège la vitalité d'un écosystème de producteurs indépendants, réputés plus créatifs et innovants que les sociétés de production intégrées à un groupe, et ainsi le succès de l'audiovisuel français à l'international et l'attractivité du site français pour l'implantation de producteurs étrangers ; il existe, selon eux, un intérêt culturel à capitaliser sur cet écosystème alors même que la bataille pour construire des services de VàDA français serait désormais perdue.

Sans avoir pour objet de trancher cette question, ni d'évaluer l'impact des asymétries réglementaires persistantes, la mission observe qu'un cadre concurrentiel équitable sur le plan réglementaire contribue à la santé économique des acteurs traditionnels des médias, et donc au pluralisme. L'ARCOM et l'Autorité de la concurrence soulignent¹⁰⁴, depuis plusieurs années, la nécessité d'un tel rééquilibrage. Dans ce contexte, et compte tenu de l'actualisation fin 2021 des textes précisant les obligations de production des éditeurs traditionnels et des SMAD¹⁰⁵, la mission suggère de prévoir l'évaluation de leurs effets dans quelques années afin de disposer d'un recul suffisant. Aux termes de cette évaluation, il conviendra de déterminer s'il y a lieu d'assouplir ce régime¹⁰⁶ en considérant, d'une part, la marge opérationnelle élevée du secteur de la production au regard des autres segments de la chaîne de valeur (cf. encadré 1), qui pourrait être une conséquence du système de financement administré de la production, et, d'autre part, les exigences de la politique publique de soutien à la production, au bénéfice de la diversité et du rayonnement de la culture française.

Encadré 1 : Le secteur de la production audiovisuelle en France

Le nombre d'entreprises du secteur de la production audiovisuelle a été multiplié par 3,2 entre 2000 et 2018, passant de 1 398 à 4 541 entreprises. Ce nombre élevé d'entreprises doit toutefois être nuancé car de nombreuses sociétés sont créées spécialement pour porter un projet ou une activité spécifique ; ainsi, moins de la moitié (49 %) des entreprises actives en 2010 l'a été en continu jusqu'en 2018. Ces entreprises sont situées à 70% en Île-de-France.

Le secteur de la production audiovisuelle se caractérise aussi par une polarisation structurelle entre petites et grandes entreprises : en 2017, les 200 plus grandes entreprises du secteur réalisaient 69 % du chiffre d'affaires global, ce qui implique que les près de 4 300 autres entreprises de plus petite taille se partageaient les 31 % de chiffre d'affaires restant ; et les 20 plus grandes structures réalisaient près de 25 % de ce chiffre d'affaires. Ces proportions restent relativement stables sur les dix dernières années.

Outre cette polarisation, l'économie du secteur se caractérise par des taux de marge relativement élevés : la rentabilité opérationnelle¹⁰⁷ des unités légales de la production télévisée et cinématographique était respectivement de l'ordre de 37 et 39 % en 2019. Malgré une diminution dans le temps (respectivement 52 et 41 % en 2011), celle-ci reste bien supérieure à d'autres sous-secteur des médias tels que la presse (1 % en 2019) et l'édition de services télévision (16 %) et de radio (8 %) (cf. Annexe VI, section 4.2).

Source : CSA, 2021, « Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle » ; Pôle Science des données de l'IGF.

règlement général des aides financières du CNC, bien que leurs droits économiques soient majoritairement détenus par des investisseurs non européens.

¹⁰⁴ Autorité de la concurrence, 21 février 2019, *ibid.*, p. 93 ; CSA, 2018, « Refonder la régulation audiovisuelle », p. 24.

¹⁰⁵ Décrets n° 2021-1924 et 2021-1926 du 30 septembre 2021 ; Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021.

¹⁰⁶ Cet assouplissement pourrait notamment prendre la forme d'une redéfinition de l'indépendance commerciale (régime des droits) ou d'une diminution de la quotité des obligations.

¹⁰⁷ Définie ici comme le ratio de l'excédent brut d'exploitation (EBE) rapporté au chiffre d'affaires.

3. Le dispositif anti-concentration spécifique aux médias poursuit un objectif de pluralisme mais apparaît obsolète

3.1. Le dispositif anti-concentration spécifique aux médias répond à l'exigence constitutionnelle de pluralisme

3.1.1. L'impératif de pluralisme a été affirmé dans le contexte d'abolition du monopole audiovisuel d'État et de concentration de la presse¹⁰⁸

L'émergence de la notion de pluralisme dans l'audiovisuel est, paradoxalement, étroitement liée à la réorganisation du monopole de la radiodiffusion. La loi n° 64-621 du 27 juin 1964 relative à l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF), précisait en effet que l'Office assure « *le service public national de la radiodiffusion et de la télévision [...] en vue de satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public* » (article 1^{er}), reliant ainsi sa mission de service public au pluralisme des contenus. Si le monopole public a, historiquement, un fondement technique, lié à la répartition des longueurs d'onde, et financier, lié aux besoins en capitaux d'une industrie de coûts fixes, l'idée s'est progressivement imposée qu'il pouvait aussi être le garant de l'indépendance, de l'objectivité, de la diversité et de la qualité des programmes. La même loi du 27 juin 1964 manifeste cette ambition, s'agissant du pluralisme de l'information, en prévoyant que le conseil d'administration de l'Office « *veille à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'Office [et] vérifie que les principales tendances de pensée et les grands courants d'opinion peuvent s'exprimer par l'intermédiaire de l'Office* ». De ce point de vue, le monopole public représenterait « *non la négation mais le meilleur moyen d'assurer et de protéger l'expression pluraliste des idées* »¹⁰⁹.

Le monopole public a néanmoins été contesté au nom du pluralisme. En effet, deux facteurs se sont conjugués dans les années 1980 pour contester ce monopole¹⁰⁸ : d'une part, sur le plan technique, le développement du satellite et du câble ont multiplié les canaux de diffusion, en même temps que l'apparition des vidéocassettes autorisait l'accès à des contenus délinéarisés ; d'autre part, sur le plan sociétal, l'opinion publique aspirait à bénéficier d'une organisation pluraliste de la communication audiovisuelle, ce dont témoigne le phénomène des « radios libres ». De ce point de vue, en évoquant les « *besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population* », la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle actait le passage d'une conception unifiante du public, considéré comme une « masse », à une conception individualiste tenant compte de la pluralité des publics. L'idée s'est ainsi imposée qu'un régime de concurrence favoriserait la diversité des sources de programmes et que la coexistence des chaînes privées et publiques serait bénéfique à la diversité de choix¹⁰⁸.

Le pluralisme se présente plus récemment comme une exigence venant limiter la liberté de communication audiovisuelle. L'exigence de pluralisme apparaît pour la première fois dans un texte de loi avec la loi n° 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion, qui précise que « *les dérogations au monopole et le partage de fréquences [...] doivent, dans chaque zone considérée, assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion* ». Dans cette acception, le pluralisme apparaît comme une notion positive, à savoir comme la condition de matérialisation de la liberté de communication.

¹⁰⁸ Cf. pour une analyse détaillée : P. Marcangelo-Leos, 2004, « Pluralisme et audiovisuel », LGDJ.

¹⁰⁹ D. Rousseau, 1981, AJDA, « Le statut de la radio-télévision : maintien du monopole ou régime de liberté ? ». Pour autant, le terme de « pluralisme » n'apparaît pas dans le texte de 1964, pas plus que dans la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 ou dans la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la radiodiffusion et à la télévision.

Rapport

La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982, tout en introduisant un premier dispositif anti-concentration¹¹⁰, conserve cette acception du pluralisme, reconnaissant le droit pour les citoyens à « *une communication audiovisuelle libre et pluraliste* » et recourant à cette notion pour définir le service public de la radiodiffusion et la télévision¹¹¹.

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 (dite « Léotard ») relative à la liberté de communication introduit toutefois une autre acception du pluralisme. En effet, son article 1^{er}, tout en affirmant comme principe la liberté de communication, précise que l'exercice de cette liberté peut être limité dans la mesure requise, notamment, par le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion. Le pluralisme est ainsi présenté non comme une condition mais comme un facteur susceptible de limiter la liberté de communication des émetteurs, justifiant, notamment, le régime d'autorisations préalables de diffusion et le dispositif anti-concentration sectoriel mono-média établis par la même loi du 30 septembre 1986, complétée sur le second point par la loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986 qui ajoute un dispositif anti-concentration pluri-médias afin de tenir compte d'une censure du Conseil constitutionnel¹¹².

La concentration des services de presse a parallèlement conduit le législateur à adopter un dispositif anti-concentration visant à préserver le pluralisme dans ce secteur.

Contrairement aux éditeurs de services de radio ou de télévision hertziens, les éditeurs de presse ne sont pas soumis à un régime d'autorisation préalable, ce régime ayant été supprimé par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Toutefois, des mouvements de concentration importants apparus dans les années 1970 et 1980, en particulier la stratégie de l'éditeur de presse et homme politique Robert Hersant, ont conduit le législateur à adopter des règles limitant la concentration des titres de presse dans une logique de préservation du pluralisme. La loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse (consacrée dans l'opinion publique comme une loi « anti-Hersant »¹¹³) pose ainsi des principes de transparence de l'actionnariat des titres de presse et fixe des limites anti-concentration aux niveaux national et local¹¹⁴. Ne pouvant s'appliquer aux situations légalement constituées¹¹⁵, elle fut jugée peu opérante puis abrogée et remplacée par les dispositions de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986, complétée sur ce point par la loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986 pour tenir compte d'une censure du Conseil constitutionnel¹¹⁶. Dans l'objectif de mieux tenir compte de la situation économique de la presse¹¹⁷, le nouveau régime assouplit les dispositions antérieures en ne retenant qu'un unique seuil applicable au niveau national.

C'est dans ce contexte que le juge constitutionnel a progressivement précisé les contours juridiques du principe de pluralisme.

¹¹⁰ Sénat, 19 juin 1986, rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la liberté de communication, n° 413. Ce dispositif a ensuite été assoupli par la loi n° 82-652 du 13 décembre 1985.

¹¹¹ Article 5 : « *Le service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, dans son cadre national et régional, a pour mission de servir l'intérêt général : en assurant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information [...] Cette mission doit être assurée dans le respect des principes de pluralisme et d'égalité entre les cultures, les croyances, les courants de pensée et d'opinion.* ».

¹¹² Conseil constitutionnel (C.C), décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, § 25 et s.

¹¹³ Sénat, 11 mai 1984, rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, n° 308 : « *La loi doit être générale. Cet article est un texte ad hominem. La combinaison des articles 10 et 11 et le choix de seuils abaissés – 10 %, cette fois – ont pour but d'atteindre le groupe Hersant, et lui seul* ».

¹¹⁴ Articles 10 à 12.

¹¹⁵ C.C, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, § 46 et s.

¹¹⁶ C.C, décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, § 19 et s.

¹¹⁷ Sénat, 26 juin 1986, rapport fait au nom de la commission spéciale sur la proposition de loi portant réforme du régime juridique de la presse, n° 420 : « *Nous avons, dans nos rapports, montré que le projet de [1984] était inadéquat puisqu'il ne distinguait pas entre les concentrations politiques et celles qui procèdent de réflexes économiques de survie* ».

3.1.2. Le pluralisme constitue un objectif de valeur constitutionnelle

L'exigence de pluralisme des médias figure explicitement dans le texte de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008 : son article 34 précise en effet que loi fixe les règles concernant « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ». Pour autant, le juge constitutionnel reconnaît de longue date cette exigence, par une construction jurisprudentielle élaborée à partir de 1982 et précisée depuis.

Le pluralisme est un objectif de valeur constitutionnelle. La première décision du Conseil constitutionnel faisant référence au pluralisme concernait la loi du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion¹¹⁸. Il s'est alors simplement référé à l'obligation posée par le législateur « *d'assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion* » tout en l'associant étroitement aux valeurs républicaines, notant qu'elle « *a pour objet et doit avoir pour effet, sous le contrôle du juge compétent, de garantir le respect des principes constitutionnels de liberté et d'égalité* ». Le juge constitutionnel a ensuite innové en 1982 en consacrant un objectif de valeur constitutionnelle (OVC) relatif à « *la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* »¹¹⁹ ; il s'agit du premier OVC reconnu par le Conseil constitutionnel.

La terminologie employée par le juge constitutionnel a par la suite évolué en mentionnant l'OVC de « *pluralisme des courants de pensées et d'opinions* », formule également utilisée ultérieurement¹²⁰. La doctrine a pu y voir un simple glissement sémantique pour s'adapter à l'air du temps, mais la réalité est vraisemblablement plus complexe : la décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 évoque, dans l'examen de deux dispositions distinctes, d'une part, l'OVC relatif à « *la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* » et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de « *pluralisme des courants de pensée et d'opinion* ». De même, après la révision de la Constitution en 2008, le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, que « *le pluralisme et l'indépendance des médias* » constituent des OVC.

Pour la presse, le juge constitutionnel a par ailleurs consacré un OVC à part entière visant le pluralisme des quotidiens d'IPG¹²¹ ; après la révision constitutionnelle de 2008, cet objectif de valeur constitutionnelle a été élargi au « *pluralisme et [à] l'indépendance* » des quotidiens d'IPG.

Les OVC énoncent des buts que le législateur doit prendre en compte lorsqu'il légifère dans un domaine¹²². La doctrine a souligné, de longue date, « *l'ambivalence, l'incohérence et l'incertitude qui marquent les objectifs de valeur constitutionnelle* »¹²³, qui viennent, selon les cas, tantôt conditionner ou limiter les libertés constitutionnelles. Le principe de pluralisme illustre bien cette ambiguïté : le juge constitutionnel fait du pluralisme des quotidiens d'IPG une condition d'effectivité de la libre communication des pensées et des opinions garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789¹²⁴ ; mais il estime qu'il revient au législateur de concilier, en l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration de 1789, avec l'OVC qu'est la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels¹²⁵ - ce qui renvoie à l'évolution de l'acceptation de la notion de pluralisme évoquée *supra* (cf. section 3.1.1).

¹¹⁸ C.C, décision n° 81-129 DC du 31 octobre 1981.

¹¹⁹ C.C, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 et n° 93-333 DC du 21 janvier 1994.

¹²⁰ C.C, décisions n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004 et n° 2007-550 DC du 27 février 2007.

¹²¹ C.C, décisions n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 et n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

¹²² Dalloz, juillet 2021, fiche d'orientation « Objectif de valeur constitutionnelle ».

¹²³ P. de Montalivet, 2006, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20, « Les objectifs de valeur constitutionnelle ».

¹²⁴ C.C, décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, § 20.

¹²⁵ C.C, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018.

La doctrine a toutefois souligné le caractère factice de ce paradoxe et reconnu l'unité des OVC dans la protection des droits et libertés constitutionnels, relevant que la limitation de certains droits fondamentaux sert la protection d'autres droits fondamentaux : ainsi, l'objectif de pluralisme peut conduire à limiter la liberté de communication des émetteurs de l'information afin de rendre effective celle des récepteurs de l'information¹²⁶. Enfin, s'agissant de la normativité des OVC, le législateur est soumis à l'obligation de mettre en œuvre les objectifs, et ne peut adopter de dispositions allant à leur rencontre¹²⁷, mais il est libre quant aux moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Le principe constitutionnel de pluralisme poursuit des objectifs similaires pour la presse et l'audiovisuel. En effet, la jurisprudence constitutionnelle s'est attachée, dans les deux cas, à protéger aussi bien la diversité des acteurs (pluralisme « externe ») que l'expression des différentes tendances et courants d'opinion au sein de chaque média (pluralisme « interne »). Pour la presse, l'OVC de pluralisme des quotidiens d'IPG doit conduire à ce que par « *le nombre, la variété de caractères et de tendances, les conditions de diffusion* » des quotidiens, « *un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents* »¹²⁸ soit mis à la disposition des lecteurs. De même, pour l'audiovisuel, il fait obligation au législateur, « *dans un contexte technique où la ressource radioélectrique demeure limitée, de prévenir, par des mécanismes appropriés, le contrôle par un actionnaire dominant d'une part trop importante du paysage audiovisuel* »¹²⁹, tout en préservant le « *caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte* »¹³⁰.

La prise en compte des situations pluri-médias par le juge constitutionnel traduit également une forme de convergence dans sa jurisprudence à l'égard de la presse et de l'audiovisuel. Comme évoqué *supra*, il a censuré en 1986 le dispositif anti-concentration adopté par le législateur en relevant qu'il ne prenait pas en compte les groupes pluri-médias et pourrait ainsi générer « *des situations caractérisées par des concentrations, non seulement dans le domaine de l'audiovisuel, mais également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audiovisuel est une des composantes essentielles* », s'attachant à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme « *dans le secteur de la communication audiovisuelle, [...et] dans celui de la communication en général* ». De plus, le juge constitutionnel a défini la substance de cette exigence dans les mêmes termes tant pour la presse que l'audiovisuel, notant « *qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs* »¹³¹ ou « *les lecteurs [...] soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché* »¹³². En d'autres termes, l'exigence de pluralisme vise à préserver le débat démocratique en empêchant qu'une même personne, physique ou morale, ne puisse avoir une influence disproportionnée sur la formation de l'opinion.

¹²⁶ P. de Montalivet, 2006, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20, *ibid.*

¹²⁷ Dans les décisions n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 et n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, le C.C. a déclaré la non-conformité à la Constitution de la loi pour réalisation insuffisante de l'objectif de pluralisme.

¹²⁸ C.C., décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986.

¹²⁹ C.C., décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000. La décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 a précisé cette formule en se référant à « *l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques* ».

¹³⁰ C.C., décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

¹³¹ C.C., décisions n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, n° 93-333 DC du 21 janvier 1994, n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 et n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001.

¹³² C.C., décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986.

3.2. Le dispositif sectoriel de contrôle des concentrations pour les médias s'articule avec le contrôle de droit commun des concentrations

Le contrôle de droit commun des concentrations vise à assurer le bon fonctionnement des marchés, gage de bien-être pour le consommateur. Alors qu'il était initialement une prérogative du Gouvernement, ce contrôle est assuré, depuis 2009, par l'Autorité de la concurrence, qui a le statut d'autorité administrative indépendante, ou par la Commission européenne. Chargée de garantir le libre jeu de la concurrence, l'Autorité contrôle les opérations de concentration dépassant des seuils fixés dans la loi et ne relevant pas de la compétence de l'Union européenne (UE) ; ce contrôle s'applique à tous les secteurs d'activité dans des conditions identiques, y compris le secteur des médias¹³³. En-deçà de ces seuils, les parties sont libres de procéder à la transaction sans notification à une autorité de concurrence. Ce contrôle poursuit un objectif économique, à savoir veiller à ce que les opérations de concentration ne réduisent pas la concurrence. À l'issue de l'instruction, l'Autorité peut autoriser, éventuellement sous conditions, l'opération examinée, ou l'interdire, ce qui est arrivé pour la première fois en 2020, dans le secteur de la grande distribution¹³⁴.

Le contrôle sectoriel des concentrations dans le secteur des médias poursuit l'objectif constitutionnel de pluralisme. Ce dispositif, mis en place à partir de 1986 dans le contexte rappelé ci-avant (cf. section 3.1.1), ne constitue pas une régulation économique supplémentaire mais bien une régulation sectorielle spécifique¹³⁵. Il s'applique uniquement aux éditeurs privés et non à l'audiovisuel public et couvre les supports traditionnels de ces médias. Il comprend schématiquement trois volets, détaillés en Annexe III du présent rapport :

- ◆ des seuils mono et pluri-médias au niveau national et local, présentés dans le tableau 1, avec : un seuil limitant la part dans le total de la diffusion nationale pour la presse écrite quotidienne d'IPG ; deux seuils maximaux de couverture de la population au niveau national pour la radio ; une limitation du nombre d'autorisations de diffusion et des règles de nature capitalistique pour la télévision ; et l'interdiction de délivrer une autorisation de diffusion en radio ou en télévision à un groupe pluri-médias au-delà de seuils spécifiques à la radio, la télévision et la presse écrite, au niveau national et local¹³⁶ ;
- ◆ une procédure d'agrément que doit obtenir tout éditeur de services de télévision ou de radio détenteur d'une autorisation auprès de l'ARCOM en cas de modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation. Cet agrément est délivré sur la base d'une appréciation par l'Autorité de l'incidence de l'opération sur le pluralisme, et peut être conditionnée à des engagements pris par les parties, pouvant par exemple porter sur le format et le contenu des programmes ou encore l'indépendance des rédactions¹³⁷ ;
- ◆ un seuil applicable aux personnes extra-européennes de détention d'un maximum de 20 % du capital ou des droits de vote des sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française et des sociétés éditant une publication de langue française¹³⁸. Ces dispositions s'ajoutent au régime d'autorisation préalable des investissements étrangers en France (IEF) qui s'applique à l'édition des publications de presse et aux services de presse en ligne d'IPG¹³⁹.

¹³³ Article L. 410-1 du code de commerce.

¹³⁴ Autorité de la concurrence, décision 20-DCC-116 du 28 août 2020.

¹³⁵ Conseil de la concurrence, avis n° 03-A-08 du 26 mai 2003 : « *Les règles de concurrence visent à encadrer la compétition économique tandis que la régulation audiovisuelle vise à encadrer une compétition que l'on pourrait qualifier d'éditoriale ou de culturelle* ».

¹³⁶ Articles 39, 41 et 41 à 41-2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ; article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986.

¹³⁷ Article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹³⁸ Article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986.

¹³⁹ Articles L. 151-3 et R. 151-3 du code monétaire et financier (CMF).

Rapport

Outre son assise constitutionnelle précisée ci-avant, ce dispositif est conforme aux exigences du droit européen, qui autorise les États membres, sous réserve de la compétence de l'UE en matière de contrôle des concentrations de dimension communautaire, à prendre les mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes autres que ceux qui sont pris en considération par le règlement sur les concentrations, tels que « *la pluralité des médias* », et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit européen¹⁴⁰.

Ce double niveau de contrôle peut en théorie conduire à des appréciations divergentes entre l'Autorité de la concurrence et l'ARCOM. La superposition de deux niveaux de contrôle pose la question de leur articulation, en particulier en cas de décisions contraires de deux autorités de régulation. Cette question ne se pose pas s'agissant des seuils mono et pluri-médias et des seuils applicables aux personnes extra-européennes, qui ne s'inscrivent pas dans une logique de régulation mais d'interdiction : en pratique, les projets ne respectant pas ces seuils ne sont simplement pas soumis à l'Autorité de la concurrence. En revanche, cette éventualité est réelle s'agissant de l'agrément par l'ARCOM de la modification du contrôle de la société titulaire d'une autorisation de diffusion, qui intervient après la décision de l'Autorité de la concurrence¹⁴¹, l'ARCOM disposant, dans le respect des seuils prévus par la loi, d'une marge d'appréciation.

Dans ce cas, bien qu'une procédure de dialogue entre les deux autorités ait été instituée¹⁴², chacune dispose, dans le cadre de son champ de compétences, le bon fonctionnement des marchés pour l'Autorité de la concurrence et le pluralisme pour l'ARCOM, d'un pouvoir de blocage des opérations de concentration. Cette situation d'appréciations divergentes est à ce stade théorique, ne s'étant encore jamais produite en pratique.

¹⁴⁰ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, article 21.

¹⁴¹ Ce séquençement ne constitue pas une obligation juridique et résulte de la pratique des autorités de régulation.

¹⁴² Article 41-4 al. 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

Tableau 1 : Les seuils du dispositif anti-concentration spécifique aux médias

Dispositions	Média(s)	Description
Règles applicables à l'audiovisuel (loi du n° 86-1067 du 30 septembre 1986)		
Seuil de détention capitalistique (art. 39)	Télévision	<ul style="list-style-type: none"> ▪ seuil de détention de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre dont l'audience dépasse 8 % de l'audience totale
Limitation des cumuls d'autorisations pour une même personne (art. 41)	Télévision	<ul style="list-style-type: none"> ▪ seuil de 7 autorisations de services télévision nationaux diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique ▪ seuil de couverture de 19 M d'habitants pour le cumul des autorisations de services de télévision locaux diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique ▪ non-cumul des autorisations de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique pour une même zone
	Radio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ seuil de couverture de 160 M d'habitants pour les services de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique ▪ seuil de couverture de 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre pour les services de radio
Presse (article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986)		
Limitation du cumul des quotidiens d'IPG	Presse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ seuil de 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale (IPG)
Règles pluri-médias (loi du n° 86-1067 du 30 septembre 1986)		
Limitation des concentrations pluri-médias au plan national (art. 41-1 et 41-1-1)	Télévision Radio Presse	<p>Interdiction de délivrer une autorisation pour un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique ou de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ être titulaire d'une ou plusieurs autorisations de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint 4 M d'habitants ▪ être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations de services de radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint 30 M d'habitants ▪ éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'IPG représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications de même nature
Limitation des concentrations pluri-médias au plan local (articles 41-2 et 41-2-1)	Télévision Radio Presse	<p>Interdiction de délivrer une autorisation pour un service local de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique ou de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ être titulaire d'une ou plusieurs autorisations, nationales ou locales, de services télévision hertziens dans la zone considérée ▪ être titulaire d'une ou plusieurs autorisations, nationales ou locales, de services radios dont l'audience cumulée excède 10 % des audiences potentielles cumulées ▪ éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'IPG diffusées dans cette zone

Source : Légifrance ; mission.

3.3. L'obsolescence et l'inadaptation de ce dispositif est un constat ancien et partagé, que les travaux de la mission confirment

3.3.1. Le dispositif anti-concentration sectoriel est à la fois obsolète et complexe

La transformation du secteur des médias rend le dispositif anti-concentration obsolète. En effet, alors que l'offre et les usages se sont aujourd'hui largement déplacés vers internet, tant pour la télévision, la radio que la presse (cf. Annexe VI, sections 1.2, 2.2 et 3.2), y compris dans le champ de l'information (cf. Annexe VII, section 2), le dispositif anti-concentration sectoriel ne s'applique encore qu'aux médias traditionnels, l'audiovisuel hertzien et la presse écrite. Ce constat n'est pas récent, le rapport de M. Alain Lancelot de 2005¹⁴³ soulignait déjà que « *le passage, permis par la numérisation, d'un univers de la rareté à un univers d'abondance des fréquences hertziennes prive cet édifice d'une bonne part de sa pertinence et de son efficacité* ». De plus, le dispositif sectoriel fonctionne selon une logique de « silos », en appréciant la concentration support par support (télévision, radio, presse), ignorant la réalité du paysage médiatique dans le contexte de la convergence entre médias et de l'émergence de médias globaux (cf. encadré 2)¹⁴⁴.

Encadré 2 : La convergence des médias

Face à l'évolution des usages, les médias produisent désormais des contenus adaptés à tous les supports : les éditeurs de presse traditionnels produisent également des contenus vidéos - y compris des chaînes de télévision web - et audio à la demande (« *podcasts* ») pour leurs canaux de distribution numériques¹⁴⁵ ; les éditeurs de télévision produisent des articles écrits et des contenus audio qui complètent leur programme télévisé ; et les éditeurs de radio produisent de l'écrit, singulièrement les radios d'information, et se sont tournés vers la radio filmée¹⁴⁶, diffusée sur leur environnement numérique propre ou des plateformes tierces.

Cette évolution dilue les frontières entre les médias, passant de médias traditionnels à des médias numériques ou globaux, et renforce la concurrence entre les acteurs, qu'ils soient traditionnels ou uniquement numériques (« *pure players* »). Elle est particulièrement à l'œuvre pour l'information en ligne, avec des environnements numériques proposant plusieurs types de formats (photos, vidéos, textes, audio) et types d'information (fil d'actualités en direct, informations « fraîches », articles de fond, contenus publiés par des utilisateurs, etc.).

Cette porosité croissante entre les médias traduit autant une adaptation à des usages désormais multiformes que la recherche de synergies de revenus et de coûts entre acteurs d'un même groupe, notamment sur les fonctions de production. C'est le cas, par exemple, du rachat en 2019 des services de télévision de Mezzo SA par le groupe Les Échos-Le Parisien, aux côtés de Canal+, auprès de Lagardère et de France Télévisions dans l'objectif de « *consolider un pôle média leader dans la musique classique aux côtés de Radio Classique* »¹⁴⁷. De même, la première heure des informations de 18h00 sur Europe 1 est codiffusée avec CNews, et les programmes de RMC de 6 heures à 15 heures sont codiffusés sur RMC Story. Cette convergence se matérialise aussi au niveau local, tant dans le secteur privé que public, comme l'illustre le rapprochement engagé en 2019 entre France Bleu et France 3 avec le déploiement de matinales communes et la création à venir d'un média numérique local commun de la vie locale¹⁴⁸.

Source : Mission.

¹⁴³ Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, *ibid*.

¹⁴⁴ Sénat, 7 décembre 2021, commission d'enquête relative à la concentration des médias en France, audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA ; Stigler Committee on Digital Platforms, 2019, *ibid*.

¹⁴⁵ IGAC, 2020, « L'écosystème de l'audio à la demande ("podcasts") », p. 25.

¹⁴⁶ CSA, 2015, « Évolution des modes de diffusion de la radio : quel rôle pour la radio numérique terrestre ? », p. 12 et 17.

¹⁴⁷ Groupe Les Échos-Le Parisien et Canal+ Groupe, 17 juillet 2019, communiqué.

¹⁴⁸ Sénat, Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, 9 novembre 2021, Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture.

Cette réglementation apparaît par ailleurs particulièrement complexe, au regard de :

- ◆ l'hétérogénéité des règles applicables aux différents médias : le régime de la radio repose sur deux seuils de couverture de la population, c'est-à-dire d'audience potentielle ; le dispositif applicable à la télévision cumule un plafonnement du nombre d'autorisations – qui équivaut à un seuil d'audience potentielle – et des règles de nature capitalistique ; le régime de la presse repose sur la diffusion papier, assimilable à un critère d'audience réelle ;
- ◆ l'inapplicabilité de certaines dispositions en raison des évolutions technologiques : en particulier onze règles applicables à la diffusion analogique de services de télévisions¹⁴⁹, qui a pris fin en 2012, et une règle applicable à la télévision mobile personnelle¹⁵⁰, mode de diffusion qui n'a jamais été opérant ;
- ◆ sa rédaction au plan légistique : l'emplacement de certaines phrases ou articles¹⁵¹ ainsi que d'éventuelles erreurs de syntaxe¹⁵² ne facilitent pas la compréhension.

S'y ajoute une potentielle insécurité juridique liée à l'absence de décret d'application précisant les modalités de mesure de l'audience pour l'application du seuil de détention capitalistique prévu pour la télévision à l'article 39 al. 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, conditionné à une audience de plus de 8 % (cf. Annexe III, section 2.1).

Cette situation est le produit historique d'une sédimentation, par empilement de dispositions nouvelles, sans « toilettage » et encore moins de réexamen d'ensemble depuis 1986. La mission partage ainsi le constat de M. Alain Lancelot de 2005, qui soulignait « *l'extraordinaire complexité* » du dispositif, et relève, au regard des objectifs de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi¹⁵³, que cette situation n'est satisfaisante ni pour les citoyens ni pour les entreprises dont les activités sont régies par ces dispositions.

3.3.2. Le rehaussement de certains seuils, visant explicitement à faciliter les opérations de certains acteurs, interroge l'utilité de l'approche adoptée

Certains seuils du dispositif sont « mordants », c'est-à-dire contraignent ou bloquent d'éventuels rapprochements dans le secteur des médias. C'est le cas, par exemple, du seuil applicable à la radio fixé à l'article 41 al. 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, qui permet aujourd'hui aux groupes M6, Lagardère et NRJ Group de pouvoir acquérir un des services d'un autre de ces trois groupes (y compris un réseau de diffusion à caractère national) mais leur interdit d'en acquérir deux sans être contraints d'en céder un des leurs¹⁵⁴. De même, l'article 41 al. 4 de la même loi impose aux groupes TF1 et M6, détenteurs de dix autorisations relatives à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, dans le cadre de leur projet de fusion annoncé en 2021, de céder au moins trois d'entre elles.

Pour autant, certains seuils ont été expressément relevés par le législateur pour autoriser des opérations de concentration. Comme le soulignent les éléments en Annexe III, plusieurs seuils prévus par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ont été rehaussés afin de tenir compte des évolutions technologiques ou démographiques (cf. encadré 4 *infra*), mais aussi pour tenir compte de la situation de certains opérateurs et autoriser des opérations de concentration spécifiques. C'est le cas par exemple du seuil prévu à l'article 41 al. 4, relevé par

¹⁴⁹ Articles 39 al. 1 et 4 à 8 ; 41 al. 5, 6 et 8 ; 41-1 ; et 41-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁵⁰ Article 41 al. 11 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁵¹ À titre d'exemples : la deuxième phrase de l'alinéa 1 de l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 devrait être déplacée après l'alinéa 5 ou 6 du même article ; de même, l'article 30-8 devrait trouver place au début de la section III du chapitre I^{er} du titre II et non parmi les articles relatifs aux autorisations de diffusion.

¹⁵² À titre d'exemple : les articles 41-1-1 et 41-2-1 régissent l'attribution d'autorisations « *en application des articles 30-1 à une personne qui se trouverait ...* ».

¹⁵³ C.C, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 ; C.C, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

¹⁵⁴ ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission.

Rapport

la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 pour tenir compte, notamment, de la situation de TF1, Canal+, Lagardère et M6 qui atteignaient ce plafond. De même, le rehaussement, par la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 du seuil prévu à l'article 41 al. 7 pour des services de télévision locaux a été sollicité par le groupe Altice, dont la politique de développement au niveau local se heurtait au plafond de 12 M d'habitants¹⁵⁵. Sans se prononcer sur les évolutions des seuils adoptées par le législateur, la mission note que cette pratique affecte le principal avantage d'une approche fonctionnant sur des seuils, à savoir sa prévisibilité et sa stabilité. Elle interroge ainsi l'utilité de ce dispositif, d'autant plus que les éléments techniques permettant d'objectiver la fixation d'un seuil à un niveau plutôt qu'un autre, apparaissent fragiles¹⁵⁶.

Certains seuils apparaissent par ailleurs très peu contraignants. D'une part, le seuil de 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre, fixé à l'article 41 al. 10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 apparaît moins contraignant que le seuil fixé à l'article 41 al. 1, autorisant des acquisitions interdites en application de l'article 41 al. 1¹⁵⁷. De même, la limitation à sept autorisations relatives chacune à un service ou programme national de télévision fixée à l'article 41 alinéa 4 de la même loi ne prend pas en compte leur audience ou leur numérotation, ce qui nuance son intérêt car elle ne conduit pas à limiter le poids réel des éditeurs.

Dans le champ de la presse, l'utilité du seuil de diffusion des publications quotidiennes imprimées d'IPG fixé à 30 % par l'article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 peut être interrogée car tous les acteurs en sont très éloignés : le premier groupe est le groupe EBRA (Crédit Mutuel) avec près de 18 % de la diffusion en 2019, suivi par SIPA Ouest-France (14 %) et Rossel La Voix (8 %). La situation est semblable si on agrège la diffusion imprimée et numérique (cf. Annexe II, section 3.3). Le champ d'application de ce seuil a par ailleurs été interrogé dès son origine, les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 relevant que « *certaines hebdomadaires remplissent à l'évidence le même rôle d'information* »¹⁵⁸ que des quotidiens.

¹⁵⁵ La modification de ce seuil a permis au groupe Altice de continuer à se développer (rachat de la chaîne Alsace 20, devenue BFM Alsace, en décembre 2021 ; rachat annoncé de La Chaîne Normande en janvier 2022).

¹⁵⁶ À titre d'exemple : Assemblée nationale, 23 mars 2000, compte-rendu de la 2^{ème} séance du intégral, propos de la ministre de la culture et de la communication : « *Nous avons prévu six canaux ; le rapporteur propose quatre et M. [...], par son sous-amendement, cinq. J'estime, pour ma part, que cinq est plus réaliste que quatre* » ; Assemblée nationale, 15 juin 2021, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, tome II, réunion du 14 juin 2021, propos de la ministre de la culture : « *Lors du débat au Sénat, chacun a bien voulu convenir que ces propositions de relèvement avaient été faites au doigt mouillé* ».

¹⁵⁷ CSA, 2014, *ibid.*, p. 23 : « *le plafond analogique des 150 millions d'habitants est plus contraignant. On peut donc considérer que les groupes qui respectent le plafond des 150 millions respectent nécessairement celui des 20 %* ».

¹⁵⁸ Sénat, 10 décembre 1985, rapport fait au nom de la commission spéciale sur la proposition de loi portant réforme du régime juridique de la presse, n° 172, p. 7.

4. Le contrôle des concentrations dans le secteur des médias demeure nécessaire mais devrait suivre une approche caractérisée par sa plasticité et centrée sur les médias d'information

4.1. La nécessité d'un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias peut être interrogée

Trois arguments suggèrent que le seul contrôle des concentrations de nature économique exercé par l'Autorité de la concurrence pourrait suffire à assurer le pluralisme dans le champ des médias.

Premièrement, le droit de la concurrence poursuit aussi l'objectif d'une plus grande diversité de produits et services¹⁵⁹. En effet, dans le cadre de son évaluation des effets d'une concentration, l'Autorité de la concurrence apprécie autant le degré de concentration du secteur que la diversité des produits ou services offerts aux consommateurs, d'une même gamme ou non, ainsi que la puissance de leurs marques. Cet examen doit permettre d'estimer le risque d'une hausse des prix mais aussi d'effets hors prix susceptibles de se matérialiser à l'issue de l'opération, tels qu'une réduction de la diversité des produits ou services offerts ou une baisse de l'innovation¹⁶⁰. De ce point de vue, la doctrine a pu considérer que le but du droit de la concurrence est « *en harmonie* »¹⁶¹ avec celui de toute politique culturelle : offrir aux citoyens l'accès à des œuvres aussi diverses que possible. Au-delà de la diversité des produits, en favorisant le caractère contestable des marchés et l'entrée de nouveaux acteurs, le droit de la concurrence génère également un environnement favorable au pluralisme externe, c'est-à-dire à la diversité des acteurs¹⁶².

De fait, le droit de la concurrence a protégé de façon croissante la diversité des acteurs et des contenus dans le secteur des médias. Ainsi, dans le cadre du réexamen en 2012 de l'agrément donné en 2006 à l'opération de fusion entre Canal Plus et TPS, l'Autorité de la concurrence a été conduite à imposer au Groupe Canal Plus (GCP) des injonctions poursuivant trois objectifs qui s'identifient à des objectifs de politique culturelle¹⁶¹ : favoriser la diversité des acteurs du secteur de la télévision payante, mettre les distributeurs concurrents en mesure de constituer des bouquets attractifs et éviter la préemption des nouvelles formes de consommation des contenus que représente la vidéo à la demande. L'agrément accordé en 2006 à cette opération avait d'ailleurs été retiré en relevant « *la dégradation de la qualité de la chaîne TPS Star* » à raison de « *l'appauvrissement de l'offre cinéma* » ou encore de la « *diminution continue [...] de la diversité des disciplines sportives retransmises* »¹⁶³.

De ce fait, dans un avis au CSA en date du 18 juin 2014, l'Autorité de la concurrence notait que « *même si la mission de défense du pluralisme en ce domaine est confiée au CSA, l'Autorité a déjà montré, à l'occasion des récentes décisions de concentration dans le domaine audiovisuel, et en tout premier lieu dans le cadre de la décision Canal Plus TPS, que le droit de la concurrence se devait de prendre en compte la diversité et le pluralisme des éditeurs, au titre de l'objectif plus général de protection du consommateur. Diversité et pluralisme des opérateurs constituent en effet une expression particulière de l'accès du consommateur à une offre de biens et services diversifiés et innovants* ». La doctrine en a conclu qu'avec le temps, le Conseil, puis l'Autorité de la concurrence, ont été conduits à assurer « *une prise en charge plus directe des objectifs de la politique culturelle au travers du droit de la concurrence* »¹⁶¹.

¹⁵⁹ Site internet de l'Autorité de la concurrence, consulté le 20 janvier 2022, « Les vertus de la concurrence ».

¹⁶⁰ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations », § 575 et 614. et s.

¹⁶¹ Elisabeth Flüry-Hérard, 2014, « Culture et concurrence : le rôle de l'Autorité de la concurrence », RFDA.

¹⁶² Michele Polo, 2005, « *Regulation for Pluralism in the Media Markets* ».

¹⁶³ Autorité de la concurrence, décision 11-D-12 du 20 septembre 2011.

Deuxièmement, le droit de la concurrence est capable de protéger la diversité des lignes éditoriales en matière d'information. Tant le Conseil que l'Autorité de la concurrence ont été conduits à apprécier, dans le cadre de l'examen d'opérations de concentration entre titres de presse quotidienne régionale (PQR) conduisant à un monopole ou un quasi-monopole, le risque d'une « possible réduction de la diversité éditoriale », de « perte de diversité pour les lecteurs »¹⁶⁴ ou de « réduction de la qualité et de la diversité éditoriales des journaux »¹⁶⁵. Une telle situation n'est pas considérée par l'Autorité comme préjudiciable pour les lecteurs s'agissant des informations par nature indifférenciée (par exemple la météo ou les programmes télévisés), qui peuvent faire l'objet d'une harmonisation, mais elle l'est pour les informations pour lesquelles la ligne éditoriale de chaque titre est différenciée et qui ne doivent pas faire l'objet d'une harmonisation. Des remèdes ont ainsi été fixés visant à « garantir le maintien de la diversité éditoriale »¹⁶⁶, de nature comportementale (cf. encadré 3) ou structurelle (cession d'un titre dans le cadre du rachat de l'éditeur Mondadori France par le groupe de presse Reworld Media¹⁶⁷). L'Autorité n'emploie pas le terme de pluralisme dans ses décisions, ce qu'elle a toutefois fait dans un récent communiqué en explicitant que les remèdes adoptés visaient à « garantir aux lecteurs le pluralisme en matière de presse automobile »¹⁶⁸.

Encadré 3 : La prise en compte de la diversité éditoriale par l'Autorité de la concurrence

L'Autorité de la concurrence a examiné en 2011 l'acquisition, par la Banque Fédérative du Crédit Mutuel (BFCM), d'une part de capital portant sa participation totale au sein du groupe l'Est Républicain à [90-100] %, résultant en sa prise de contrôle exclusif.

L'analyse menée par l'Autorité l'a conduite à identifier des chevauchements d'activités entre les deux opérateurs au sein de quatre départements, qui auraient résulté, à l'issue de l'opération, en la constitution de monopoles locaux sur les trois marchés de produit pertinents, dont le marché du lectorat. Les barrières à l'entrée étant par ailleurs élevées sur le marché de la PQR, la possibilité de l'entrée de nouveaux concurrents susceptibles de limiter le pouvoir de monopole de la nouvelle entité était jugé très faible.

L'Autorité a écarté, dans le cas d'espèce, les risques d'augmentation des prix dans les départements en monopole, en raison de la forte sensibilité des lecteurs aux prix et du risque d'une perte d'annonceurs et de chute des recettes publicitaires. Elle a néanmoins relevé que le contrôle exclusif de la BFCM sur l'ensemble des titres de PQR dans trois départements pourrait « inciter la nouvelle entité à uniformiser le contenu éditorial des titres », soulignant que si cette situation peut se concevoir pour des informations par nature indifférenciée (météo, programmes télévisés, etc.), « elle serait en revanche beaucoup plus préjudiciable pour les lecteurs en ce qui concerne les informations pour lesquelles la ligne éditoriale de chaque titre est [...] différenciée ». Or, le test de marché effectué indique qu'il existait des différences entre les titres concernés dans la manière de traiter certains sujets d'actualité tant à portée nationale que locale. Ainsi, l'opération étant susceptible de se traduire, pour le lecteur, par « une réduction de la qualité et de la diversité éditoriales des journaux », l'Autorité a validé les engagements suivants pris par la partie notifiante :

- ne pas procéder à une harmonisation des contenus éditoriaux, en maintenant la rédaction en chef des deux titres concernés, ainsi qu'une équipe séparée de journalistes couvrant l'actualité internationale, nationale, régionale, départementale et locale ;
- maintenir les différents titres concernés par l'opération de concentration sur les marchés sur lesquels se chevauchent les activités des deux acteurs de l'opération. S'agissant du titre l'Est Républicain, cet engagement s'est toutefois vu adjoindre la condition que sa diffusion annuelle dans le territoire de Belfort dépasse les 10 000 exemplaires.

Source : Autorité de la concurrence, décisions n° 11-DC-114 du 12 juillet 2011 ; mission.

¹⁶⁴ Conseil de la concurrence, avis n° 05-A-18 du 11 octobre 2005.

¹⁶⁵ Autorité de la concurrence, décision n° 11-DC-114 du 12 juillet 2011.

¹⁶⁶ Autorité de la concurrence, décision n° 13-DCC-46 du 16 avril 2013.

¹⁶⁷ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-141 du 24 juillet 2019.

¹⁶⁸ Autorité de la concurrence, 24 juillet 2019, site internet, « L'Autorité de la concurrence autorise sous conditions l'acquisition de Mondadori France par Reworld Media ».

Enfin, le contrôle de droit commun des concentrations est désormais assuré par une autorité indépendante. Dans la continuité des éléments qui précèdent, le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 soulignait la « *contribution au pluralisme* » du droit commun des concentrations, qui fait obstacle à la constitution de groupes trop puissants vis-à-vis des consommateurs ou des annonceurs et favorise la dispersion du capital. Le même rapport précisait qu'il serait cependant encore plus aisé de l'affirmer « *si, dans les décisions prises à ce titre, l'intervention de l'autorité politique était moins prééminente et laissait une plus large place au Conseil de la concurrence* ». Le contrôle sectoriel des concentrations dans les médias était, de ce point de vue, d'autant plus nécessaire en 1986 que le contrôle de droit commun n'était pas assuré par une autorité indépendante mais relevait de décisions de l'exécutif. Or, comme indiqué *supra*, la création de l'Autorité de la concurrence par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 s'est traduite par la mise en place d'un contrôle des concentrations indépendant de l'exécutif – sous la seule réserve du pouvoir d'évocation du ministre chargé de l'économie (cf. *infra*, section 4.2.1). S'y ajoute le fait qu'une autorité de régulation multisectorielle est moins soumise à un risque de capture qu'une autorité sectorielle.

Compte tenu des éléments qui précèdent, certains acteurs soutiennent que tout ou partie du dispositif anti-concentration pourrait être supprimé, l'Autorité de la concurrence étant à même d'assurer à la fois le bon fonctionnement des marchés et le pluralisme¹⁶⁹.

4.2. Un contrôle spécifique au secteur des médias demeure toutefois nécessaire, tout en écartant l'approche actuelle de seuils fixés par la loi

4.2.1. Un contrôle des concentrations spécifique aux médias reste nécessaire

Nonobstant les éléments qui précèdent, la mission note cinq arguments justifiant le maintien d'un contrôle des concentrations spécifique au secteur des médias au regard du pluralisme.

Premièrement, une opération de concentration autorisée du point de vue concurrentiel peut être problématique au regard du pluralisme. En effet, les objectifs de bien-être économique et de pluralisme peuvent être divergents, ce qu'a relevé de longue date le CSA en notant qu'« *un opérateur pourra contrevenir au droit de la concurrence tout en offrant une offre pluraliste de programmes au téléspectateur. À l'inverse, une parfaite concurrence entre opérateurs ne garantira pas nécessairement une offre pluraliste de programmes* »¹⁷⁰. Cela provient notamment du fait que les outils utilisés par le droit concurrentiel ne reflètent pas nécessairement le pluralisme : les autorités de la concurrence peuvent ainsi accepter, sous réserve d'engagements ou d'injonctions, la constitution de monopoles (cf. encadré 3 *supra*), un acteur représentant 100 % de parts de marché n'étant pas nécessairement en situation de position dominante, soit que le marché reste contestable, soit que le contre-pouvoir des clients soit important¹⁷¹. Il en résulte que l'appréciation d'une même opération peut être divergente du point de vue concurrentiel ou au regard du pluralisme. À titre d'exemple, alors que la Commission européenne avait autorisé le projet d'acquisition de Twenty-First Century Fox par

¹⁶⁹ Sénat, 7 avril 2021, audition de M^{me} Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, à propos de la limitation du nombre d'autorisations de TNT : « *Une autre option pourrait consister à se demander si l'on a besoin, sur ce point, d'une régulation sectorielle qui vient s'ajouter au droit de la concurrence par ailleurs applicable. [...] On pourrait donc imaginer ne plus avoir de règles spécifiques en la matière et laisser l'opérateur faire son choix, sous le contrôle de l'Autorité de la concurrence* ».

¹⁷⁰ CSA, août 1997, « La télévision à péage en France, les risques de position dominante », p. 90. Cf. aussi Michele Polo, 2005, « *Regulation for Pluralism in the Media Markets* ».

¹⁷¹ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations », § 565 et s., 616 et 622.

Sky plc en 2017 au regard du droit de la concurrence¹⁷², celui-ci a finalement été interdit par les autorités britanniques au regard du pluralisme (cf. Annexe VIII, section 2.3).

Deuxièmement, la segmentation de l'analyse concurrentielle par marchés pertinents n'apparaît pas adaptée, en l'état de la pratique jurisprudentielle, à l'examen du pluralisme. L'examen des concentrations par l'Autorité de la concurrence conduit à apprécier sur chaque marché pertinent¹⁷³ le pouvoir de marché de la partie notifiante. Or, le fait de satisfaire un même besoin n'induit pas nécessairement l'appartenance à un même marché pertinent : ainsi, quand bien même des services de télévision ou de radio peuvent répondre à un même besoin, à savoir informer les auditeurs, ils correspondent, dans la pratique jurisprudentielle actuelle de l'Autorité, à deux marchés pertinents distincts. De ce fait, une opération de concentration de deux éditeurs de médias d'information distincts, par exemple en télévision et radio, peut ne présenter aucune difficulté du point de vue du droit de la concurrence, alors même qu'elle peut affecter le pluralisme en renforçant l'influence d'une même personne, physique ou morale, sur la formation de l'opinion.

De plus, la définition des marchés pertinents s'appuie sur le critère clef de la substituabilité, du point de vue de la demande ou de l'offre, entre les produits ou services, ce qui suppose l'existence d'une relation commerciale. Or, alors que l'Autorité identifie un marché du lectorat pour les opérations concernant des éditeurs de presse, sa pratique jurisprudentielle n'a pas conduit à définir un marché aval de la distribution de services de télévision en clair, en l'absence de relation commerciale entre les distributeurs et les consommateurs finaux de télévision gratuite. De ce fait, en l'absence de marché pertinent de distribution de services de télévision en clair, l'Autorité n'examine pas l'impact d'une opération dans ce secteur sur l'audience comme elle le fait pour la presse s'agissant du marché du lectorat. Cette pratique de l'Autorité n'a toutefois rien d'évident, car il serait tout aussi envisageable de considérer qu'il existe une telle relation commerciale à prix nul. À titre d'exemple, la Commission européenne a identifié l'existence d'un marché des services de moteurs de recherche, pourtant gratuits pour les utilisateurs, considérant que ces derniers contribuent à la monétisation du service à travers les données collectées¹⁷⁴.

Troisièmement, le rang constitutionnel de l'objectif de pluralisme lui confère une valeur absolue. En effet, dans la mesure où le respect du pluralisme est « *l'une des conditions de la démocratie* »¹⁷⁵, il ne devrait pas pouvoir être mis en balance avec des considérations de nature économique, telles que le bon fonctionnement du marché. Or, dans le cadre de l'examen approfondi (phase 2) d'une opération de concentration, l'Autorité apprécie si l'opération est de nature à porter atteinte à la concurrence, et si l'opération apporte au progrès économique une contribution suffisante pour compenser les atteintes à la concurrence¹⁷⁶. Ainsi, dans cette situation, une atteinte importante à la diversité éditoriale, qui entraînerait une baisse de la qualité, pourrait en théorie être compensée par des gains d'efficacité suffisants et *in fine* bénéfiques pour le consommateur. Si, comme l'a précisé l'Autorité à la mission, les critères pour prendre en compte les gains d'efficacité sont très stricts et les cas où ils ont permis d'obtenir en phase 2 une décision favorable sont extrêmement rares¹⁷⁷, il n'en reste pas moins que la possibilité théorique de mettre en balance le pluralisme et des gains d'efficacité n'apparaît pas, pour la mission, compatible avec la nature et la portée de ce principe.

¹⁷² Commission européenne, 7 avril 2017, « *Mergers: Commission clears 21st Century Fox's proposed acquisition of Sky under EU merger rules* ».

¹⁷³ Un marché pertinent est défini comme le lieu où se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique.

¹⁷⁴ Commission européenne, 27 juin 2017, décision AT. 39740, « *Google Search (Shopping)* », § 157 et s.

¹⁷⁵ C.C, décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, § 15.

¹⁷⁶ Article L. 430-6 du code de commerce.

¹⁷⁷ Autorité de la concurrence, 2022, contribution écrite à la mission.

Quatrièmement, les seuils déclenchant le contrôle de droit commun des concentrations n'ont pas été fixés au regard de l'exigence de pluralisme. En l'état actuel, la procédure d'agrément que doit obtenir tout éditeur de services de télévision ou de radio détenteur d'une autorisation auprès de l'ARCOM en cas de modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation n'est pas conditionnée au dépassement d'un seuil de chiffre d'affaires, comme c'est le cas pour l'examen des concentrations par l'Autorité de la concurrence¹⁷⁸. De ce fait, le contrôle de l'ARCOM peut être réalisé sans qu'un contrôle de l'Autorité au titre du droit des concentrations ne soit nécessaire¹⁷⁹. Cette possibilité de disjoindre les deux contrôles apparaît d'autant plus importante que les seuils de contrôle de l'Autorité de la concurrence sont fixés au niveau national et peuvent empêcher le contrôle d'une opération d'ampleur financière limitée mais avec un impact important sur le pluralisme au plan local.

Cinquièmement, les opérations de concentration refusées par l'Autorité de la concurrence peuvent être autorisées par le ministre chargé de l'économie. En effet, le ministre chargé de l'économie dispose, dans cette situation, d'un droit d'évocation lui permettant de statuer sur l'opération en cause « *pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence* » et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération¹⁸⁰. Cette possibilité n'a été utilisée à ce stade qu'une seule fois, en 2018, dans le secteur de la grande distribution, au regard des motifs d'intérêt général de maintien de l'emploi et de développement industriel. Ainsi, une décision de refus en matière de concentration de l'Autorité de la concurrence, par exemple au regard de l'impact sur la diversité des produits et services, pourrait théoriquement être autorisée par le ministre de l'économie pour des motifs d'intérêt général tels que le développement industriel et la compétitivité des entreprises au regard de la concurrence internationale. La mission observe, là aussi, que la nature et la portée du principe de pluralisme n'apparaissent pas compatibles avec cette éventualité.

En définitive, la mission observe que le droit commun des concentrations ne peut suffire à garantir, à lui seul, le respect du principe de pluralisme. De plus, s'il existe, comme indiqué en section 1.3, d'autres instruments de politique publique pour agir en faveur du pluralisme, aucun d'entre eux ne revêt un caractère aussi structurel que la réglementation anti-concentration pour empêcher qu'une même personne, physique ou morale, ne puisse avoir une influence disproportionnée sur la formation de l'opinion. Dans ce contexte, la mission estime qu'un contrôle des concentrations spécifique aux médias reste nécessaire ; compte tenu, cependant, de l'inadaptation du dispositif actuel (cf. *supra* section 3.3), ce dernier doit être refondé.

4.2.2. Plusieurs approches doivent néanmoins être écartées pour réformer ce contrôle

La mission identifie cinq options de révision du dispositif anti-concentration spécifique aux médias qui doivent, selon elle, être écartées :

- ◆ **un dispositif basé sur la seule audience réelle** : le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 préconisait de conserver l'approche actuelle de seuils mono et pluri-médias fixés par la loi, en adoptant un indicateur commun aux trois médias traditionnels, à savoir l'audience réelle. Si cette solution pouvait être simple à mettre en pratique en 2005, la mission observe que, dans le contexte de numérisation et de convergence des

¹⁷⁸ Article L. 430-2 du code du commerce : le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration doit être supérieur à 150 M€ ; et le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés doit être supérieur à 50 M€. Des seuils spécifiques sont par ailleurs prévus pour le commerce de détail et l'Outre-mer.

¹⁷⁹ Par exemple : CSA, 24 novembre 2021, communiqué, « Le CSA donne son agrément à la prise de contrôle de la société Antenne Réunion Télévision par la société Cirano média ».

¹⁸⁰ Article L. 430-7-1 II. du code de commerce.

Rapport

médias, la mesure de l'audience s'est considérablement complexifiée (cf. Annexe VIII).

Il ressort, certes, des entretiens de la mission que si la perspective de mise au point d'une mesure de l'audience globale d'un média, tous supports confondus, devrait être envisageable à moyen terme, dans plusieurs années, la mesure de l'audience réelle ne saurait toutefois être, à elle seule, un indicateur satisfaisant en termes de pluralisme. En effet, cette approche fondée sur les supports ne dit rien de la diversité des sources d'information auxquelles est exposé chaque citoyen-consommateur considéré individuellement et donc du poids de chacune d'entre elles sur la formation de son opinion, ce qui suppose de développer une mesure de la consommation au niveau de chaque consommateur¹⁸¹ (cf. encadré 4 *infra* et Annexe VIII, section 2.1) ;

- ◆ **un dispositif fondé sur un indicateur unique** : qu'il s'agisse du dispositif actuel ou du schéma proposé par le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 basé uniquement sur l'audience réelle, ces approches associent à chaque fois une règle et un indicateur unique. Les investigations de la mission suggèrent, au contraire, qu'aucun indicateur ne peut refléter à lui seul le pluralisme (cf. Annexe IX, section 2 s'agissant de l'évaluation du pluralisme des médias au niveau européen). La préservation du pluralisme à l'occasion d'une opération de concentration devrait ainsi être appréciée à l'aune d'une pluralité d'indicateurs ;
- ◆ **un dispositif avec des règles différentes pour chaque média** (presse, radio, télévision) : dans le contexte de convergence des médias et d'émergence de médias globaux, présents sur tous les supports, l'approche en « silos » des seuils mono-médias, qui avait une justification en 1986, perd sa cohérence : par exemple, dans la mesure où la presse écrite produit également des contenus vidéo et audio, ceux-ci doivent être également pris en compte pour mesurer le poids d'un titre de presse dans la formation de l'opinion. Il existe certes des seuils pluri-médias, mais ceux-ci fonctionnent par addition de seuils mono-médias et non par agrégation de contenus de nature différente dans une même mesure ;
- ◆ **un dispositif fonctionnant avec des seuils fixés dans la loi** : la fixation de seuils anti-concentration dans la loi, comme c'est le cas aujourd'hui, présente des avantages pour les acteurs économiques en termes de visibilité, de stabilité juridique et de simplicité¹⁸². Cet argument doit toutefois être nuancé car la stabilité de la règle n'exclut pas des modifications du niveau du seuil (cf. *supra* section 3.3.2) ou de la méthodologie de mesure (cf. encadré 4). Surtout, en appliquant une règle de façon automatique, les seuils ne permettent pas un « réglage fin » du secteur, par exemple en autorisant une opération sous conditions comme peut le faire l'Autorité de la concurrence. De plus, en ignorant les effets des projets dont ils ne permettent pas la réalisation, ils peuvent entraîner des effets contre-productifs en matière de pluralisme : par exemple, les règles applicables à la radio pourraient empêcher l'arrivée d'un réseau national dans une zone où l'offre de services de radio est pauvre. Enfin, au-delà de la difficulté à objectiver la fixation des seuils à un niveau plutôt qu'un autre, la fixation de nouveaux seuils dans la loi restera exposée à l'avenir, comme aujourd'hui, à l'apparition de nouvelles ruptures technologiques rendant obsolètes les seuils et métriques préalablement définis ;
- ◆ **un dispositif intégrant l'objectif de pluralisme au contrôle de droit commun des concentrations** : des travaux suggèrent de contrôler les opérations de concentration dans les médias au regard de deux objectifs, le bon fonctionnement des marchés et le pluralisme, mais dans le cadre d'un seul contrôle réalisé par les autorités de la concurrence¹⁸³. Or, une telle approche se heurterait à la nécessaire mise en balance de ces deux objectifs qui apparaît, comme indiqué *supra*, incompatible avec la nature et la

¹⁸¹ P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « *Where do people get their news ?* », *Economic Policy*, vol. 34-97.

¹⁸² CSA, 2014, « La concentration du média radiophonique. Rapport au Parlement », p. 30.

¹⁸³ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, janvier 2013, « *A free and pluralistic media to sustain European democracy* », recommandation n° 8.

Rapport

portée du principe de pluralisme. De plus, au plan théorique, la « règle de Tinbergen » suggère qu'il n'est pas efficace de poursuivre simultanément plusieurs objectifs avec un même instrument de politique publique¹⁸⁴. Enfin, les différences d'expertise et de compétences nécessaires pour réaliser chacun des deux types de contrôles rendent cette possibilité difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique¹⁸⁵.

Encadré 4 : Les limites spécifiques au dispositif anti-concentration applicable à la radio

▪ Les seuils de couverture ne tiennent pas compte de l'évolution démographique

Le seuil de 160 M d'habitants prévu à l'article 41 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 était de 150 M d'habitants entre 1994 et 2021, et ce alors que la population française a augmenté entre-temps de près de 8 M d'habitants¹⁸⁶. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, un groupe aurait pu théoriquement dépasser le seuil de concentration prévu sous l'effet de la seule croissance démographique. Le mécanisme d'indexation sur l'évolution démographique introduit par la loi du n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 répond à cette critique (cf. Annexe III). De plus, ce seuil avait été fixé en 1994 en fonction du parc de fréquences disponibles, qui s'est accru avec les appels à candidatures successifs.

▪ Les changements de méthode de calcul de la couverture des services de radio rendent l'application du dispositif peu prévisible

En l'absence d'une recommandation internationale relative au calcul de couverture d'un service, la méthode de calcul utilisée par l'ARCOM a connu plusieurs évolutions depuis les années 1990 afin de tenir compte des possibilités offertes par l'évolution des technologies. Il en résulte un manque de continuité dans les résultats qui peut être préjudiciable pour les acteurs économiques en termes de prévisibilité, d'autant que la loi ne prévoit pas d'ajustement du niveau du seuil en fonction de la méthode de calcul employée. La complexité du calcul peut aussi poser des difficultés aux acteurs qui souhaiteraient vérifier la conformité de leurs projets aux seuils fixés par la loi. La dernière méthode en date a été élaborée en 2012 et le CSA a publié en 2013 une délibération afin de la rendre plus lisible.

▪ Les seuils nationaux sont inadaptés aux enjeux de pluralisme au niveau local

Les travaux du CSA de 2014 soulignent que les seuils de concentration, définis sur une base nationale, sont en partie inadaptés pour répondre aux enjeux locaux. Si le niveau de concurrence, zone par zone, est examiné par le régulateur qui attribue les autorisations ou examine leurs modifications, la loi ne prévoit pas de seuils applicables localement. De plus, l'application d'un seuil national pourrait freiner le déploiement d'un service de radio sur certaines zones locales et *in fine* aller à l'encontre de l'objectif de pluralisme : en effet, un groupe proche d'un plafond national pourrait être empêché d'obtenir de nouvelles fréquences dans des zones où il n'en dispose pas ou peu.

Source : CSA, 2014, « La concentration du média radiophonique. Rapport au Parlement » ; mission.

4.3. Le contrôle sectoriel des concentrations devrait être révisé dans le cadre d'une approche caractérisée par sa plasticité et centrée sur les médias d'information

4.3.1. Le contrôle sectoriel des concentrations devrait être révisé en adoptant une approche plastique et multifactorielle sous la responsabilité de l'ARCOM

Les opérations de concentration dans le secteur des médias d'information devraient être soumises à une autorisation préalable de l'ARCOM au regard de l'objectif de préservation de pluralisme. Le dispositif anti-concentration sectoriel proposé par la mission ne s'appuierait pas, comme aujourd'hui, sur des seuils fixés par la loi, mais sur une appréciation par l'ARCOM, au cas par cas, de l'impact des opérations sur le pluralisme. Cette mission n'est pas nouvelle pour l'ARCOM, qui réalise déjà un tel exercice dans le cadre de l'agrément que doit obtenir tout éditeur de services de télévision ou de radio détenteur d'une autorisation de

¹⁸⁴ Jan Tinbergen, 1952, « *On the Theory of Economic Policy* ».

¹⁸⁵ OCDE, 2003, « Media Megers », p. 18.

¹⁸⁶ INSEE, 2020, « Bilan démographique 2019 », 59,07 M d'habitants en 1994 et 67,06 M en 2020 (prév.).

Rapport

diffusion en cas de modification du contrôle de la société titulaire de l'autorisation (cf. Annexe III, section 2.1.3). Cet agrément, qui s'exerce dans le respect des seuils fixés par la loi, fonctionne toutefois aujourd'hui « en silos » : ainsi, la circonstance, dans une opération de concentration intervenant par exemple dans le champ de la télévision, que les acteurs concernés détiennent par ailleurs des titres de presse, n'entre pas en ligne de compte dans l'examen de l'ARCOM (cf. Annexe III, section 2.1.3). Aussi, à la différence de cette procédure d'agrément, le dispositif proposé aurait vocation à s'appliquer à toutes les catégories de médias d'information¹⁸⁷, qu'ils entrent ou non dans le périmètre actuel de régulation de l'ARCOM, et l'appréciation de l'impact des opérations sur le pluralisme se ferait sur la base d'une analyse transversale intégrant tous les médias d'information détenus par les acteurs concernés. Cette appréciation ne serait par ailleurs pas limitée par des seuils fixés dans la loi comme c'est le cas aujourd'hui.

Cette approche se justifie, du point de vue économique, par la convergence des médias, qui se traduit par la formation d'un « marché de l'audience » pour l'information. Un tel marché n'est pas identifié par l'Autorité de la concurrence – dont la pratique jurisprudentielle actuelle s'attache à déterminer l'existence d'une relation commerciale à prix non nul avec les consommateurs, qui n'existe pas pour nombre de médias (cf. *supra* section 3.2) – mais l'émergence de médias globaux produisant de l'information vidéo, audio et écrite témoigne d'un continuum entre les différents médias d'information. Les auditions de la mission ont par ailleurs, dans l'ensemble, confirmé cette situation.

L'analyse de l'impact des opérations de concentration sur le pluralisme devrait être multifactorielle et suivre des lignes directrices publiées. Le processus d'instruction des opérations examinées devrait s'appuyer sur une grille d'analyse multifactorielle comprenant des indicateurs tant qualitatifs (diversité des contenus, indépendance et honnêteté de l'information au regard des agissements passés, etc.) que quantitatifs (audience réelle, couverture, viabilité économique des opérateurs, « parts d'attention » (cf. encadré 5), etc.), comme le pratique aujourd'hui l'autorité de régulation des télécommunications britannique (Ofcom) (cf. *infra*, section 4.3.3).

Encadré 5 : La mesure des « parts d'attention »

Le dispositif anti-concentration sectoriel est aujourd'hui centré sur les supports (« *platform-centric* »), appréciant le poids des groupes de média support par support (presse, télévision, radio). Des travaux récents soulignent les limites de cette approche, les illustrant par le cas d'un pays donné constitué, par exemple, de 15 M d'habitants, et dans lequel 5 M de personnes s'informent par la presse, 5 M par la télévision et 5 M par internet : cette mesure peut aussi bien correspondre à une situation dans laquelle chaque citoyen s'informe par un seul média, qu'à une situation dans laquelle un tiers de la population s'informent par trois médias et deux tiers de la population ne s'informent pas. Or, il n'est pas neutre, en termes de pluralisme et du point de vue de l'influence des médias dans le jeu démocratique, que les citoyens s'informent *via* une unique source d'information ou une pluralité de sources.

Ces travaux suggèrent alors de mesurer la consommation d'information tous supports confondus par une approche centrée sur la consommation individuelle (« *person-centric* ») et permettant de mesurer la « part d'attention » de chaque média. Cet indicateur correspond à la part d'un média dans les sources d'information de tous les consommateurs, tous supports confondus, agrégées ensuite au niveau national. Les éléments de l'Annexe VIII détaillent les modalités de calcul de cet indicateur et présentent les résultats de cette mesure pour un panel de 36 pays.

Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », *Economic Policy ; mission*.

Un objectif de transparence devrait être poursuivi quant à la méthodologie suivie afin d'assurer une forme de prévisibilité pour les acteurs économiques. C'est, au demeurant, ce que pratique l'Autorité de la concurrence en publiant des lignes directrices : bien que dépourvues de toute portée normative, elles fournissent néanmoins aux entreprises et à leurs conseils une

¹⁸⁷ Cf. *infra* section 4.3.2 pour des précisions sur le champ d'application du dispositif.

Rapport

présentation pédagogique sur le champ d'application du contrôle, sur le déroulement de la procédure et sur les objectifs, critères et méthodes employés pour les analyses au fond. Ces lignes directrices sont par ailleurs actualisées pluri-annuellement, prenant en compte l'expérience de l'Autorité et l'évolution de la jurisprudence¹⁸⁸. Sur ce modèle, l'ARCOM devrait, dans le cadre de l'examen des concentrations qui lui serait confié, publier des lignes directrices et les actualiser pluri-annuellement pour tenir compte de son expérience et des évolutions économiques et technologiques du secteur.

Le dispositif proposé se substituerait à l'ensemble des seuils mono et pluri-médias, à l'exception des seuils spécifiques aux personnes extra-européennes (cf. *infra*, section 4.3.5). En revanche, compte tenu de la rareté du spectre hertzien, domaine public mis gratuitement à la disposition des éditeurs hertziens, l'agrément prévu à l'article 42-3 al. 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, applicable aux éditeurs autorisés à la diffusion hertzienne, qu'il s'agisse ou non de médias d'information, devrait être préservé. Afin d'éviter une double procédure de contrôle par l'ARCOM dans le cas d'une opération de concentration concernant une société autorisée, au titre de cet article 42-3 et du dispositif de contrôle des concentrations sectoriel proposé par le présent rapport, il pourrait être prévu que ce dernier vaut agrément au titre de l'article 42-3 al. 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

Le dispositif proposé constitue ainsi une véritable rupture conceptuelle, en passant d'un contrôle des concentrations rigide à partir de seuils fixés dans la loi à une véritable régulation sectorielle. Il doit en effet permettre un « réglage fin » du secteur que ne permettent pas les seuils du dispositif actuel, par exemple en autorisant une opération sous conditions d'engagements des parties, pouvant être comportementaux (ex : maintien de rédactions séparées) ou structurels (ex : cession d'un titre). Cette nouvelle approche, caractérisée par sa plasticité, est aussi le gage d'un dispositif pérenne, adapté aux futures ruptures technologiques.

Sur le plan institutionnel, l'Autorité de la concurrence et l'ARCOM seraient chargées de deux contrôles distincts. C'est déjà le cas, actuellement, pour les opérations impliquant des opérateurs audiovisuels autorisés par l'ARCOM, qui peuvent faire l'objet d'une procédure d'agrément au titre de l'article 42-3 al. 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et d'un examen par l'Autorité de la concurrence. De même, le dispositif proposé s'ajoute au contrôle de droit commun réalisé par l'Autorité de la concurrence. Aussi, dès lors qu'une opération entrerait dans le champ des deux autorités, chacune d'entre elles disposerait de la faculté de l'autoriser ou de la refuser. En cas de divergence, à savoir une autorisation par une autorité et un refus de l'autre autorité, l'opération serait donc bloquée, comme c'est le cas aujourd'hui.

Aussi, afin de faciliter le dialogue entre les deux autorités, la procédure d'avis prévue à l'article 41-4 al. 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 pourra être complétée afin de prévoir la possibilité d'une saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence par l'ARCOM dans le cadre de l'examen approfondi d'une opération de concentration au regard du pluralisme. En fonction des seuils de chiffre d'affaires retenus pour définir la compétence de l'ARCOM, une opération pourrait néanmoins être soumise à l'examen d'une seule autorité – l'ARCOM si ces seuils sont moins élevés que ceux définissant la compétence de l'Autorité de la concurrence.

4.3.2. Cette régulation doit conduire à un examen approfondi des opérations significatives concernant des médias d'information

Le dispositif proposé ne s'appliquerait qu'aux opérations de concentration impliquant des médias d'information. En effet, dès lors que l'objectif poursuivi est d'éviter qu'une personne, morale ou physique, ne puisse exercer une influence disproportionnée dans la formation de l'opinion, son champ doit correspondre aux acteurs par lesquels les

¹⁸⁸ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations » ; elles se substituent aux précédentes lignes directrices datant de 2013.

Rapport

consommateurs s'informent. La définition du champ des médias d'information constitue un exercice à première vue délicat (cf. encadré 6), mais qui n'est pas insurmontable : ainsi, la pratique jurisprudentielle de l'Autorité de la concurrence a défini un marché pertinent de la presse quotidienne d'IPG¹⁸⁹ sans se référer aux critères utilisés pour les aides à la presse mais à partir d'un examen des besoins des consommateurs ; de même, le dispositif britannique de contrôle des concentrations ne concerne que les médias d'information (« news »), identifiés comme tels sur la base de sondages auprès de panels de consommateurs (cf. *infra*, section 4.3.3). Dans le cadre du dispositif proposé, la loi préciserait une définition générique de l'information, charge ensuite à l'ARCOM de spécifier plus finement les critères pris en compte et d'apprécier, par exemple sur la base de l'analyse de panels de consommateurs, quels médias doivent être considérés comme tels.

Encadré 6 : Définir l'information à l'ère numérique (cf. Annexe VII, section 4)

L'information dans le secteur de la communication ne bénéficie pas d'une définition juridique établie. Si ce terme est utilisé dans de nombreux textes composant le droit des médias, tels que la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, il n'y est toutefois jamais décrit.

La notion d'information politique et générale (IPG) est certes définie par la loi n° 47-585 modifiée du 2 avril 1947 s'agissant de la presse. Elle est utilisée à la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) pour reconnaître comme tels les titres de presse répondant à trois critères cumulatifs pour la presse écrite, et une condition supplémentaire pour la presse en ligne, permettant aux titres concernés de bénéficier du régime de provisions pour investissement, de tarifs postaux préférentiels, ainsi que d'un certain nombre d'aides directes et indirectes à la presse.

Cette définition, conditionnant l'accès à des aides publiques, est toutefois volontairement restrictive et ne permet pas d'englober l'ensemble de la production d'information ; elle n'est d'ailleurs pas consensuelle au sein du secteur de la presse. À l'opposé, une définition extensive de l'information englobant tous les secteurs concourant à la formation des opinions devrait être élargie, par exemple, à l'édition littéraire, à la production audiovisuelle et cinématographique, voire aux jeux vidéo.

S'agissant de l'audiovisuel, la délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance des programmes qui y concourent du CSA impose aux éditeurs de programmes d'information d'éviter toute confusion entre information et divertissement et de faire appel à des journalistes pour leurs émissions d'information politique et générale. En pratique, la distinction entre l'information et les autres catégories de programmes est difficile à établir, par exemple dans le cas où des personnalités politiques sont invitées sur des plateaux d'émissions de divertissement (émissions dites d'« *infotainment* »).

Enfin, la numérisation des médias dilue par ailleurs encore davantage la frontière entre ce qui relève ou non de l'information, comme l'illustre le phénomène des influenceurs, c'est-à-dire de vidéastes, le plus souvent amateurs, qui se mettent en scène dans des vidéos diffusées sur internet et peuvent réaliser des programmes d'information en direct ou encore des interviews de personnalités politiques.

Source : Légifrance ; mission.

Le périmètre d'action de l'ARCOM serait ainsi élargi à de nouveaux acteurs. En effet, en l'état actuel, l'ARCOM est uniquement chargée du contrôle des concentrations pour les médias audiovisuels hertziens, télévision et radio, mais non pour la presse, écrite ou en ligne, et, plus généralement pour les médias tout en ligne (« *pure players* »). Ce constat doit être nuancé en relevant que, pour l'application des seuils pluri-médias, l'ARCOM doit d'ores et déjà prendre en compte les titres de presse détenus par les groupes audiovisuels. Mais compte tenu de l'évolution des usages en matière d'information et de la convergence des médias – les éditeurs de presse publient aussi des contenus audio et vidéo sur internet –, ce cloisonnement perd sa cohérence. En tout état de cause, la mission souligne qu'il ne s'agit en aucun cas d'instituer un « régulateur » de la presse : le champ de l'ARCOM ne serait élargi à tous les médias, et donc à la presse et aux acteurs tout en ligne (« *pure players* »), que pour le seul contrôle sectoriel des concentrations, et uniquement s'agissant des médias d'information.

¹⁸⁹ Autorité de la concurrence, décisions 15-DCC-139 du 20 octobre 2015 et 14-D-02 du 20 février 2014.

De fait, l'élargissement du champ d'action des régulateurs sous l'effet de la convergence des marchés n'est pas une nouveauté : par exemple, compte tenu du développement des transports intermodaux, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) est devenue Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) en 2005 puis Autorité de régulation des transports (ART) en 2019 afin d'inclure le secteur aéroportuaire ; de même, compte tenu des transformations du secteur de la communication, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a vu sa compétence élargie en 2019 à la distribution de la presse.

La mission a bien conscience que le dispositif proposé conduit à renforcer les compétences de l'ARCOM, lui conférant un pouvoir d'appréciation décisive sur des opérations pouvant être structurantes au plan économique mais aussi démocratique pour la nation. Pour autant, l'Autorité assume déjà une telle responsabilité dans le cadre de l'agrément des opérations impliquant des opérateurs autorisés, et cette nouvelle mission de l'ARCOM devra s'exercer, comme c'est le cas aujourd'hui, sous le contrôle du juge administratif ainsi qu'en rendant des comptes à la représentation nationale. Elle devra aussi associer le plus largement possible à ses travaux les opérateurs économiques ainsi que les citoyens¹⁹⁰. Enfin, la mission observe que l'ARCOM est dotée par la loi de garanties d'indépendance et qu'un régulateur opérant face à un plus grand nombre d'acteurs, ce qui serait ici le cas avec l'extension à l'ensemble des médias d'information, est moins soumis à un risque de « capture ».

Le dispositif proposé ne s'appliquerait qu'aux opérations significatives. Il ne s'agit pas, en effet, de contrôler systématiquement toutes les opérations impliquant des médias d'information, mais uniquement celles qui posent le plus question en matière de pluralisme. À titre de comparaison, l'Ofcom a procédé à sept examens de ce type entre 2006 et 2020 ; et seules quatre décisions ont été examinées par l'Autorité de la concurrence depuis sa création en phase 2 pour des opérations de concentration dans le secteur des médias¹⁹¹.

En pratique, un seuil basé sur le chiffre d'affaires, pourrait être défini à partir duquel une opération devrait être préalablement déclarée à l'ARCOM, celle-ci pouvant alors décider d'autoriser l'opération au terme d'un examen sommaire (phase 1) ou d'engager une instruction approfondie (phase 2). Afin de permettre à l'ARCOM d'examiner les opérations susceptibles de poser question en matière de pluralisme, mais qui se trouveraient néanmoins sous ce seuil, un pouvoir d'auto-saisine pourrait être conféré au régulateur. L'encadrement de ce pouvoir d'auto-saisine, en le bornant dans le temps (par exemple sur une durée de trois mois après la signature de l'opération capitalistique), apparaît nécessaire afin de protéger la sécurité juridique des opérations pour les acteurs économiques.

4.3.3. La régulation proposée s'inspire du dispositif britannique, qui a déjà fait ses preuves

Le Royaume-Uni dispose d'un dispositif spécifique de contrôle des concentrations dans le secteur des médias. Ce cadre juridique, détaillé en Annexe IV, s'ajoute au contrôle de droit commun des concentrations assuré par l'Autorité de la concurrence et des marchés (CMA) et est constitué de deux volets : d'une part, une procédure d'examen (« *public interest test* ») conduite par l'Ofcom et la CMA pour des opérations dites « d'intérêt public » (« *public interest cases* »), c'est-à-dire les opérations qui soulèvent, notamment, des considérations liées au pluralisme et impliquant des entreprises du secteur de la presse écrite et de l'audiovisuel ou des sociétés pluri-médias produisant de l'information (« *news* »)¹⁹² ; d'autre part, une

¹⁹⁰ CSA, 2018, « Refonder la régulation audiovisuelle », p. 35 « *Développer la régulation participative* ».

¹⁹¹ Autorité de la concurrence, décisions 10-DCC-11 du 26 janvier 2010, 12-DCC-100 du 23 juillet 2012, 12-DCC-101 du 23 juillet 2012 et 14-DCC-50 du 2 avril 2014. Dans les décisions 17-DCC-92 du 22 juin 2017 et 17-DCC-93 du 22 juin 2017 de réexamen des engagements l'Autorité a = suivi une procédure identique à une phase 2.

¹⁹² Section 42 de la loi sur les entreprises de 2002 ; Ofcom, 2015, « *Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport* ».

Rapport

réglementation avec des seuils fixés par la loi limitant le cumul des autorisations du réseau Channel 3¹⁹³ et la fourniture d'informations à ce réseau, et interdisant la délivrance d'une autorisation de diffusion à certains organismes, notamment politiques ou religieux. Les récents travaux de l'Ofcom¹⁹⁴ confirment l'intérêt du premier volet de ce cadre juridique, qui devrait être maintenu mais adapté à l'ère numérique en couvrant aussi les entreprises de médias tout en ligne (« *pure players* »).

La procédure de « test d'intérêt public » permet d'examiner au cas par cas l'impact des opérations de concentration sur le pluralisme. Dans le cas où le ministre chargé de la communication a des raisons suffisantes de penser qu'une opération de concentration significative et soulevant une considération d'intérêt public telle que le pluralisme est en cours, il a la possibilité de saisir l'Ofcom et la CMA, qui sont chargées de remettre au ministre un rapport d'expertise. Le rapport de l'Ofcom, qualifié de « test d'intérêt public » (« *public interest test* »), évalue l'impact de l'opération sur le pluralisme par une analyse multicritère basée sur un « cadre de mesure du pluralisme » (« *measurement framework for media plurality* »). Ce cadre de mesure, publié et actualisé pluri-annuellement, comprend des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs ainsi que des éléments de contexte. Bien que les opérations concernant des entreprises de média tout en ligne (« *pure players* ») ne sont à ce stade pas concernées par le cadre juridique, son application aux médias traditionnels prend aussi en compte l'information qu'ils diffusent sur internet, dans leur environnement numérique, site internet ou applications, ou *via* des intermédiaires tels que les réseaux sociaux.

Au regard de l'expertise des deux régulateurs, le ministre peut renvoyer à nouveau l'affaire devant la CMA qui, après avoir pris position tant sur les considérations concurrentielles que d'intérêt public, recommande au ministre des mesures visant à remédier, atténuer ou prévenir les effets préjudiciables qui pourraient résulter de l'opération. Sur cette base, le ministre décide d'autoriser, potentiellement sous condition, ou de refuser l'opération.

Le « test d'intérêt public » a déjà été utilisé pour bloquer une opération affectant de manière disproportionnée le pluralisme. La procédure de « test d'intérêt public », qui n'a vocation à s'appliquer qu'aux opérations d'ampleur significative, n'a été utilisée qu'à sept reprises entre 2006 et 2020, seule une décision ayant conduit à bloquer l'opération envisagée. Il s'agit du rachat de Sky plc par Twenty-First Century Fox : comme mentionné *supra*, alors que la Commission européenne avait validé en avril 2017 l'opération du strict point de vue du droit de la concurrence, les autorités britanniques ont décidé d'examiner l'opération au regard du pluralisme. Le rapport de la CMA de mai 2018, qui s'appuie sur le « test d'intérêt public » de l'Ofcom de juin 2017¹⁹⁵ a ainsi conclu qu'elle « *pourrait aller à l'encontre de l'intérêt du public compte tenu de la nécessité, pour chaque audience au Royaume-Uni ou dans une zone ou une localité particulière, qu'un nombre suffisant de personnes contrôlant les entreprises de médias desservent cette audience (considération liée au pluralisme des médias)* »¹⁹⁶. Dans ce contexte, la CMA recommandait de ne pas autoriser l'opération, qui fut finalement abandonnée. Il convient de souligner que, dans ce cadre, l'Ofcom a mobilisé, notamment, un indicateur relatif à la part des deux groupes concernés dans les sources d'information (« *share of references* »), assimilable à des « parts d'attention »¹⁹⁷ (cf. Annexe VIII, section 2.3).

La mission a examiné la réglementation encadrant la concentration dans le secteur des médias dans d'autres pays (Espagne, Allemagne, États Unis, Australie, cf. Annexe IV) ; dans chacun de ces pays, la réglementation est basée, comme en France, sur des seuils fixés par la loi. La mission n'a identifié aucun autre pays avec un dispositif aussi riche d'enseignements que celui du Royaume-Uni.

¹⁹³ Channel 3 (ou ITV) est un réseau de chaînes de télévision privées régionales ou interrégionales lancé en 1995.

¹⁹⁴ Ofcom, 2021, « *The Future of Media Plurality in the UK* ».

¹⁹⁵ Ofcom, 20 juin 2017, « *Public interest test for the proposed acquisition of Sky plc by 21st Century Fox, Inc* ».

¹⁹⁶ CMA, 1^{er} mai 2018, « *Report on the anticipated acquisition by 21st Century Fox, Inc of Sky Plc* », 1.

¹⁹⁷ A. Prat, 2019, « *Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age* », Columbia University.

4.3.4. La mise en œuvre du dispositif proposé requiert un encadrement législatif des nouvelles compétences confiées à l'ARCOM et suppose une entrée en vigueur différée

Le cadre législatif devrait définir les grands principes et les missions de la régulation. Comme rappelé *supra*, en application de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant le pluralisme des médias. De ce fait, le dispositif proposé doit nécessairement être adossé à des dispositions législatives, à plus forte raison s'agissant d'une exigence de caractère constitutionnel¹⁹⁸. Afin de préserver la plasticité de la régulation, le cadre législatif aurait pour mission de définir uniquement les grands principes et les objectifs de la régulation, tout en confiant au régulateur des compétences suffisamment larges pour qu'il puisse mettre en œuvre avec efficacité et proportionnalité les principes qu'il fixe. Cette approche de la régulation, appelée de ses vœux par le CSA dans ses travaux de 2018¹⁹⁹, traduit une redéfinition des rôles respectifs de la loi et de la régulation sectorielle par rapport à la situation actuelle dans laquelle les seuils sont fixés par la loi. Des travaux juridiques complémentaires seront nécessaires pour préciser le partage entre la loi, le règlement et la régulation sectorielle, en particulier afin d'assurer que le législateur a bien épuisé sa compétence²⁰⁰. Le partage réalisé pour définir le cadre juridique d'intervention de l'Autorité de la concurrence en matière de concentration pourra servir d'inspiration à ces travaux.

La mise en place de ce dispositif pourrait entrer en vigueur de manière différée afin de pouvoir préparer sa mise en place. En effet, compte tenu de l'ampleur de cette réforme pour le régulateur, sa mise en place ne pourrait intervenir qu'à l'issue d'une phase de préparation, de consultation et de travaux techniques qui devrait s'étaler sur plusieurs années. De ce fait, la prochaine loi audiovisuelle pourrait acter la création de ce dispositif tout en prévoyant une entrée en vigueur différée pour son application. Cette approche avait d'ailleurs été adoptée pour l'introduction de la TNT, déployée à compter de 2005 à la suite de la loi du n° 2000-719 du 1^{er} août 2000. Dans l'intervalle, afin de préserver la visibilité pour les opérateurs économiques, la réglementation actuelle serait conservée en l'état.

Compte tenu du rôle encore prépondérant de l'information *via* la télévision, ce temps de latence dans la mise en place du nouveau cadre juridique n'apparaît pas problématique. Toutefois, au vu du rythme auquel la bascule des usages de consommation s'effectue, notamment chez les jeunes générations, il serait souhaitable que le nouveau cadre juridique soit effectif au terme de la prochaine législature.

Les moyens de l'ARCOM devront être adaptés à l'exercice de cette nouvelle mission. Le dispositif de contrôle des concentrations proposé par la mission suppose que l'ARCOM puisse renforcer ses capacités d'analyse du pluralisme, le cas échéant en contractualisant avec des prestataires privés pour des tâches techniques (mesure de l'audience, des « parts d'attention », etc.). Les effectifs de l'Autorité devront par ailleurs être adaptés en conséquence.

Proposition n° 1 : Refonder le dispositif sectoriel de contrôle des concentrations dans les médias en confiant à l'ARCOM la responsabilité d'autoriser les opérations impliquant des médias d'information, dans le cadre d'une approche caractérisée par sa plasticité et multifactorielle.

¹⁹⁸ C.C, décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, § 4 ; la décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 § 37 évoquait « l'exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme » – mais cette formule ne se retrouve toutefois pas ultérieurement dans la jurisprudence constitutionnelle.

¹⁹⁹ CSA, 2018, « Refonder la régulation audiovisuelle », p. 33.

²⁰⁰ A. Vidal-Naquet, 2015, « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 46.

4.3.5. Le dispositif de seuils applicables aux personnes extra-européennes devrait par ailleurs être révisé et articulé avec la réglementation des investissements étrangers en France

Les seuils spécifiques aux personnes extra-européennes devraient être conservés car ils poursuivent un objectif de souveraineté autant que de pluralisme. Ils encadrent en effet les possibilités de rachat de médias français par des acteurs étrangers et ont pour objet de limiter, ce faisant, l'influence, voire l'ingérence, étrangère dans la formation de l'opinion en France. De ce fait, la mission préconise de conserver ces dispositions.

Par ailleurs, le champ de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 devrait être élargi aux services de presse en ligne (SPEL). En effet, le seuil qu'il prévoit ne s'applique, en l'état, qu'aux entreprises éditant une publication de presse, ce qui exclut les SPEL et n'apparaît pas cohérent avec l'évolution de la production et des usages en matière d'information (cf. Annexe VII). Cette révision serait par ailleurs l'occasion de clarifier le terme « étrangers », aussi bien à l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 qu'à l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, pour se référer, par exemple, aux « *personnes physiques et morales de pays tiers à l'Union européenne et à l'Espace économique européen* ». Une telle révision devrait être précédée de travaux d'expertise juridique supplémentaires afin de sécuriser son adoption, notamment au regard des exigences du droit européen et des engagements pris au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)²⁰¹.

À moyen terme, la réglementation des IEF pourrait être élargie à l'ensemble des médias d'information. La mission note trois catégories d'arguments qui pourraient s'opposer à une modification de son périmètre :

- ◆ le ministre ne peut pas s'opposer à une opération au seul motif de la souveraineté nationale, mais doit fonder son refus sur un risque avéré d'atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, ce qui apparaît difficile à démontrer en pratique pour des éditeurs de médias d'information, notamment du fait de la difficulté à préjuger de cette atteinte par des contenus constamment renouvelés²⁰² ;
- ◆ l'élargissement de la liste des activités couvertes par la réglementation des IEF constitue un effet de signal qui peut être négatif du point de vue de l'attractivité du territoire national aux investissements étrangers ;
- ◆ l'intégration récente, en 2019, du secteur de la presse dans le dispositif ne permet pas de disposer d'un recul suffisant pour juger de la nécessité de son évolution. De fait, les auditions de la mission n'ont pas permis de déceler de demande spécifique des acteurs privés ou publics en ce sens.

Pour autant, la mission relève que si le champ de la réglementation des IEF ne couvre, en l'état, que les services de presse, écrite et en ligne, d'IPG, l'approche adoptée permet de capter des opérations qui pourraient ne pas l'être en application de la réglementation sectorielle :

- ◆ la réglementation IEF s'applique aux personnes physiques ou morales issues de pays de l'UE ou hors de l'UE, y compris les personnes physiques françaises résidant à l'étranger ;
- ◆ elle permet de capter les situations dans lesquelles le contrôle est acquis même en-deçà de 20%²⁰³ ;

²⁰¹ UE, Liste d'engagements spécifiques, GATS/SC/157, 7 mai 2019, p. 187.

²⁰² Depuis 2019, aucune opération dans le champ de la presse n'a été bloquée sur le fondement de la réglementation des IEF.

²⁰³ Les opérations d'investissements concernées consistent en : l'acquisition du contrôle d'une entité de droit français au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ; ou l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français ; ou, pour les investisseurs extra-européens, le franchissement du seuil de 25 % des droits de vote d'une entité de droit français. Un seuil de 10 % de détention des droits de vote d'une société de droit français dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé a été institué, de manière temporaire jusqu'au 31 décembre 2022 (décret n° 2021-1758 du 22 décembre 2021).

Rapport

- ◆ cette approche est plus souple car elle permet une autorisation des investissements concernés sous conditions d'engagements.

De plus, dans le contexte de convergence des médias, les frontières existantes entre les supports tendent à s'estomper et la réglementation des IEF pourrait ne pas être opérante pour des opérateurs de radio ou de télévision d'information éditant désormais aussi de l'information écrite sur internet. De ce fait, il existe un intérêt à intégrer les médias produisant de l'information aux activités faisant l'objet de la réglementation des IEF, listées à l'article R. 151-3 du code des marchés financiers. C'est d'ailleurs l'approche privilégiée par d'autres États européens, qui ont adopté des mécanismes de contrôle des investissements étrangers intégrant l'ensemble des médias (ex : Allemagne, Autriche, Italie) (cf. Annexe III, section 2.5.5).

Dans ce contexte, la mission préconise d'élargir le champ de la réglementation des IEF aux médias d'IPG. Tout comme la refonte du dispositif anti-concentration sectoriel proposé, cette révision pourrait être actée dans la prochaine loi audiovisuelle tout en faisant l'objet d'une entrée en vigueur différée.

Proposition n° 2 : Élargir le champ de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 aux services de presse en ligne et étendre le périmètre de la réglementation des investissements étrangers en France à l'ensemble des médias d'information.

5. La réforme proposée du contrôle des concentrations spécifique aux médias ne sera efficace qu'à trois conditions

5.1. Assurer l'indépendance et l'honnêteté de l'information

Le pluralisme des médias ne peut être atteint, quel que soit le degré de concentration du secteur, qu'à condition que soient garantis les principes d'indépendance et d'honnêteté de l'information. Cette appréciation ressort de la jurisprudence constitutionnelle, qui a consacré l'honnêteté de l'information comme condition du pluralisme, relevant que « *l'objectif du pluralisme doit s'analyser comme permettant au public de disposer aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'honnêteté de l'information* »²⁰⁴. Il a également consacré un « *objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale* »²⁰⁵.

Cette interdépendance entre pluralisme et indépendance et honnêteté de l'information a justifié, de longue date, la mise en place de garanties législatives, réglementaires et conventionnelles protégeant l'indépendance des journalistes et des agences de presse (cf. Annexe V, section 6.2). À titre d'exemple, les journalistes bénéficient de dispositions du code du travail exorbitantes du droit commun leur permettant de quitter l'entreprise de leur propre initiative tout en percevant des indemnités de licenciement dans le cas d'une cession du journal (« clause de cession »), ou d'un changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal ou périodique si ce changement crée, pour le salarié, une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation ou, d'une manière générale, à ses intérêts moraux (« clause de conscience »)²⁰⁶.

La confiance dans les médias est pourtant particulièrement faible en France. Selon les données du Reuters Institute, la France était le pays européen dans lequel la confiance dans l'information était la plus faible en 2020²⁰⁷ (cf. Annexe VII, section 3) : seuls 30 % des Françaises et des Français déclaraient avoir confiance dans l'information, au même niveau que les Hongrois et les Slovaques ; la moyenne européenne se situe aux alentours de 45 %, avec un maximum de 65 % pour la Finlande. Cette situation n'est pas nouvelle et touche plus fortement internet (avec un taux de confiance de 24 % en 2022), que les médias traditionnels (49 % pour la radio et la presse écrite, 44 % pour la télévision)²⁰⁸. Les motifs d'une telle défiance dans les médias sont multiformes ; des travaux récents montrent ainsi que la défiance à l'égard des médias est un facteur corrélé tant avec la fréquentation sur internet de sources d'information non fiables qu'avec l'adhésion aux théories du complot²⁰⁹. Le sentiment de « capture » des médias par des intérêts individuels peut aussi contribuer à cette défiance.

La recherche a théorisé le risque de « capture des médias »²¹⁰ pour désigner une situation dans laquelle un média poursuit des intérêts particuliers au détriment de l'indépendance et de l'honnêteté de l'information. L'exercice par un journaliste de sa mission d'information peut, par exemple, entrer en opposition avec les intérêts des actionnaires dès lors qu'il s'agit de publier des informations susceptibles de déplaire aux annonceurs ou aux autres sociétés détenues par ce même actionnaire. Cette situation n'a toutefois rien de systématique car les actionnaires ont intérêt à respecter l'indépendance des journalistes pour qu'ils produisent une

²⁰⁴ C.C, 21 janvier 1994, n° 93-333 DC, § 26.

²⁰⁵ C.C, 7 janvier 2016, n° 2015-511 QPC, § 12.

²⁰⁶ Article L. 7112-5 al. 1 1° et 3° du code du travail.

²⁰⁷ Reuters Institute, 2021, « *Digital News Report* », p.79.

²⁰⁸ Kantar Media, 2022, « La confiance des Français dans les médias ».

²⁰⁹ Rapport de la commission présidée par M. Gérald Bronner, 2022, *ibid.*, p. 36.

²¹⁰ A. Schiffrin, 2021, « *Media Capture. How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News* », Columbia University Press ; S. P. Anderson, J. Waldfogel et D. Stromberg, 2015, « *Handbook of Media Economics* », Ed. North Holland, 1B, partie III.

information de qualité, contribuant à asseoir la notoriété et la crédibilité du média, et les journalistes ont intérêt à travailler pour un média en bonne santé économique²¹¹. De plus, la « capture » peut résulter d'actions directes, par exemple des pressions exercées sur des journalistes, ou bien de comportements d'autocensure de la part de ces derniers – et, dans les deux cas, la matérialité du phénomène est difficile à établir. Qu'il soit réel ou non, le sentiment de « capture » des médias n'en reste pas moins prégnant dans l'opinion publique²¹², dans un contexte où certains médias ne sont pas détenus par des entreprises spécialisées mais par des groupes industriels ou conglomérats dont les médias ne sont pas le cœur de métier initial. De plus, la littérature économique souligne que le risque de « capture » d'un média s'accroît avec le degré de concentration du secteur, se trouvant facilité par la coopération d'un plus petit nombre d'acteurs²¹³.

Cette situation doit être distinguée de la définition légitime par l'actionnaire de la ligne éditoriale d'un média. En effet, la liberté de communication des journalistes doit s'articuler avec les exigences de la liberté d'entreprendre des actionnaires des entreprises de média, consacrée à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui apparaît de nature à fonder un droit de regard des actionnaires sur la nomination et l'éviction du directeur général, qui est le plus souvent directeur de la publication²¹⁴, ainsi que sur la définition de la ligne éditoriale de l'entreprise²¹⁵, sous réserve des dispositions particulières, statutaires ou non, auxquelles les actionnaires peuvent librement adhérer. La ligne éditoriale peut refléter les convictions propres, notamment économiques ou politiques, de ses actionnaires, autant que les attentes des consommateurs. Des auditions de la mission confirment le rôle de certains actionnaires de médias, en lien avec la direction du journal, dans la définition de son caractère ou de son orientation spécifique. Elles soulignent aussi que si ce phénomène est ancien pour la presse (donnant lieu au vocable « presse d'opinion ») ou en radio, la période actuelle pourrait augurer l'apparition de ce phénomène à la télévision. Pour autant, la possibilité pour les actionnaires, s'ils le souhaitent, de contribuer à définir la ligne éditoriale d'un média doit rester du registre d'orientations génériques et ne peut conduire à l'exercice de pressions sur des journalistes ou à enfreindre leurs obligations législatives, réglementaires et conventionnelles en matière de pluralisme s'agissant de l'audiovisuel hertzien (cf. Annexe VI, section 6.2), sauf à contrevenir à la loi.

Il convient, par ailleurs, de distinguer le rôle des actionnaires de l'autorité du directeur ou de la directrice de la publication, rendue nécessaire, notamment, par l'exercice de sa responsabilité pénale en cas d'infraction commise par voie de presse ainsi que par la relation de subordination induite par le contrat de salariat qui unit le journaliste à son employeur. Cette autorité doit néanmoins respecter le droit moral que détient le journaliste sur son œuvre, la Cour d'appel de Paris ayant par exemple considéré, dans un arrêt du 9 mai 1989, que si le directeur ou la directrice de la publication exerçait « *un contrôle sur les textes à publier au regard de l'orientation du journal et de l'objectif recherché par celui-ci, ces limites ne sauraient justifier des modifications de l'écrit original dénaturant le style de l'auteur et l'esprit de son œuvre* »²¹⁶. Enfin, comme rappelé *supra*, en cas de « *changement notable dans le caractère ou l'orientation d'un journal* », les journalistes ont la possibilité de recourir à la « clause de conscience ».

²¹¹ J. Cagé et B. Huet, 2021, « L'information est un bien public », Ed. Seuil.

²¹² Kantar Media, 2021, « Baromètre de la confiance dans les médias » : en 2021, 63 % des Français considéraient que les journalistes ne sont « pas indépendants » des « pressions des partis politiques et du pouvoir » et 59 % estimaient qu'ils ne sont « pas indépendants » des « pressions de l'argent ».

²¹³ S. DellaVigna et E. Kaplan, 2006, « *The Fox News Effect: Media Bias and Voting* », NBER Working Paper n° 12169 ; T. Besley et A. Prat, 2006, « *Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability* », *American Economic Review*, vol. 96, n° 3 ; G. Martin et A. Yurukoglu, 2017, « *Bias in Cable News: Persuasion and Polarization* », *American Economic Review*, vol. 107, n° 9 ; A. Prat, 2019, « *Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age* », Columbia University.

²¹⁴ Cf. article 6 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse pour une définition de cette fonction.

²¹⁵ Ministère de la Justice, 2022, contribution écrite à la mission.

²¹⁶ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid*.

Dans ce contexte, la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visait à renforcer les garanties d'indépendance et de pluralisme des médias, à travers deux catégories de dispositions. Elle a introduit, d'une part, de nouvelles garanties d'indépendance pour les journalistes, à travers l'adoption obligatoire de chartes de déontologie par les éditeurs de presse ou de services audiovisuels, l'institution de comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information dans les sociétés de services audiovisuels, et la reconnaissance d'un « droit d'opposition » permettant aux journalistes de refuser les pressions et actes contraires à leurs convictions professionnelles²¹⁷. La violation de ce « droit d'opposition » par une entreprise éditrice peut être sanctionnée par la suspension des aides publiques pour la presse²¹⁸, et par les sanctions que peut appliquer l'ARCOM pour l'audiovisuel.

La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 a, d'autre part, élargi le rôle du régulateur audiovisuel au contrôle de l'indépendance et de l'honnêteté de l'information. Sur ce fondement, le CSA a adopté en 2018 une délibération relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information²¹⁹, qui fait obligation aux éditeurs de réaliser les émissions d'information « *dans des conditions qui garantissent l'indépendance de l'information, notamment à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires et de ses annonceurs* ». L'ARCOM a la possibilité de sanctionner les manquements aux principes établis par cette délibération ; elle a ainsi procédé, entre 2016 et 2020, à quatre mises en demeure d'éditeurs²²⁰ au titre de manquements à l'honnêteté de l'information ou au pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

La mission note que les mécanismes mis en place par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 ont toutefois été peu utilisés (cf. encadré 7). Dans ce contexte, elle suggère de réaliser une évaluation, rendue publique, des dispositions protégeant l'indépendance et l'honnêteté de l'information, notamment de celles introduites par la loi du 14 novembre 2016.

Proposition n° 3 : Réaliser une évaluation des dispositions protégeant l'indépendance et l'honnêteté de l'information, notamment des dispositions de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.

Encadré 7 : Les comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information

L'examen par la mission des rapports d'activité du CSA pour 2018 à 2020 fait ressortir que :

- cinq éditeurs ont transmis au CSA leurs bilans annuels relatifs à l'éthique et à la déontologie de l'information pour l'exercice 2018. Le comité d'éthique de Canal+ a été saisi une fois ; le comité de Radio France a été saisi quatre fois et s'est déclaré compétent pour trois de ces saisines ; le comité de France Télévisions a examiné en particulier cinq plaintes relevant de son champ de compétence ;
- un seul éditeur, le groupe Canal+, a transmis au CSA son bilan annuel relatif à l'éthique et à la déontologie de l'information pour l'exercice 2019. Le comité d'éthique a fait l'objet d'une saisine au mois d'octobre 2019 ;
- un seul éditeur, le groupe Canal+, a transmis au CSA son bilan annuel relatif à l'éthique et à la déontologie de l'information pour l'exercice 2020. De plus, aucun groupe n'avait publié de bilan de l'année 2020 de son comité d'éthique sur son site internet.

Cette situation apparaît insatisfaisante. Les auditions de la mission ont permis d'apprécier que l'absence de bilan annuel peut tenir, en partie, à l'inactivité de certains comités.

Source : CSA, rapports annuels pour 2018, 2019 et 2020 ; mission.

²¹⁷ Articles 2 bis al. 3 de la loi du 29 juillet 1881 et 30-8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

²¹⁸ Article 15-1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986.

²¹⁹ ARCOM, délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information.

²²⁰ CSA, 24 juillet 2013, décision n° 2013-518 ; CSA, 28 juin 2018, décision n° 2018-493 ; CSA, 16 décembre 2020, décision n° 2020-974 ; CSA, 16 décembre 2020, décision n° 2020-975.

5.2. Garantir un pluralisme d'exposition à travers, notamment, la régulation des algorithmes

5.2.1. Les algorithmes de recommandation et la conception des équipements et interfaces peuvent affecter le pluralisme et l'honnêteté de l'information

L'exposition à des contenus de médias, y compris d'information, est déterminée de façon croissante par des algorithmes de recommandation. Comme le relèvent les travaux du CSA²²¹, la plupart des plateformes de contenus audiovisuels proposent aux utilisateurs un service personnalisé grâce à des algorithmes fondés sur leurs données de consommation, leurs interactions sur les réseaux sociaux ou sur des préférences qu'ils indiquent. L'exploitation de ces données par les algorithmes permet aux plateformes de personnaliser leur service selon le profil de l'utilisateur et de formuler des recommandations de contenus susceptibles de les intéresser. Permettant de maximiser la durée d'utilisation des plateformes et, lorsque c'est le cas, la valeur des services de publicité, ces algorithmes ne sont pas un simple complément, mais bien une « *composante fondamentale de leur chaîne de valeur* »²²².

La personnalisation des contenus peut répondre à la fois aux attentes des consommateurs et des éditeurs. D'une part, compte tenu du nombre très important et croissant de contenus disponibles sur internet, le travail d'éditorialisation ou de présélection opéré par les plateformes peut s'avérer utile voire nécessaire. Il réduit les coûts de recherche de contenus adaptés aux préférences des consommateurs et facilite la découverte de nouveaux contenus²²³. Il répond, d'autre part, aux attentes des éditeurs en permettant aux contenus de niche, moins exposés, de bénéficier de la notoriété des contenus phares, en apparaissant en suggestion lorsqu'ils présentent avec ces derniers certaines affinités²²⁴. Plusieurs études soulignent le pouvoir de prescription des algorithmes de recommandation : en 2016, 79 % des utilisateurs de services de VàDA déclaraient suivre les recommandations de ces services²²⁴.

Les algorithmes de recommandation ne sont par ailleurs pas propres aux grandes plateformes numériques et sont également utilisés par les médias traditionnels dans leur environnement numérique, site internet ou application, avec un degré de sophistication pouvant être important : à titre d'exemple, TF1 a lancé en janvier 2022 une application proposant aux utilisateurs un journal télévisé personnalisé composé de séquences issues des journaux télévisés du jour et dont la pertinence est calculée par des algorithmes ; les données géographiques sont aussi exploitées pour offrir à l'utilisateur des informations de proximité.

Les algorithmes de recommandation n'affectent pas tous identiquement le pluralisme d'exposition. Les travaux du CSA susmentionnés relevaient en effet que la centralisation, le traitement et le tri effectués de manière unilatérale par les plateformes leur confèrent « *un rôle actif en matière de prescription de contenus qui pourrait nuire au pluralisme et à la diversité culturelle* », ou à tout le moins soulever la question de l'effectivité de la diversité de l'information²²⁴. En fonction de leur construction, les algorithmes n'ont pas tous le même impact sur le pluralisme. Les travaux du CSA Lab de 2017 distinguent schématiquement trois principes algorithmiques, avec chacun des effets différents sur le pluralisme d'exposition :

- ◆ les algorithmes « menu », qui classent les contenus par catégories et sous-catégories selon une typologie définie par l'opérateur : le degré de personnalisation est minimaliste, le choix de l'utilisateur résulte uniquement de sa navigation parmi les catégories proposées ;

²²¹ CSA, 2016, « Plateformes et accès aux contenus audiovisuels. Quels enjeux concurrentiels et régulation ? », p. 82.

²²² IRIS Spécial, 2020, « Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence », p. 13.

²²³ CSA Lab, 2017, « Les mutations de la mise à disposition de contenus audiovisuels à l'ère numérique », p. 14.

²²⁴ CSA, 2016, *ibid.*, p. 83.

Rapport

- ◆ les algorithmes « statistiques », qui « poussent » les contenus vers l'utilisateur en fonction de ses consommations passées ainsi que des contenus « aimés » par ses amis : le choix de l'utilisateur résulte de préférences passées, au détriment de nouvelles découvertes ;
- ◆ les algorithmes « sémantiques », qui établissent une correspondance entre des mots-clés attribués à chaque contenu et des mots-clés renseignés par l'utilisateur pour caractériser ses goûts : le choix de l'utilisateur résulte de préférences qu'il exprime et qui ne sont pas nécessairement semblables à ses préférences passées.

Cette classification est par ailleurs très schématique, car ces principes sont en pratique souvent combinés : à titre d'exemple, Amazon Prime Video propose aux utilisateurs des catégories inspirées des visionnages antérieurs (ex : « *films qui pourraient vous plaire* ») aux côtés de catégories thématiques (ex : « *documentaires* », « *films dramatiques* », etc.), de contenus populaires (« *films populaires* ») et de nouveautés présentées en en-tête de la plateforme.

Des travaux de recherche récents soulignent les biais cognitifs auxquels peuvent exposer les algorithmes de recommandation. Ils identifient en particulier deux phénomènes pouvant être générés par les choix éditoriaux et de référencement des plateformes. D'une part, un phénomène de « bulles de filtres »²²⁵, c'est-à-dire lorsque les algorithmes affichent du contenu aux utilisateurs en fonction de leur comportement en ligne antérieur installant les internautes dans une « bulle » personnalisée d'internet où ils trouvent toujours les mêmes types de contenus²²⁶. L'argument avancé en réponse par les plateformes selon lequel, en ne répondant qu'aux préférences des utilisateurs, les algorithmes sont « neutres », n'est guère satisfaisant si l'on considère qu'ils opèrent une « manipulation » de ces préférences, interférant avec leurs préférences actuelles et indépendantes pour satisfaire des préférences passées et « créées artificiellement »²²⁷. Il est par ailleurs moins évident d'anticiper des goûts artistiques et culturels que des intentions d'achat sur une plateforme de commerce électronique. Les algorithmes de recommandation peuvent, d'autre part, générer un phénomène de « chambres d'écho »²²⁷, c'est-à-dire l'exposition à des points de vue qui ne font que réaffirmer les convictions de l'utilisateur, avec des risques potentiels sur le pluralisme, de réduction de la diversité des contenus auxquels ils sont exposés (cf. encadré 8). S'y ajoute par ailleurs un risque de déformation des résultats en réponse à des accords commerciaux plutôt qu'en se basant sur des considérations objectives liées aux contenus eux-mêmes²²⁶.

Encadré 8 : L'algorithme de recommandations de YouTube

Une étude du CSA de 2019 sur l'algorithme de recommandation de la plateforme de vidéos YouTube relevait que 44 % des vidéos proposées par la lecture automatique de contenus exprimaient le même point de vue que la vidéo directement précédente. Ce chiffre était de plus de 52 % pour les vidéos portant une opinion et de 26 % pour les vidéos neutres ; pour les vidéos exprimant une opinion, les participants avaient donc une chance sur deux de rester sur cette même opinion. L'étude analysait que la disponibilité des vidéos et la surreprésentation de certaines opinions peuvent faire apparaître un potentiel risque de « chambre d'écho ». Cependant, les recommandations de l'algorithme ne portaient finalement que très peu sur le thème de départ (déviation en moyenne au bout de la troisième itération).

Source : CSA, 2019, « Capacité à informer des algorithmes de recommandation. Une expérience sur le service Youtube » ; mission.

²²⁵ E. Pariser, 2011, « *The Filter Bubble : What The Internet Is Hiding From You* ».

²²⁶ CSA, 2016, *ibid.*, p. 84.

²²⁷ OCDE, 2021, *ibid.*, p. 28.

Rapport

Ce constat appelle néanmoins une appréciation nuancée car les risques en termes de pluralisme ne sont pas les mêmes pour toutes les plateformes : les effets dépendent de l'algorithme employé et certaines plateformes peuvent, au contraire, accroître la diversité des informations auxquelles les utilisateurs sont exposés. À titre d'exemple, la mission observe que les résultats de l'onglet « Actualités » de Google font l'objet d'une personnalisation algorithmique moindre que l'onglet générique du moteur de recherche (« Tous »), notamment du fait que cet onglet ne présente pas autant de contenus publicitaires. De plus, sur les plateformes numériques, les médias ne sont pas les seuls à contribuer à la formation de l'opinion : des internautes dits « super leaders d'opinion »²²⁸ sont susceptibles, par leur notoriété ou leur activité, d'influencer un grand nombre d'individus²²⁹.

L'opacité des algorithmes ne favorise pas la compréhension de leur fonctionnement. Les algorithmes de recommandation sur lesquels reposent les moteurs de recherche et les réseaux sociaux se caractérisent par une complexité technique certaine, des travaux soulignant qu'il semble vain d'essayer de les comprendre dès lors que la part d'apprentissage automatique (« *machine learning* ») non explicable est importante et qu'ils sont régulièrement modifiés²³⁰. De nombreux éditeurs de sites internet dénoncent cette opacité, indiquant ne pas disposer des éléments nécessaires permettant d'expliquer leur référencement ou leur déréférencement²³¹. Les éditeurs de presse, en particulier, font part de leurs inquiétudes concernant les modifications apportées aux algorithmes qui, sans préavis ni explication suffisante, génèrent une dépendance aux plateformes numériques²³².

Au surplus, la logique algorithmique peut faciliter la diffusion de fausses informations (infox) sur internet. Cette situation a été analysée en détail par la commission présidée par le sociologue Gérald Bronner²³³, dont les travaux, finalisés en janvier 2022, soulignent que les réseaux sociaux constituent une porte d'entrée importante vers la désinformation²³⁴, quand bien même elle est probablement minoritaire dans l'ensemble des contenus d'actualité qui y circulent²³⁵. Les prescriptions algorithmiques qui régissent l'accès aux contenus sont en effet conçues pour retenir aussi longtemps que possible l'attention des utilisateurs et pouvoir le convertir en ressources financières davantage que pour proposer des sources d'information fiables et équilibrées²³⁶. Ces logiques échappent au regard des internautes et peuvent, dès lors, contribuer à orienter la formation de leurs opinions à leur insu : une étude de 2019 a ainsi montré que les recherches du terme « climat » sur YouTube ont majoritairement orienté les utilisateurs (54 %) vers des vidéos climatosceptiques²³⁷. Pour lutter contre la désinformation en ligne, le rapport de la commission présidée par M. Gérald Bronner préconise, notamment, de permettre aux utilisateurs de mieux se représenter l'état du réseau et la prévalence réelle des opinions en désactivant les métriques de popularité et d'éditorialisation algorithmique. Il recommande aussi de mettre en avant les comptes utilisateurs d'experts sur les réseaux sociaux en amplifiant leur contenu et d'inciter au dialogue entre les plateformes et les institutions scientifiques afin que, sur certains sujets fermement établis, le classement n'induisse pas en erreur le public²³⁸.

²²⁸ M. Gladwell, 2002, « *The Tipping Point. How Little Things can make a Big Difference* ».

²²⁹ Rapport de la commission présidée par G. Bronner, 2022, *ibid.*

²³⁰ CAE, 2020, « Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard », p. 12.

²³¹ CSA, 2016, *ibid.* ; Joëlle Toledano, 2020, « GAFA : reprenons le pouvoir ! »

²³² OCDE, 2021, *ibid.*

²³³ Rapport de la commission présidée par G. Bronner, 2022, *ibid.*

²³⁴ D. Lazer *et al.*, 2018, « *The sciences of fake news* », p. 1094-1096.

²³⁵ A. Guess, J. Nagler et J. Tucker, 2019, « *Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook* ».

²³⁶ A. Dechêne *et al.*, 2010, « *The truth about the truth: A meta-analytic review of the truth effect* », p. 238-257 ; P. Borah et X. Xiao, 2018, « *The importance of "likes": The interplay of message framing, source, and social endorsement on credibility perceptions of health information on Facebook* », p. 399-411.

²³⁷ J. Allgaier, 2019, « *Science and environmental communication on YouTube: Strategically distorted communications in online videos on climate change and climate engineering* ».

²³⁸ Rapport de la commission présidée par G. Bronner, 2022, *ibid.*, p. 49 et 51.

Au-delà des algorithmes de recommandation, la conception des interfaces et des équipements pose aussi des enjeux en matière de pluralisme d'exposition. Les applications d'accès à l'information préinstallées sur les téléphones multifonctions (« *smartphones* ») ou encore l'intégration d'applications de plateformes d'écoute musicale en continu (« *streaming audio* ») dans les automobiles illustrent l'influence des choix de conception technique sur le comportement des utilisateurs d'équipements et plateformes numériques, définissant le contexte au sein duquel ils sont amenés à exercer leur pouvoir décisionnel²³⁹. Dans le même ordre d'idées, la configuration des télécommandes de téléviseurs avec des boutons reliés à des services de VàDA spécifiques ainsi que les pages d'accueil des boîtiers (« *box* ») des FAI affectent la visibilité des chaînes de télévision traditionnelles ; ce sujet a fait l'objet d'une mission d'information de l'Assemblée nationale, dont les conclusions ont été rendues fin février 2022²⁴⁰ ; de ce fait, la mission n'a pas pu intégrer ses conclusions dans son analyse.

5.2.2. Le DMA et le DSA constituent une première réponse à ce défi, à travers l'ouverture des écosystèmes numériques et la transparence et la régulation des algorithmes

Le DMA devrait contribuer au pluralisme d'exposition en favorisant l'ouverture des écosystèmes numériques des plateformes. Le projet de texte prévoit, en effet, l'obligation pour les « contrôleurs d'accès » de permettre aux consommateurs de désinstaller les logiciels et applications préinstallés, ainsi que l'interdiction d'accorder un traitement plus favorable, notamment en termes de référencement, à leurs propres services par rapport aux services des entreprises utilisatrices²⁴¹. Il prévoit, plus généralement, la possibilité pour les utilisateurs de s'abonner à d'autres applications logicielles et services que ceux des « contrôleurs d'accès » ainsi qu'une obligation d'interopérabilité des services des entreprises utilisatrices avec leurs plateformes²⁴¹. En protégeant le libre choix des consommateurs sur les applications auxquelles ils souhaitent accéder et l'équité des services de référencement, cet encadrement apparaît bénéfique au pluralisme d'exposition des contenus de médias. Afin de renforcer l'effectivité du texte, l'Assemblée nationale a par ailleurs proposé de permettre un accès permanent du régulateur, qu'il s'agisse de la Commission ou de régulateurs nationaux, aux algorithmes des plateformes, afin de s'assurer que leur fonctionnement respecte bien les principes posés par le règlement²⁴².

Le DSA devrait aussi contribuer au pluralisme d'exposition par la transparence et la régulation des algorithmes de recommandation. La section quatre de la proposition de règlement de la Commission européenne prévoit, en effet, une série d'obligations incombant aux très grandes plateformes en ligne²⁴³ et visant à prévenir les risques systémiques²⁴⁴ susceptibles d'être générés par leurs services. Les plateformes devront réaliser une évaluation annuelle de ces risques, parmi lesquels « *tout effet négatif pour l'exercice des droits fondamentaux relatifs [...] à la liberté d'expression et d'information* »²⁴⁵ ainsi, comme proposé par le Parlement européen, « *qu'à la liberté et au pluralisme des médias* »²⁴⁶. En cas de

²³⁹ Rapport de la commission présidée par G. Bronner, 2022, *ibid.*

²⁴⁰ Assemblée nationale, 23 février 2022, commission des affaires culturelles et de l'éducation, « Mission « flash » sur la configuration des télécommandes et des écrans d'accueil des équipements audiovisuels ».

²⁴¹ Proposition de règlement n° 2020/0374 du 15 décembre 2020, article 6.

²⁴² Assemblée nationale, 22 juillet 2021, rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le « *Digital Market Act* », recommandation n° 32.

²⁴³ Soit celles fournissant leurs services à un nombre mensuel moyen de bénéficiaires actifs du service au sein de l'UE égal ou supérieur à 45 millions (article 25).

²⁴⁴ La proposition de règlement n° 2020/0361 du 15 décembre 2020 considère, en son article 26, les risques systémiques comme comprenant notamment tout effet négatif sur l'exercice de la liberté d'expression.

²⁴⁵ Proposition de règlement n° 2020/0361 du 15 décembre 2020, article 26.

²⁴⁶ Parlement européen, 20 janvier 2022, amendement 296 à l'article 26 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques.

Rapport

survenance d'un tel risque systémique, les plateformes seraient notamment tenues de mettre en place des mesures d'atténuation de leurs systèmes de recommandation et de leurs systèmes algorithmiques pouvant comprendre, le cas échéant, l'adaptation des systèmes algorithmiques ou de recommandation²⁴⁷.

De plus, les plateformes utilisant des systèmes de recommandation devront fournir au moins un système de recommandation ne relevant pas du profilage²⁴⁸, ainsi qu'une fonctionnalité aisément accessible sur leur interface en ligne permettant au bénéficiaire du service de sélectionner et de modifier à tout moment son option favorite pour chacun des systèmes de recommandation déterminant l'ordre relatif des informations qui lui sont présentées²⁴⁹. La Commission proposait que ces fonctionnalités soient établies dans les conditions générales des services ; le texte amendé par le Parlement européen suggère qu'elles soient accessibles directement sur leur interface en ligne²⁴⁹. Ces mesures apparaissent cohérentes avec les conclusions du rapport de 2022 de la commission présidée par M. Gérald Bronner, qui préconisait de permettre la désactivation de l'éditorialisation algorithmique des contenus²⁵⁰.

Enfin, la mise en œuvre effective du texte sera facilitée par un accès garanti au régulateur, la Commission ou les autorités des États membres, ainsi qu'à des chercheurs agréés, aux données nécessaires pour s'assurer du respect de ces obligations²⁵¹. Le Parlement européen a par ailleurs introduit, par amendement, l'obligation pour les très grandes plateformes « *d'expliquer la conception, la logique et le fonctionnement des algorithmes* » à la demande des coordinateurs des États membres pour les services numériques²⁵².

Sans avoir pour objet d'évaluer l'apport de ces deux textes au pluralisme d'exposition, la mission préconise de soutenir les amendements apportés à la proposition de la Commission européenne visant à intégrer la prise en compte du pluralisme des médias dans les mécanismes de régulation des algorithmes du DSA.

Proposition n° 4 : Soutenir les amendements apportés à la proposition de la Commission européenne visant à intégrer la prise en compte du pluralisme des médias dans les mécanismes de régulation des algorithmes du « *Digital Services Act* ».

5.3. Articuler le dispositif sectoriel français avec les éventuelles initiatives européennes en la matière

La Commission européenne a très récemment engagé une initiative portant sur la liberté des médias (« *Media Freedom Act* »²⁵³). Celle-ci s'inscrit dans le cadre du plan d'action européen pour la démocratie et du plan d'action pour les médias et l'audiovisuel de 2020²⁵⁴, et vise à établir un cadre commun pour favoriser le bon fonctionnement du marché intérieur dans le secteur des médias et à garantir le pluralisme et la liberté des médias.

²⁴⁷ Parlement européen, 20 janvier 2022, amendement 304 à l'article 27 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques.

²⁴⁸ Le règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 définit, en son article 4, le profilage comme un traitement utilisant les données personnelles d'un individu en vue d'analyser et de prédire son comportement.

²⁴⁹ Parlement européen, 20 janvier 2022, amendement 330 à l'article 29 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques.

²⁵⁰ Commission présidée par G. Bronner, 2022, *ibid.*, recommandation n° 3, p. 108.

²⁵¹ Proposition de règlement n° 2020/0361 du 15 décembre 2020, article 26.

²⁵² Parlement européen, 20 janvier 2022, amendement 341 à l'article 31 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques.

²⁵³ Thierry Breton, 2021, Discours au Parlement européen, « *For a European media freedom act* ».

²⁵⁴ Commission européenne, communication COM(2020) 784 final du 3 décembre 2020 ; Commission européenne, communication COM(2020) 790 final du 3 décembre 2020.

Rapport

Elle a débuté par un appel à contributions en décembre 2021 suivie d'une consultation publique à partir de janvier 2022²⁵⁵, en vue d'une analyse d'impact d'une future législation visant à préserver la liberté et le pluralisme des médias dans le marché intérieur. Il est prévu qu'un texte définitif soit présenté aux États membres à l'été 2022.

L'appel à contributions précise toutefois que la Commission reste ouverte quant au format de son action et envisage deux options : d'une part, l'édiction de recommandations aux États membres ainsi qu'un mécanisme de suivi ; d'autre part, un instrument législatif soutenu par un réseau renforcé d'institutions indépendantes de régulation sectorielle des médias au niveau de l'UE, sur le modèle du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (« *European regulators' group for audiovisual media services* » - ERGA), organe consultatif de la Commission européenne rassemblant les dirigeants des autorités de régulation de l'audiovisuel des États membres. Celui-ci compléterait la directive européenne sur les services de médias audiovisuels révisée en 2018²⁵⁶ (directive dite « SMA ») ainsi que le paquet relatif aux services numériques²⁵⁷, dans le respect du protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres (« protocole d'Amsterdam »)²⁵⁸.

La consultation publique s'articule autour de cinq volets : la sauvegarde du marché intérieur des médias, de leur indépendance et de leur pluralisme ; la transparence et l'indépendance des marchés des médias ; les conditions de la bonne santé économique des marchés médiatiques ; la bonne allocation des aides publiques dans les marchés des médias ; et les options de gouvernance. Les auditions de la mission font toutefois ressortir qu'il n'est, à ce stade, pas certain que l'initiative porte *in fine* sur l'ensemble de ces volets. Le questionnaire concerne uniquement les médias exerçant un contrôle éditorial sur les contenus qu'ils produisent, indépendamment de leur secteur d'activité (presse, audiovisuel) et de leur mode de distribution, bien que certains aspects pourraient aussi concerner les plateformes numériques qui conservent et présentent au public des contenus provenant des médias²⁵⁹.

L'Union européenne ne dispose toutefois pas d'une compétence en matière de médias ou de pluralisme. En effet, aucune stipulation des traités ne confère de compétence à l'UE pour agir dans le champ des médias et du pluralisme ; elle ne bénéficie que d'une compétence d'appui en matière culturelle²⁶⁰ (cf. Annexe IX, section 1.1.1). La Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule, certes, que « *la liberté et le pluralisme des médias sont respectés* »²⁶¹, mais elle ne crée aucune compétence ni aucune obligation nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et obligations définies par les traités. Dans ce contexte, et constatant l'échec de la tentative de la Commission européenne de légiférer sur les médias et le pluralisme en 1992²⁶², plusieurs travaux ont relevé la possibilité d'une action indirecte de l'Union en faveur du pluralisme en s'appuyant sur le bon fonctionnement du marché intérieur (article 114 du TFUE) ou encore la protection des valeurs de l'Union et du bon exercice de la citoyenneté dans une société démocratique (articles 2 et 10 du traité sur l'Union européenne – TUE)²⁶³.

²⁵⁵ L'appel à contributions est ouvert au public et la consultation publique s'adresse aux parties prenantes.

²⁵⁶ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

²⁵⁷ Commission européenne, 15 décembre 2020, « Une Europe adaptée à l'ère du numérique: la Commission propose de nouvelles règles pour les plateformes numériques ».

²⁵⁸ Protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.

²⁵⁹ Commission européenne, 10 janvier 2022, « *Public consultation for European Media Freedom Act* », p. 2.

²⁶⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 167.

²⁶¹ Article 11 al. 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁶² Commission européenne, 1992, Livre vert, « Le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur : une évaluation de la nécessité d'une action de la communauté ».

²⁶³ Groupe de Haut Niveau sur le pluralisme des médias, 2013, « *A free and pluralistic media to sustain European democracy* » ; Parlement européen, 2016, « *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU member states* ».

De ce fait, le « Media Freedom Act » sera fondé sur les compétences de l'Union concernant le marché intérieur. La Commission considère que le bon fonctionnement de ce segment du marché unique se heurte à la divergence des cadres sectoriels de limitation des concentrations des États membres et à une absence de garantie commune en matière de pluralisme. Dans ce contexte, l'appel à contributions de décembre 2021 précise que cette initiative sera fondée sur la compétence de l'Union pour adopter des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le bon fonctionnement du marché intérieur, en vertu de l'article 114 du TFUE. La Commission relève à cet effet que « *si les États membres continueront à bénéficier d'une certaine souplesse pour adapter leur législation nationale en matière de médias à leurs spécificités, seuls des principes communs et une coopération renforcée dans les domaines recensés permettront de garantir aux acteurs du marché des médias un fonctionnement fluide par-delà les frontières au sein du marché intérieur de l'UE* »²⁶⁴.

Si la Commission ne met en avant aucune autre base juridique, le document de consultation indique que l'initiative contribuerait à préserver la liberté d'expression, conformément à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, et soutiendrait les valeurs fondamentales de l'Union énoncées à l'article 2 du TUE.

La consultation publique suggère plusieurs options en faveur d'une régulation des concentrations des médias en Europe. La Commission constate que « *le secteur des médias dans l'Union n'est pas aussi intégré qu'il pourrait l'être et ne parvient donc pas à exploiter son potentiel de croissance* »²⁶⁵. Dans ce contexte, le texte de la consultation publique précise, comme le Livre vert de la Commission de 1992, que la diversité des règles restreignant la propriété des médias constitue un obstacle à la libre circulation des services de médias et que ces disparités législatives peuvent générer le risque d'un traitement discriminatoire des entreprises d'États membres de l'Union²⁶⁶. La Commission suggère sept pistes d'intervention possible en la matière :

- ◆ harmoniser les procédures nationales relatives aux opérations de concentration dans le secteur des médias ;
- ◆ instituer une obligation d'examiner l'impact sur le pluralisme des opérations de concentration impliquant au moins une entreprise de médias ;
- ◆ définir des normes communes pour l'évaluation par les États membres de l'impact des opérations de concentration sur le marché et le pluralisme des médias ;
- ◆ créer un registre européen pour améliorer la transparence des opérations de concentration dans le secteur des médias ;
- ◆ confier à un organisme européen indépendant la mission d'émettre des avis et/ou des recommandations sur l'impact des opérations de concentration dans le secteur des médias sur le pluralisme ;
- ◆ instituer une procédure européenne permettant d'évaluer l'impact des opérations de concentration dans le secteur des médias sur le pluralisme ;
- ◆ ne mener aucune action.

²⁶⁴ Commission européenne, 21 décembre 2021, « *Call for evidence for an impact assessment: safeguarding media freedom and pluralism in the internal market* », p. 2.

²⁶⁵ Commission européenne, 10 janvier 2022, *ibid*, p. 8.

²⁶⁶ Commission européenne, 10 janvier 2022, *ibid*, p. 15-16.

La Commission européenne envisage aussi de proposer des mesures protégeant l'indépendance des médias. La consultation publique souligne en effet que « *le rôle particulier des médias peut conduire à des tentatives de porter atteinte à leur existence, leur fonctionnement ou leur indépendance éditoriale pour des raisons politiques, idéologiques ou économiques, tant par des acteurs publics que privés* »²⁶⁷, rappelant que les derniers rapports sur l'État de droit et les dernières évaluations du Centre européen pour le pluralisme et la liberté des médias avaient fait état de telles interférences. Elle suggère ainsi plusieurs pistes d'intervention au niveau européen pour améliorer le fonctionnement du marché des médias, parmi lesquelles l'institution de garde-fous pour l'indépendance éditoriale ou encore le renforcement de l'autorégulation des médias. Le programme de la Présidence française de l'Union européenne comprend à ce sujet un axe de travail en matière culturelle qui fait état de « *la création d'un fonds de soutien européen au journalisme indépendant et d'investigation* »²⁶⁸.

L'initiative de la Commission dans le secteur des médias pourrait ne pas rencontrer le soutien de tous les États membres. Dans le cadre de la présidence du Conseil de l'Union européenne qu'elle assure depuis janvier 2022, la France souhaite définir « *une nouvelle stratégie européenne pour les industries culturelles et créatives* » et « *mènera une réflexion sur la diversité culturelle européenne dans l'espace numérique, par la préservation et la promotion du pluralisme des médias et de la diversité de l'offre culturelle numérique* »²⁶⁹. Toutefois, comme l'illustrent les tentatives passées de l'Union européenne d'agir dans ce champ (cf. Annexe IX, section 1.1.3), une action de l'Union en faveur du pluralisme est par nature délicate. Un rapport du Parlement européen de 2016 relevait notamment que la réglementation des médias est un sujet hautement politique²⁷⁰. Il notait aussi que certains États de l'Union européenne peuvent apparaître moins disposés que d'autres à accepter une réglementation européenne dans le secteur des médias eu égard aux évolutions récentes de leurs systèmes politiques. Le risque existe, en effet, que le fondement juridique de l'initiative, à savoir le bon fonctionnement du marché intérieur, soit considéré, par ces États, comme un moyen détourné de légiférer dans un domaine pour lequel l'Union n'est pas compétente.

Dans ce contexte, la mission préconise de renforcer la coopération entre les régulateurs européens concernant les opérations de concentration dans le secteur des médias. En effet, compte tenu des éléments qui précèdent, une harmonisation totale des dispositions nationales encadrant la concentration dans le secteur des médias paraît difficilement envisageable. En revanche, la coopération et les échanges avec les autres régulateurs européens devraient être encouragés, notamment dans le cadre du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA).

Proposition n° 5 : Renforcer, dans le cadre du « Media Freedom Act », la coordination et le dialogue entre les régulateurs européens concernant les opérations de concentration dans le secteur des médias et leur impact sur le pluralisme et leur indépendance.

²⁶⁷ Commission européenne, 10 janvier 2022, « *Public consultation for European Media Freedom Act* », p.8.

²⁶⁸ Conseil de l'Union européenne, 2022, « *Programme de la Présidence Française de l'Union européenne* », p.74.

²⁶⁹ Conseil de l'Union européenne, 11 janvier 2022, « *Programme de la Présidence Française de l'Union européenne* », p.74.

²⁷⁰ Parlement européen, 14 novembre 2016, *ibid*, p.31.

CONCLUSION

En 1835, Alexis de Tocqueville écrivait qu'« *en France, la presse réunit deux espèces de centralisation distinctes. Presque tout son pouvoir est concentré dans un même lieu, et pour ainsi dire dans les mêmes mains, car ses organes sont en très petit nombre* »²⁷¹. Si ce constat doit être aujourd'hui nuancé pour tenir compte de la démultiplication des médias et des contenus à l'ère numérique, il n'en demeure pas moins que le pluralisme nécessite une protection particulière.

En effet, aux termes de ses investigations, la mission observe que :

- ◆ la concentration dans le secteur des médias continue de présenter un risque potentiel s'agissant de l'influence disproportionnée qu'une même personne, physique ou morale, pourrait exercer sur la formation de l'opinion ;
- ◆ la prévention de ce risque appelle un contrôle spécifique, indépendant, caractérisé par sa plasticité et multifactoriel, des opérations de concentration impliquant des médias d'information ;
- ◆ la concurrence des grandes plateformes numériques génère également un risque en matière de pluralisme, qui requiert une concurrence équitable avec les acteurs traditionnels et une régulation nouvelle au niveau européen.

L'actualité internationale, au moment de la remise de ce rapport, souligne avec force les enjeux liés au pluralisme et à l'indépendance et l'honnêteté de l'information, dont la garantie est le fondement de notre société démocratique.

²⁷¹ Alexis de Tocqueville, 1835, « De la démocratie en Amérique », I, deuxième partie, chapitre III.

Rapport

À Paris, le 15 mars 2022

Les membres de la mission,

L'inspecteur général
des finances,



Anthony Requin

L'inspectrice générale
des affaires culturelles,



Sylviane Tarsot-Gillery

L'inspecteur des finances,



Louis de Crevoisier

L'inspectrice générale
des affaires culturelles,



Sylvie Clément-Cuzin

Avec la participation des
inspecteurs stagiaires des finances,

Charles Peronne

Anne Linkowski

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n° 1** : Refonder le dispositif sectoriel de contrôle des concentrations dans les médias en confiant à l'ARCOM la responsabilité d'autoriser les opérations impliquant des médias d'information, dans le cadre d'une approche caractérisée par sa plasticité et multifactorielle.
- ◆ **Proposition n° 2** : Élargir le champ de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 aux services de presse en ligne et étendre le périmètre de la réglementation des investissements étrangers en France à l'ensemble des médias d'information.
- ◆ **Proposition n° 3** : Réaliser une évaluation des dispositions protégeant l'indépendance et l'honnêteté de l'information, notamment des dispositions de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.
- ◆ **Proposition n° 4** : Soutenir les amendements apportés à la proposition de la Commission européenne visant à intégrer la prise en compte du pluralisme des médias dans les mécanismes de régulation des algorithmes du « *Digital Services Act* ».
- ◆ **Proposition n° 5** : Renforcer, dans le cadre du « *Media Freedom Act* », la coordination et le dialogue entre les régulateurs européens concernant les opérations de concentration dans le secteur des médias et leur impact sur le pluralisme et leur indépendance.

GLOSSAIRE

ACPM	Alliance pour les chiffres de la presse et des médias
AFP	Agence France-Presse
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ART	Autorité de régulation des transports
ARAFER	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
BFCM	Banque fédérative du Crédit Mutuel
CMA	Autorité de la concurrence et des marchés
CSA	Conseil supérieur de l’audiovisuel
CPPAP	Commission paritaire des publications et agences de presse
DAB +	« <i>Digital Audio Broadcasting Plus</i> »
DG IPOL	« Direction générale des politiques internes de l’Union »
DMA	« <i>Digital Markets Act</i> »
DSA	« <i>Digital Services Act</i> »
EOF	Expression originale française
ERGA	« <i>European regulators group for audiovisual media services</i> »
FAI	Fournisseurs d’accès à internet
GCP	Groupe Canal Plus
IEF	Investissements étrangers en France
IHH	Indice de Herfindahl-Hirschmann
IGAC	Inspection générale des affaires culturelles
IGF	Inspection générale des finances
IPG	Information politique et générale
Ofcom	« <i>Office of communications</i> »
ORTF	Office de radiodiffusion et de la télévision
OTT	« <i>Over the top</i> »
OVC	Objectif de valeur constitutionnelle
PQD	Presse quotidienne départementale
PQL	Presse quotidienne locale
PQR	Presse quotidienne régionale
PQN	Presse quotidienne nationale

Rapport

SMA	Services de médias audiovisuels
SMAD	Services de médias audiovisuels à la demande
SPEL	Services de presse en ligne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
TNT	Télévision numérique terrestre
VàDA	Vidéo à la demande par abonnement

PIÈCE JOINTE ET ANNEXES

LISTE DE LA PIÈCE JOINTE ET DES ANNEXES

- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES**
- ANNEXE II : PANORAMA DES ACTEURS DES MÉDIAS ET ÉVALUATION DE LA CONCENTRATION DANS LE SECTEUR**
- ANNEXE III : LE CADRE JURIDIQUE DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS DANS LE SECTEUR DES MÉDIAS EN FRANCE**
- ANNEXE IV : LE CADRE JURIDIQUE DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS DANS LE SECTEUR DES MÉDIAS À L'ÉTRANGER**
- ANNEXE V : LES AUTRES LEVIERS DE POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DU PLURALISME**
- ANNEXE VI : L'ÉCONOMIE DES MÉDIAS À L'ÈRE NUMÉRIQUE**
- ANNEXE VII : LES MODALITÉS D'ACCÈS À L'INFORMATION DES FRANÇAISES ET DES FRANÇAIS**
- ANNEXE VIII : LA MESURE DE L'AUDIENCE ET DES « PARTS D'ATTENTION » DES MÉDIAS À L'ÈRE NUMÉRIQUE**
- ANNEXE IX : LES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE PLURALISME DES MÉDIAS**

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe



Référence à rappeler :
TR/2021/D/12006/FGR

Paris, le **08 SEP. 2021**

Note à l'attention de

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Madame Ann-José ARLOT
Cheffe du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

Objet : Mission conjointe de l'Inspection générale des affaires culturelles et de l'Inspection générale des finances sur les règles anti-concentration dans le secteur de la presse, de l'audiovisuel et des groupes multimédia répondant à l'objectif constitutionnel de sauvegarde du pluralisme.

L'annonce récente de la cession du groupe M6-RTL, qui détient le deuxième groupe radiophonique français ainsi que cinq chaînes nationales de la TNT, a ravivé le débat public sur les règles de concentration dans le secteur des médias.

Ces mouvements de concentration s'inscrivent dans un contexte marqué par la convergence des médias, l'émergence de plateformes mondiales venant concurrencer les acteurs traditionnels et la contraction d'une partie du marché publicitaire, alors que le transfert des investissements publicitaires vers le numérique s'est largement fait au détriment des médias traditionnels et au profit de quelques acteurs numériques majeurs. Ils s'inscrivent également dans le cadre d'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.

Un premier débat oppose traditionnellement deux enjeux dont la conciliation est délicate : la nécessaire préservation du pluralisme et la volonté d'accompagner ces mouvements par un allègement des dispositifs anti-concentration, dans une visée de politique industrielle, afin d'ouvrir la voie à la constitution de « champions nationaux », à même de produire et d'investir dans des contenus français ou européens. Symétriquement, certains sont amenés à se demander s'il ne conviendrait pas alors d'interdire à ces « champions nationaux » de détenir des positions dans d'autres champs industriels que les médias, afin de limiter le soupçon du conflit d'intérêts et, partant, de renforcer la confiance du public dans ses sources d'information.

Pièce jointe

Ce débat traditionnel est renforcé par l'obsolescence et les lacunes du dispositif sectoriel anti-concentration en vigueur : obsolescence, car l'arsenal anti-concentration n'appréhende en effet que la diffusion hertzienne (dans le secteur de la télévision et de la radio) ou papier (dans le secteur de la presse) et ignore le numérique ; lacunes, car ces règles ne tiennent pas compte des phénomènes de concentration verticale des activités de production, diffusion, distribution de contenus culturels et de télécommunication.

Enfin, la juxtaposition de règles de droit commun, relevant de la compétence de l'Autorité de la concurrence, et de règles sectorielles, spécifiques au champ audiovisuel et relevant de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a pu interroger quant à la pertinence du maintien des secondes. L'analyse selon laquelle une coexistence de ces deux dispositifs de régulation peut se justifier repose principalement sur le constat du fait que leurs objectifs, en dépit d'un certain nombre de points de convergence, notamment au sujet de la nécessité de préserver la diversité de l'offre, restent cependant distincts.

Le contrôle des concentrations au titre du droit de la concurrence a pour objectif de prévenir les risques d'atteinte à la concurrence que peuvent engendrer les fusions-acquisitions si elles se traduisent par des positions de marché trop fortes voire monopolistiques, au bénéfice du consommateur. Dans le champ des médias, il conduit à examiner si une opération peut entraîner des effets unilatéraux ou congloméraux d'atteinte à la concurrence sur les marchés pertinents, notamment dans les domaines de la publicité et de l'accès aux contenus, en particulier ceux qui sont vecteurs d'audience.

La finalité du dispositif sectoriel anti-concentration du champ des médias relève quant à elle d'un objectif distinct de valeur constitutionnelle : la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels et de diffusion de l'information.

Dans sa décision du 30 septembre 1986, le Conseil constitutionnel rappelait que : *« la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information »*, ce qui l'a conduit à identifier une *« exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme »*. Dans le champ de la presse écrite, c'est par l'existence *« d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents »* que le pluralisme doit pouvoir s'affirmer (Décision 84-181 du 11 octobre 1984). Ainsi se justifient les règles historiques relatives à l'attribution de fréquences hertziennes, ou à la composition du capital des éditeurs audiovisuels ou de la presse d'information politique et générale, visant à éviter l'accaparement de la presse d'information ou des antennes dans les mains d'un même groupe. Au regard de l'évolution des médias, il nous semble aujourd'hui utile et légitime de réinterroger cette jurisprudence et de se poser la question de la bonne échelle à laquelle mener l'analyse.

Pour éclairer les réflexions sur l'opportunité d'une évolution de ce dispositif sectoriel anti-concentration en complémentarité avec le droit de la concurrence, nous avons décidé de missionner conjointement l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires culturelles. Cette mission ne porte donc pas sur la régulation concurrentielle des médias, même si cette régulation est l'un des éléments du contexte à partir duquel elle devra développer son analyse – elle veillera à cet égard à ce que ses travaux n'interfèrent pas avec l'examen au titre du droit de la concurrence de projets de concentration en cours – mais exclusivement sur les outils spécifiques et complémentaires de régulation relevant de l'objectif constitutionnel susmentionné, et leur devenir.

Pièce jointe

À cette fin, la mission dressera un état des lieux des stratégies des acteurs industriels en s'appuyant sur l'analyse des investissements et des désinvestissements dans les différentes filières, en identifiant les points communs et les spécificités de chaque secteur et en réunissant des éléments de comparaison internationale. La mission pourrait mettre en évidence l'évolution des modèles économiques des différents secteurs, largement impactés par la transition numérique et l'émergence de champions internationaux, et analyser les conséquences de ces mutations.

La mission aurait pour vocation d'analyser la pertinence et la nécessité de la mise en œuvre d'outils de politique publique sectoriels pour réguler ces concentrations ou pour en corriger les éventuels effets indésirables au regard de l'objectif constitutionnel de sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels et de diffusion de l'information, en tenant compte des enjeux économiques auxquels le secteur des médias doit faire face et de leur dimension internationale, et d'aboutir à des préconisations sur ces outils de politique publique sectoriels, s'ils sont jugés nécessaires.

Pour mener à bien cette mission, vous disposerez du soutien de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance ainsi que de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la Culture.

L'objectif de votre mission est d'éclairer des réflexions stratégiques de moyen terme. Aussi, nous souhaitons que la mission puisse rendre ses conclusions avant la fin de l'année.



Bertrand DUMONT
Directeur de cabinet du ministre de
l'Économie, des Finances et de la Relance



Sophie-Justine LIEBER
Directrice du cabinet de la ministre
de la Culture

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées et des contributions écrites reçues

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS ET ADMINISTRATIONS CENTRALES	1
1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la relance	1
1.1.1. <i>Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance</i>	1
1.1.2. <i>Direction des affaires juridiques (DAJ)</i>	1
1.1.3. <i>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)</i>	1
1.1.4. <i>Direction générale des entreprises (DGE)</i>	1
1.1.5. <i>Direction générale du Trésor</i>	2
1.2. Ministère de la culture	2
1.2.1. <i>Cabinet de la ministre</i>	2
1.2.2. <i>Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)</i>	2
1.2.3. <i>Secrétariat général</i>	2
1.3. Ministère de la Justice	2
2. PARLEMENT	3
3. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET PUBLIQUES INDÉPENDANTES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	3
3.1. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).....	3
3.2. Autorité de la concurrence.....	3
3.3. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).....	3
3.4. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).....	3
4. GROUPES DE MÉDIAS, REPRÉSENTANTS ET ÉDITEURS DE TÉLÉVISION, RADIO ET PRESSE	4
4.1. Groupes pluri-médias.....	4
4.1.1. <i>Groupe Altice</i>	4
4.1.2. <i>Groupe Combat</i>	4
4.1.3. <i>Groupe Lagardère</i>	4
4.1.4. <i>Groupe Vivendi</i>	4
4.2. Groupes, représentants et éditeurs de télévision	4
4.2.1. <i>Arte France</i>	4
4.2.2. <i>Groupe Canal Plus</i>	4
4.2.3. <i>Groupe France Télévisions</i>	5
4.2.4. <i>Groupe M6</i>	5
4.2.5. <i>Groupe TF1</i>	5
4.2.6. <i>Locales.TV</i>	5
4.3. Groupes, représentants et éditeurs de presse	5
4.3.1. <i>Alliance de la presse d'information générale (APIG)</i>	5
4.3.2. <i>Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)</i>	5
4.3.3. <i>Groupe EBRA</i>	5
4.3.4. <i>Groupe Figaro</i>	5
4.3.5. <i>Groupe Le Monde</i>	6

4.3.6.	<i>Mediapart</i>	6
4.3.7.	<i>Groupe Ouest-France</i>	6
4.3.8.	<i>Groupe Rossel – La Voix du Nord</i>	6
4.3.9.	<i>Syndicat de la presse d'information indépendante en ligne (SPIIL)</i>	6
4.3.10.	<i>Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)</i>	6
4.4.	Groupes, représentants et éditeurs de radio	6
4.4.1.	<i>Confédération nationale des radios associatives (CNRA)</i>	6
4.4.2.	<i>Groupe NRJ</i>	6
4.4.3.	<i>Groupe Radio France</i>	6
4.4.4.	<i>Syndicat national des radios libres (SNRL)</i>	7
4.4.5.	<i>Syndicat des radios indépendantes (SIRTI)</i>	7
5.	PLATEFORMES NUMÉRIQUES ET MÉDIAS EN LIGNE	7
5.1.1.	<i>Amazon</i>	7
5.1.2.	<i>Google France</i>	7
5.1.3.	<i>Meta France</i>	7
5.1.4.	<i>Netflix France</i>	7
5.1.5.	<i>The Walt Disney Company France</i>	7
5.1.6.	<i>TikTok France</i>	7
6.	ACTEURS ÉCONOMIQUES PARTENAIRES DES MÉDIAS	8
6.1.	Opérateurs de télécommunications	8
6.1.1.	<i>Iliad</i>	8
6.1.2.	<i>Orange</i>	8
6.2.	Représentants des producteurs de cinéma.....	8
6.2.1.	<i>Association des producteurs indépendants (API)</i>	8
6.2.2.	<i>Société civile des auteurs, réalisateurs, producteurs (ARP)</i>	8
6.2.3.	<i>Syndicat des producteurs indépendants (SPI)</i>	8
6.2.4.	<i>Union des producteurs de cinéma (UPC)</i>	8
6.3.	Représentants des distributeurs d'œuvres cinématographiques.....	8
6.3.1.	<i>Fédération nationale des éditeurs de films (FNEF)</i>	8
6.3.2.	<i>Syndicat des distributeurs indépendants (SDI)</i>	9
6.3.3.	<i>Syndicat des distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)</i>	9
6.4.	Représentants des producteurs et distributeurs d'œuvres audiovisuelles.....	9
6.4.1.	<i>Syndicat des entreprises de distribution de programmes audiovisuels (SEDPA)</i>	9
6.4.2.	<i>Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)</i>	9
6.4.3.	<i>Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)</i>	9
6.5.	Représentants des annonceurs	9
6.5.1.	<i>Union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM)</i>	9
6.5.2.	<i>Union des marques (UDM)</i>	9
6.6.	Agences de presse.....	10
6.6.1.	<i>Agence France-Presse</i>	10
6.6.2.	<i>Fédération française des agences de presse (FFAP)</i>	10
6.7.	Organismes de mesure de l'audience	10
6.7.1.	<i>Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM)</i>	10
6.7.2.	<i>Centre d'étude des supports de la publicité (CESP)</i>	10
6.7.3.	<i>Médiamétrie</i>	10
6.8.	Organismes de gestion collective	10
6.8.1.	<i>Société civile des auteurs multimédias (SCAM)</i>	10
6.8.2.	<i>Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)</i>	10

6.8.3.	<i>Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM)</i>	11
6.8.4.	<i>Société des droits voisins de la presse (DVP)</i>	11
7.	INTERNATIONAL	11
7.1.	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.....	11
7.2.	Régulateurs étrangers.....	11
7.2.1.	<i>Commission du marché des télécommunications (Espagne)</i>	11
7.2.2.	<i>Office des télécommunications (Royaume-Uni)</i>	11
7.3.	Institutions internationales	11
7.3.1.	<i>Commission européenne</i>	11
7.3.2.	<i>Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)</i>	12
8.	PERSONNALITÉS QUALIFIÉES ET EXPERTS	12
9.	PARTENAIRES SOCIAUX ET SOCIÉTÉ CIVILE	12
9.1.	Association Action critique Médias (ACRIMED)	12
9.2.	Association Informer n'est pas un délit	12
9.3.	Reporter sans frontières (RSF)	12
9.4.	Syndicats de journalistes	13
9.4.1.	<i>Confédération française démocratique du travail (CFDT) - journaliste</i>	13
9.4.2.	<i>Syndicat général des journalistes (SGJ) – force ouvrière (FO)</i>	13
9.4.3.	<i>Syndicat national des journalistes (SNJ)</i>	13

1. Cabinets ministériels et administrations centrales

1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la relance

1.1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance

- ◆ M. Malo Carton, directeur adjoint de cabinet

1.1.2. Direction des affaires juridiques (DAJ)

- ◆ M^{me} Laure Bédier, directrice des affaires juridiques
- ◆ M. Jérôme Goldenberg, adjoint à la directrice des affaires juridiques
- ◆ M. Jean-François Le Coq, sous-directeur du droit privé et du droit pénal
- ◆ M^{me} Agnès Karbouch, sous-directrice du droit public et droit européen et international
- ◆ M^{me} Anne Osmont d'Amilly, sous-direction du droit des régulations économiques, adjointe au chef du bureau du droit financier (4A)

1.1.3. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- ◆ M^{me} Nadine Mouy, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-directrice des services, des réseaux et du numérique
- ◆ M. Paul-Emmanuel Piel, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-direction des services, des réseaux et du numérique, chef du bureau médias, communications électroniques, secteur culturel et économie de la donnée (6B)
- ◆ M^{me} Hélène Bonnet, adjointe au chef du bureau 6B
- ◆ M. Bertrand Jéhanno, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-direction droit de la concurrence, du droit de la consommation et des affaires juridiques, chef de bureau politique et droit de la concurrence (3B)
- ◆ M^{me} Joséphine Le Quang, adjointe au chef du bureau 3B

1.1.4. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Matthieu Weill, chef du service de l'économie numérique (SEN)
- ◆ M^{me} Laura Hiel, SEN, sous-direction des réseaux et des usages numériques, directrice du projet industries culturelles et créatives
- ◆ M. Jean Cattan, SEN, secrétaire général du Conseil national du numérique (CNNum)
- ◆ M^{me} Kenza Bechichi, service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (SCIDE), sous-direction du développement des entreprises, chargée de mission sur le droit des affaires

Annexe I

1.1.5. Direction générale du Trésor

- ◆ M^{me} Marie-Anne Lavergne, service des affaires multilatérales et du développement, sous-direction de la politique commerciale, de l'investissement et de la lutte contre la criminalité financière, cheffe du bureau du contrôle des investissements étrangers en France (Multicom 4)
- ◆ M^{me} Clémence Largé, adjointe à la cheffe de bureau Multicom 4
- ◆ M^{me} Albane Sauveplane, service des politiques publiques, sous-direction des politiques sectorielles, cheffe du bureau de la concurrence, du numérique et de l'économie du logement (POLSEC 2)
- ◆ M. Vincent Malardé, adjoint à la cheffe du bureau POLSEC 2
- ◆ M. Arthur Dozias, adjoint à la cheffe du bureau POLSEC 2

1.2. Ministère de la culture

1.2.1. Cabinet de la ministre

- ◆ M^{me} Emmanuelle Bensimon-Weiler, conseillère en charge des médias, du livre et des industries culturelles
- ◆ M^{me} Séverine Fautrelle, conseillère en charge des affaires européennes et internationales, de la francophonie et du droit d'auteur

1.2.2. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- ◆ M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles
- ◆ M. Sébastien Croix, conseiller pour les questions juridiques
- ◆ M^{me} Laure Durand-Viel, déléguée à la régulation des plateformes numériques
- ◆ M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias
- ◆ M^{me} Julie Ghibellini, service des médias, sous-directrice de l'audiovisuel
- ◆ M. Alexandre Koutchouk, service des médias, sous-directeur de la presse écrite et des métiers de l'information
- ◆ M. Stéphane Buron, service des médias, sous-direction de la presse écrite et des métiers de l'information, chef du bureau du régime juridique de la presse et des métiers de l'information

1.2.3. Secrétariat général

- ◆ M. Yannick Faure, chef du service des affaires juridiques et internationales
- ◆ M. Hugues Ghenassia-de Ferran, sous-directeur des affaires juridiques

1.3. Ministère de la Justice

- ◆ M. Manuel Rubio-Gullon, direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), sous-directeur de la négociation et de la législation pénale
- ◆ M^{me} Mathilde Barrachat, DACG, sous-direction de la négociation et de la législation pénale, adjointe au chef du bureau de la législation pénale spécialisée

2. Parlement

- ◆ M^{me} Aurore Bergé, députée

3. Autorités administratives et publiques indépendantes et établissements publics

3.1. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

- ◆ M. Roch-Olivier Maistre, président
- ◆ M^{me} Juliette Théry, conseillère, membre du collège
- ◆ M^{me} Justine Boniface, directrice de cabinet
- ◆ M. Guillaume Blanchot, directeur général
- ◆ M^{me} Pauline Blassel, directrice générale adjointe
- ◆ M. Julien Murlon, directeur de la télévision et de la vidéo à la demande
- ◆ M. François-Xavier Meslon, directeur de la radio et de l'audio numérique
- ◆ M. Christophe Cousin, directeur des études, des affaires économiques et de la prospective
- ◆ M^{me} Élisabeth Mauboussin, directrice juridique
- ◆ M. César Boyer, chargé de mission à la direction juridique

3.2. Autorité de la concurrence

- ◆ M. Stanislas Martin, rapporteur général
- ◆ M^{me} Lauriane Lépine, rapporteur général adjoint
- ◆ M. Étienne Chantrel, chef du service des concentrations

3.3. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

- ◆ M. Olivier Henrard, directeur général délégué
- ◆ M. Maxime Boutron, directeur des affaires financières et juridiques, directeur adjoint

3.4. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)

- ◆ M^{me} Cécile Dubarry, directrice générale
- ◆ M^{me} Anne Yvrande-Billon, directrice Économie, marchés et numérique
- ◆ M^{me} Élisabeth Suel, directrice des affaires juridiques

4. Groupes de médias, représentants et éditeurs de télévision, radio et presse

4.1. Groupes pluri-médias

4.1.1. Groupe Altice

- ◆ M. Arthur Dreyfuss, président-directeur général d'Altice Media
- ◆ M. Hervé Beroud, directeur général délégué d'Altice Media
- ◆ M^{me} Claire Perset, secrétaire générale adjointe d'Altice France
- ◆ M. Frédéric Dejonckheere, responsable des affaires publiques et réglementaires d'Altice France

4.1.2. Groupe Combat

- ◆ M. Emmanuel Hoog, directeur général
- ◆ M. Mathieu Levieille, directeur administratif et financier

4.1.3. Groupe Lagardère

- ◆ M^{me} Constance Benqué, présidente de Lagardère News
- ◆ M. Charles-Emmanuel Bon, directeur des opérations radio de Lagardère News
- ◆ M^{me} Yéris Nicolas, responsable des affaires institutionnelles et réglementaires de Lagardère News

4.1.4. Groupe Vivendi

- ◆ M. Arnaud de Puyfontaine, président du directoire
- ◆ M. Frédéric Crépin, secrétaire général
- ◆ M^{me} Emilie Revesz Benayoun, vice-présidente exécutive développement de projets
- ◆ M^{me} Marie Sellier, vice-présidente des affaires publiques

4.2. Groupes, représentants et éditeurs de télévision

4.2.1. Arte France

- ◆ M. Bruno Patino, président du directoire

4.2.2. Groupe Canal Plus

- ◆ M. Maxime Saada, président
- ◆ M^{me} Laetitia Ménasé, secrétaire générale

4.2.3. Groupe France Télévisions

- ◆ M. Christophe Tardieu, secrétaire général
- ◆ M^{me} Stéphanie Martin, secrétaire générale adjointe

4.2.4. Groupe M6

- ◆ M. Nicolas de Tavernost, président du directoire
- ◆ M^{me} Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires

4.2.5. Groupe TF1

- ◆ M. Didier Casas, secrétaire général
- ◆ M^{me} Peggy le Gouvello, directrice des relations extérieures
- ◆ M^{me} Marie-José Lefebvre, directrice juridique sociétés et administration
- ◆ M^{me} Nathalie Lasnon, directrice affaires réglementaires et concurrence
- ◆ M. Clément Schirmann, responsable des affaires publiques

4.2.6. Locales.TV

- ◆ M^{me} Aurélie Rousseau, co-présidente*¹
- ◆ M. Fabrice Schlosser, co-président*

4.3. Groupes, représentants et éditeurs de presse

4.3.1. Alliance de la presse d'information générale (APIG)

- ◆ M. Pierre Louette, président
- ◆ M. Pierre Petillault, directeur général

4.3.2. Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)

- ◆ M. Laurent Bérard-Quélin, président

4.3.3. Groupe EBRA

- ◆ M. Philippe Carli, président

4.3.4. Groupe Figaro

- ◆ M. Marc Feuillée, directeur général
- ◆ M^{me} Bénédicte Wautelet, directrice juridique

¹ Les astérisques signalent les contributions écrites à la mission.

4.3.5. Groupe Le Monde

- ◆ M. Louis Dreyfus, président du directoire
- ◆ M^{me} Catherine Sueur, présidente de Télérama

4.3.6. Mediapart

- ◆ M. Edwy Plenel, président
- ◆ M^{me} Marie Hélène Smiejan, directrice générale
- ◆ M. Laurent Mauduit, co-fondateur
- ◆ M. François Bonnet, co-fondateur

4.3.7. Groupe Ouest-France

- ◆ M. Louis Échelard, président du directoire

4.3.8. Groupe Rossel – La Voix du Nord

- ◆ M. Marien Bonieux, directeur général délégué
- ◆ M. Nicolas Pavageau, directeur du pôle radio

4.3.9. Syndicat de la presse d'information indépendante en ligne (SPIIL)

- ◆ M^{me} Cécile Dubois, co-présidente

4.3.10. Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)

- ◆ M. Alain Augé, président
- ◆ M^{me} Julie Lorimy, directrice générale

4.4. Groupes, représentants et éditeurs de radio

4.4.1. Confédération nationale des radios associatives (CNRA)

- ◆ M. Jean-Marc Courrèges-Cénac, co-président

4.4.2. Groupe NRJ

- ◆ M^{me} Maryam Salehi, directrice déléguée
- ◆ M^{me} Aurélie Masset, directrice des relations institutionnelles

4.4.3. Groupe Radio France

- ◆ M. Xavier Domino, secrétaire général
- ◆ M. Benjamin Amalric, responsable des relations institutionnelles

4.4.4. Syndicat national des radios libres (SNRL)

- ◆ M. Emmanuel Boutterin, président

4.4.5. Syndicat des radios indépendantes (SIRTI)

- ◆ M. Alain Liberty, président
- ◆ M. Kevin Moignoux, secrétaire général
- ◆ M^{me} Léa Boccara, responsable des affaires juridiques et des relations institutionnelles

5. Plateformes numériques et médias en ligne

5.1.1. Amazon

- ◆ M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques, Europe du Sud
- ◆ M^{me} Philippine Colrat, responsable des affaires publiques
- ◆ M. Christophe Gindre, responsable juridique Prime Video

5.1.2. Google France

- ◆ M. Benoit Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques

5.1.3. Meta France

- ◆ M. Martin Signoux, responsable des affaires publiques

5.1.4. Netflix France

- ◆ M^{me} Marie-Laure Daridan, directrice des affaires publiques
- ◆ M. Damien Bernet, directeur commercial et juridique

5.1.5. The Walt Disney Company France

- ◆ M. Philippe Coen, vice-président, directeur juridique

5.1.6. TikTok France

- ◆ M. Éric Garandea, directeur
- ◆ M. Louis Ehrmann, analyste politiques publiques

6. Acteurs économiques partenaires des médias

6.1. Opérateurs de télécommunications

6.1.1. Iliad

- ◆ M. Xavier Niel, président
- ◆ M. Maxime Lombardini, vice-président
- ◆ M^{me} Ombeline Martin, directrice des affaires publiques

6.1.2. Orange

- ◆ M. Nicolas Guérin, secrétaire général
- ◆ M. Guillaume Lacroix, directeur du divertissement
- ◆ M. François David, responsable de la réglementation et des relations institutionnelles
- ◆ M^{me} Claire Chalvidant, directrice adjointe des affaires publiques

6.2. Représentants des producteurs de cinéma

6.2.1. Association des producteurs indépendants (API)

- ◆ M^{me} Hortense de Labriffe, déléguée générale

6.2.2. Société civile des auteurs, réalisateurs, producteurs (ARP)

- ◆ M. Mathieu Debusschère, délégué général
- ◆ M^{me} Lucie Gire, déléguée générale adjointe

6.2.3. Syndicat des producteurs indépendants (SPI)

- ◆ M. Olivier Zegna Rata, délégué général
- ◆ M^{me} Nora Melhli, vice-présidente audiovisuel

6.2.4. Union des producteurs de cinéma (UPC)

- ◆ M^{me} Isabelle Madeleine, présidente
- ◆ M. Alain Sussfeld, administrateur

6.3. Représentants des distributeurs d'œuvres cinématographiques

6.3.1. Fédération nationale des éditeurs de films (FNEF)

- ◆ M. Victor Hadida, président

Annexe I

- ◆ M^{me} Hélène Herschel, déléguée générale

6.3.2. Syndicat des distributeurs indépendants (SDI)

- ◆ M. Étienne Ollagnier, co-président

6.3.3. Syndicat des distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)

- ◆ M. Hugues Quattrone, délégué général
- ◆ M. Éric Lagesse, co-président

6.4. Représentants des producteurs et distributeurs d'œuvres audiovisuelles

6.4.1. Syndicat des entreprises de distribution de programmes audiovisuels (SEDPA)

- ◆ M^{me} Emmanuelle Jouanole, présidente
- ◆ M. Félix Souris, délégué général

6.4.2. Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)

- ◆ M. Vincent Gisbert, délégué général

6.4.3. Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)

- ◆ M. Stéphane Le Bars, délégué général

6.5. Représentants des annonceurs

6.5.1. Union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM)

- ◆ M. Gauthier Picquet, président
- ◆ M. Marc Lewitanski, directeur délégué par intérim
- ◆ M. Nicolas Vogtenberger

6.5.2. Union des marques (UDM)

- ◆ M. Jean-Luc Chetrit, directeur général
- ◆ M. Laureline Frossard, directrice des affaires publiques et juridiques
- ◆ M. Didier Beauclair, directeur efficacité et transparence

6.6. Agences de presse

6.6.1. Agence France-Presse

- ◆ M. Fabrice Fries, président directeur-général

6.6.2. Fédération française des agences de presse (FFAP)

- ◆ M. Christian Gerin, président
- ◆ M^{me} Florence Braka, directrice générale
- ◆ M. Max Armanet, secrétaire général
- ◆ M. Jean-Michel Psaila, représentant du syndicat des agences de presse photographiques d'information et de reportage (SAPHIR) au conseil d'administration
- ◆ M. Christophe Mansier, représentant de SAPHIR au conseil d'administration

6.7. Organismes de mesure de l'audience

6.7.1. Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM)

- ◆ M. Stéphane Bodier, directeur général
- ◆ M. Jean-Paul Dietsch, directeur général adjoint

6.7.2. Centre d'étude des supports de la publicité (CESP)

- ◆ M. Pierre Combe, président
- ◆ M^{me} Valérie Morrison, directrice générale

6.7.3. Médiamétrie

- ◆ M. Yannick Carriou, président-directeur général
- ◆ M. Julien Rosanvallon, directeur général adjoint

6.8. Organismes de gestion collective

6.8.1. Société civile des auteurs multimédias (SCAM)

- ◆ M. Hervé Rony, directeur général

6.8.2. Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

- ◆ M. Patrick Raude, secrétaire général
- ◆ M. Guillaume Prieur, directeur des affaires institutionnelles et européennes

6.8.3. Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM)

- ◆ M. David El Sayegh, directeur général adjoint

6.8.4. Société des droits voisins de la presse (DVP)

- ◆ M. Jean-Marie Cavada, président

7. International

7.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- ◆ M^{me} Aurélie Champagne, conseillère culture, audiovisuel et droit d'auteur
- ◆ M. Thomas Perroud, chargé de mission francophonie et influence

7.2. Régulateurs étrangers

7.2.1. Commission du marché des télécommunications² (Espagne)

- ◆ M^{me} Sonia Monjas, experte internationale*

7.2.2. Office des télécommunications³ (Royaume-Uni)

- ◆ M. Lewis McQuarrie, responsable de la politique internationale*

7.3. Institutions internationales

7.3.1. Commission européenne

7.3.1.1. Cabinet du commissaire européen au marché intérieur

- ◆ M^{me} Agnieszka Skonieczna, membre du cabinet⁴
- ◆ M^{me} Filomena Chirico, experte du cabinet⁵

7.3.1.2. Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

- ◆ M^{me} Anna Herold, direction des politiques en matière de médias (CNECT.I), cheffe de l'unité des politiques audiovisuelles et des services de médias (CNECT.I.1)
- ◆ M. Audrius Perkauskas, chef adjoint de l'unité CNECT.I.1

² « Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ».

³ « Office of Communications (Ofcom) ».

⁴ « Member of cabinet ».

⁵ « Expert of cabinet ».

Annexe I

- ◆ M^{me} Marta Sanagustin Riazuelo, direction CNECT.I, unité CNECT.I.1, cheffe du secteur services audiovisuel et média (CNECT.I.1.001)
- ◆ M^{me} Sabina Tsakova, membre du secteur CNECT.I.1.001

7.3.2. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

- ◆ M. Ori Schwartz, chef de la division de la concurrence⁶
- ◆ M. Matteo Giangaspero, expert en concurrence⁷

8. Personnalités qualifiées et experts

- ◆ M. Philippe Bailly, président-fondateur de NPA Conseil
- ◆ M. Patrick Bloche, ancien député
- ◆ M. Olivier Bomsel, professeur d'économie industrielle à MINES Paris Tech
- ◆ M^{me} Julia Cagé, professeure d'économie à Sciences Po Paris
- ◆ M. Emmanuel Derieux, professeur de droit à l'Université Panthéon-Assas
- ◆ M. Patrick Eveno, professeur d'histoire à l'université Panthéon-Sorbonne
- ◆ M^{me} Elisabeth Flüry-Hérard, professeure d'économie
- ◆ M^{me} Laurence Franceschini, conseillère d'État
- ◆ M. François Hurard, inspecteur général des affaires culturelles
- ◆ M. Quentin Jagorel, inspecteur des finances
- ◆ M. François d'Orcival, président de l'association Presse & Pluralisme
- ◆ M. Andrea Prat, professeur d'économie à l'université de Columbia
- ◆ M^{me} Nathalie Sonnac, professeure d'économie à l'université Panthéon-Assas
- ◆ M^{me} Joëlle Toledano, professeure d'économie à l'Université Paris-Dauphine
- ◆ M^{me} Anne Perrot, ancienne vice-présidente de l'Autorité de la concurrence

9. Partenaires sociaux et société civile

9.1. Association Action critique Médias (ACRIMED)

- ◆ M. Mathias Reymond, président*

9.2. Association Informer n'est pas un délit

- ◆ M. Nicolas Vescovacci, président
- ◆ M^{me} Lucile Berland, secrétaire générale

9.3. Reporter sans frontières (RSF)

- ◆ M. Christophe Deloire, secrétaire général

⁶ « Head of competition division ».

⁷ « Competition expert ».

Annexe I

- ◆ M. Paul Coppin, responsable des affaires juridiques

9.4. Syndicats de journalistes

9.4.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT) - journaliste

- ◆ M. Laurent Villette, secrétaire général

9.4.2. Syndicat général des journalistes (SGJ) – force ouvrière (FO)

- ◆ M. Tristan Malle, secrétaire général

9.4.3. Syndicat national des journalistes (SNJ)

- ◆ M. Alexandre Buisine, membre du bureau
- ◆ M. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ – confédération générale du travail (CGT)

ANNEXE II

Panorama des acteurs des médias et évaluation de la concentration dans le secteur

SOMMAIRE

1. TÉLÉVISION	1
1.1. Les acteurs de la télévision	1
1.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la télévision.....	2
1.3. Évaluation du degré de concentration dans la télévision.....	3
2. RADIO	5
2.1. Les acteurs de la radio	5
2.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la radio.....	7
2.3. Évaluation du degré de concentration dans la radio.....	8
3. PRESSE	10
3.1. Les acteurs de la presse en France.....	10
3.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la presse	11
3.3. Évaluation du degré de concentration dans la presse	13
4. RÉSULTATS D'UNE ÉTUDE INDÉPENDANTE SUR LA SITUATION DES MÉDIAS EN FRANCE EN 2016	16

1. Télévision

1.1. Les acteurs de la télévision

L'offre de contenus audiovisuels s'est significativement amplifiée depuis l'introduction de la télévision numérique terrestre (TNT) en 2005 : au 31 décembre 2020, 30 chaînes de télévision à vocation nationale étaient diffusées en métropole par voie hertzienne terrestre, parmi lesquelles 25 chaînes accessibles gratuitement et 5 payantes. Plus de la moitié de ces chaînes (17 sur 30, soit 57 %) appartiennent aux trois opérateurs privés « historiques » : TF1, M6 et Canal Plus (cf. tableau 1) ; en y ajoutant les 7 chaînes nationales publiques, (24 sur 30, soit 80 %) de la TNT sont détenues par trois acteurs privés et des acteurs publics.

Tableau 1 : Chaînes diffusées sur la TNT nationale par type d'éditeur en 2021

Editeurs	Chaînes gratuites	Chaînes payantes	Nombre de chaînes
Chaînes nationales publiques	France 2, France 3, France 4, France 5, Franceinfo, La chaîne parlementaire (LCP-AN/Public Sénat), Arte	-	7 chaînes
Groupe TF1	TF1, TMC, TFX et TF1 Séries Films, LCI	-	5 chaînes
Groupe M6	M6, W9, 6ter, Gulli	Paris Première	5 chaînes
Groupe Canal Plus	C8, CStar, CNews,	Canal+, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport, Planète+	7 chaînes
Groupe NextRadioTV	BFM TV, RMC Découverte, RMC Story	-	3 chaînes
Groupe NRJ	NRJ12, Chérie 25	-	2 chaînes
Groupe Amaury	L'Equipe	-	1 chaîne
11 éditeurs	25 chaînes	5 chaînes	30 chaînes

Source : CSA, Rapport annuel 2020 ; mission.

S'y ajoutent, au 31 décembre 2019, 42 chaînes de télévision à vocation locale autorisées à diffuser leurs programmes par voie hertzienne terrestre dans l'Hexagone. Parmi celles-ci, 37 étaient détenues par des capitaux privés et 5 par un actionariat public (cf. tableau 2). Ce nombre peut évoluer d'une année à l'autre, voire au cours d'une même année, en raison de la création ou de la disparition de certains services, mais reste stable ces dernières années¹. En Outre-Mer, 12 chaînes sont autorisées mais, selon les territoires, lorsqu'une offre de TNT est disponible, sont proposées une chaîne locale du service public (« La 1^{ère} ») et, le cas échéant, de une à trois autres chaînes locales hertziennes, détenues pour la plupart par des actionnaires privés.

¹ CSA, 2021, « Bilan financier 2019 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine ».

Annexe II

Tableau 2 : Actionnariat des chaînes locales autorisées en France métropolitaine en 2019

Catégorie d'actionnariat	Nombre de chaînes
Actionnariat public	5
Groupes de la presse quotidienne locale	6
Groupe Médias du Sud	4
Groupe Altice	2
Autres actionnaires privés	22
Associations et coopératives	3
Total	42

Source : CSA, 2021, « Bilan financier 2019 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine ».

Les chaînes de télévision n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) sont nombreuses. En effet, au 31 décembre 2020, 266 chaînes (hors services de télévision destinés aux informations locales) étaient conventionnées ou déclarées pour une diffusion en France ou en Europe sur les réseaux n'utilisant pas de fréquences assignées par l'ARCOM (câble, satellite, ADSL, mobile, internet) (cf. tableau 3). Les principaux acteurs sont le Groupe Canal Plus, OCS, beIN Sports, le groupe Lagardère, le groupe AB, Altice, Disney Channel, Eurosport, Euronews et Trace. Les groupes TF1 et M6 éditent également des chaînes thématiques.

Tableau 3 : Évolution du nombre de chaînes de télévision par catégories entre 2010 et 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TNT Nationale	27	28	32	32	31	30	31	31	31	31	30
TNT Locale en métropole	50	46	48	47	44	40	42	43	43	43	42
Autres réseaux	279	210	216	216	248	268	288	281	255	258	266
Total	455	381	391	374	397	403	417	411	375	377	382

Source : ARCOM, 2022.

1.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la télévision

L'introduction de la TNT s'est traduite par l'entrée de nouveaux acteurs. Le paysage télévisuel français au début des années 2000 comprenait six chaînes hertziennes, dont trois privées appartenant aux opérateurs privés historiques (TF1, Canal+ et M6) et trois publiques (trois chaînes de France Télévisions), auxquelles il faut ajouter Arte. Entre 2005 et 2011, la multiplication du nombre d'acteurs à la faveur d'appels à candidatures successifs relatifs à l'ouverture de nouveaux canaux de diffusion a permis l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, indépendants des opérateurs historiques : les groupes NextRadioTV, NRJ, Lagardère et AB en 2005 puis Amaury (L'Équipe) et la société Diversité TV (éditrice de la chaîne Numéro 23) en 2012.

Cette tentative d'accroître le pluralisme par l'accroissement du nombre d'acteurs dans le champ télévisuel a eu un succès limité. Le paysage de la TNT s'est, en effet, progressivement reconcentré principalement autour des trois opérateurs privés historiques. La hausse du nombre d'éditeurs, au nombre de cinq en 2005 puis onze en 2017, est en effet peu marquée du fait du lancement de chaînes par des éditeurs historiques déjà présents sur la plateforme, et des rachats de services par des éditeurs existants : NT1 et TMC par le groupe TF1 en 2010 ; Virgin 17 de Lagardère Active par le groupe Bolloré en 2010, devenant Direct Star, puis consolidée en 2012 au sein du groupe Canal Plus sur l'appellation D17 et renommée CStar en 2016 ; D8 du groupe Bolloré par le groupe Canal Plus en 2012 ; et Numéro 23, devenue RMC Story, en 2018 par le groupe NextRadioTV, groupe lui-même racheté par Altice. Au total, les trois opérateurs privés historiques détenaient en 2020 conjointement 17 des 30 chaînes de la TNT, soit plus de la moitié d'entre elles, et l'intégralité des 5 chaînes payantes. Ils représentaient ensemble près de 46 % de l'audience télévisuelle en 2021.

On assiste également à un phénomène de concentration sur le marché des télévisions locales. Les travaux du CSA² indiquent que le paysage des chaînes de télévision locales hertziennes connaît, depuis 2017, un phénomène de concentration qui se traduit par trois mouvements distincts. En premier lieu, 22 chaînes se sont réunies en 2018 au sein du réseau Vià afin de mettre en commun leurs investissements et de disposer d'une régie commune. Après avoir connu des difficultés financières, la société Vià Groupe et quatre de ses filiales ont été placées en redressement judiciaire en février 2021 et, à l'issue de cette procédure, La Dépêche du Midi a été désignée en avril 2021 comme repreneur d'une partie de ses actifs. En deuxième lieu, avant cette acquisition par La Dépêche du Midi, la presse quotidienne locale (PQL)³ avait engagé un mouvement de concentration en réunissant les 7 chaînes de télévision locale adossées à un groupe de PQL au sein du réseau « Territoires TV » en 2020 comprenant une régie commune. Enfin, le groupe Altice a entamé en 2018 une stratégie d'acquisition en vue de créer des déclinaisons locales de BFM TV. Après l'acquisition en 2020 et 2021 des quatre chaînes locales autorisées en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le groupe était en avril 2021 le premier acteur des télévisions locales en France en nombre d'autorisations, en totalisant six.

1.3. Évaluation du degré de concentration dans la télévision

Le niveau de concentration des différents secteurs peut notamment être évalué à travers l'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH), à partir de données communiquées à la mission par l'ARCOM (cf. encadré 1 et tableau 4).

Encadré 1 : La mesure de la concentration

L'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH)

L'IHH est obtenu en sommant les carrés des parts de marché des acteurs opérant sur un marché, en volume ou en valeur. Plus les parts de marché sont élevées, plus l'indice sera grand, et plus le marché sera concentré. Le choix de cet indice pour mesurer le degré de concentration des marchés permet d'avoir une analyse plus fine que la simple présentation des parts de marché des acteurs.

L'IHH peut être compris entre 0 (atomicité parfaite du marché avec une infinité d'acteurs comptant une part de marché très faible) et 10 000 (monopole pur avec un opérateur détenant 100 % du marché). Cet indice est régulièrement utilisé par les autorités de concurrence européennes pour apprécier le niveau de concentration au sein d'un marché⁴. On considère ainsi que :

- si l'IHH est inférieur à 1 000, le marché en question peut être considéré comme suffisamment compétitif pour que cette fusion n'emporte pas de risque anti-concurrentiel ;
- si l'IHH est compris entre 1 000 et 2 000, le marché peut être considéré comme modérément compétitif, et il y a un risque d'effets concurrentiels néfastes si l'écart entre l'IHH avant l'opération de concentration et l'IHH après est supérieur à 250 ;
- si l'IHH est supérieur à 2 000, le marché peut être considéré comme hautement concentré, et il y a un risque d'effets concurrentiels néfastes si cet écart est supérieur à 150.

Le ratio CR4

Ce ratio correspond à la somme des parts de marché des quatre premiers acteurs d'un marché : un marché avec un ratio inférieur à 40 % est considéré comme peu concentré ; un ratio compris entre 40 et 60 % témoigne d'un marché modérément concentré ; et un ratio supérieur à 60 % traduit un marché très concentré.

Ce ratio était particulièrement utilisé pour mesurer la concentration avant l'introduction de l'IHH – en effet cet indicateur ne reflète pas la composition du marché (le ratio sera identique si les quatre premiers acteurs ont chacun une part de marché de 20 % ou des parts de marché respectives de 55, 20, 4 et 1 %. Plus généralement, cet indicateur ne considère pas un marché dans son ensemble mais uniquement un nombre limité d'acteurs, et il apparaît inadapté aux marchés oligopolistiques avec trois ou quatre acteurs.

Source : ARCOM, contribution écrite à la mission ; Maurizio Naldi et Marta Flamini, 2014, « The CR4 index and the interval estimation of the Herfindahl-Hirschman Index: an empirical comparison ».

² CSA, 2021, « Bilan financier 2019 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine ».

³ La presse quotidienne locale (PQL) comprend la presse quotidienne régionale (PQR) et départementale (PQD).

⁴ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices relatives au contrôle des concentrations », §. 573.

◆ **Degré de concentration selon les parts d'audience des groupes audiovisuels**

En part d'audience (cf. graphique 4), le premier acteur est France Télévisions depuis 2002. Sa part d'audience a baissé de 11 points entre 2002 (40 %) et 2020 (28 %). L'écart avec le groupe TF1, en deuxième position, s'est considérablement réduit, passant de 7 points en 2002 à 1 point en 2020 (27 %). Le troisième acteur, le groupe M6, est resté stable sur l'ensemble de la période avec 13 % de part d'audience en 2002 et 15 % en 2020. Au total, l'audience cumulée des trois premiers groupes est de 70 % en 2020 alors qu'elle était de 86 % en 2002 et 74 % en 2010. L'audience cumulée des quatre premiers groupes (ratio CR4) était de 81 % en 2010 puis 76 % en 2020 (cf. graphique 1).

L'IHH calculé à partir des parts d'audience des groupes proposant des services de télévision nationaux était inférieur à 2 000 en 2017, traduisant un niveau de concentration modéré. Le niveau de l'indice a diminué de 30 % entre 2002 et 2016, ce qui témoigne d'une baisse significative du degré de concentration du secteur lié à l'entrée de nouveaux acteurs sur la TNT en 2005 puis en 2012.

◆ **Degré de concentration selon le chiffre d'affaires**

En prenant en compte l'ensemble des revenus⁵, France Télévisions occupe le premier rang du secteur avec 32 % du total en 2005 et 35 % en 2017. L'écart entre le groupe France Télévisions et Groupe Canal Plus, deuxième acteur, a doublé sur la même période (5,5 points en 2005 contre 10,6 points en 2017). Les cinq premiers acteurs captaient 98 % des ressources totales en 2005 et 94 % en 2017.

L'IHH calculé avec les parts de marché en recettes totales des éditeurs (cf. graphique 1) fait apparaître un haut degré de concentration entre 2002 et 2016, supérieur à 2 000, malgré une baisse de 8 % sur la période.

◆ **Degré de concentration selon les recettes publicitaires**

En part de marché publicitaire nette⁶, le premier acteur est le groupe TF1 depuis 2005. Sa part de marché a baissé de 5 points en douze ans (50 % en 2005 contre 45 % en 2017). L'écart avec le deuxième acteur (France Télévisions en 2005, Groupe M6 en 2017), s'est réduit de 8 points. Les deux premiers acteurs concentraient 72 % du marché en 2005 et 70 % en 2017.

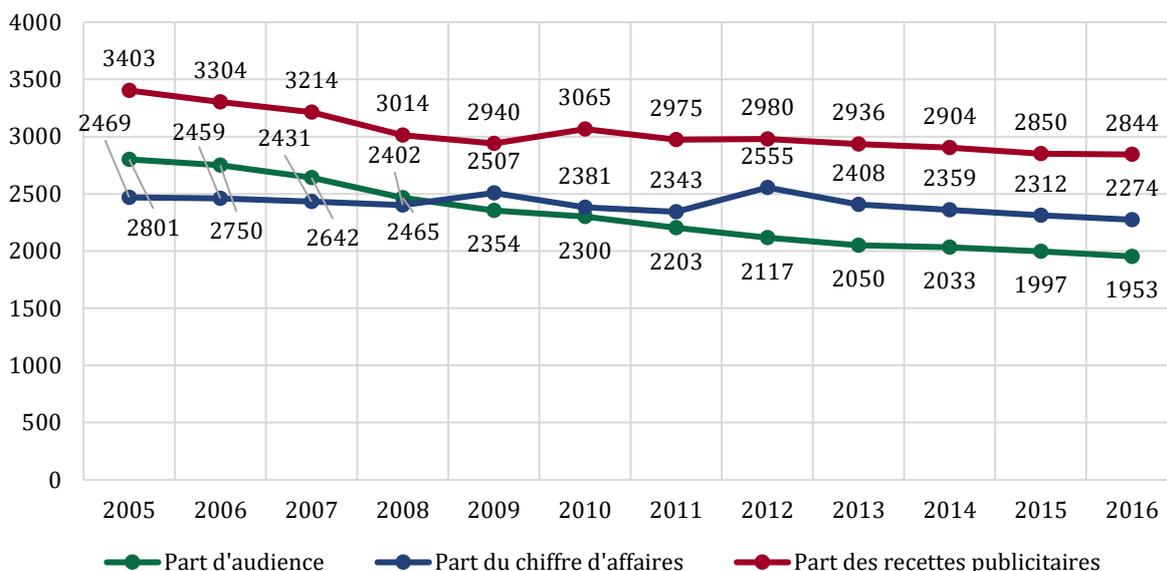
L'IHH calculé à partir des parts de marché publicitaire nettes des principaux groupes audiovisuels (cf. graphique 1), proche de 2 800 en 2017, démontre un haut degré de concentration malgré une baisse de 16 % entre 2005 et 2017.

⁵ Les éditeurs de services audiovisuels de télévision tirent leurs revenus de trois sources : la publicité, les recettes de distribution et la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

⁶ Les recettes publicitaires nettes correspondent aux recettes perçues par les régies publicitaires après déductions des remises professionnelles, par opposition aux recettes publicitaires brutes qui correspondent aux investissements faits par les annonceurs au sein d'une régie, reflétant les tarifs avant remises.

Annexe II

Graphique 1 : Évolution de l'IHH des groupes de télévision selon les parts d'audience⁷, du chiffre d'affaires et des recettes publicitaires des groupes télévisuels entre 2002 et 2016



Source : CSA, contribution écrite à la mission.

Tableau 4 : Synthèse des indicateurs de niveau de concentration des groupes de télévision en 2017

Métriques	Niveau de concentration en 2016	Evolution 2002-2017	Parts de marché des deux premiers acteurs en 2017
Audience	Modérément concentré (IHH : 1953)	-30 %	France Télévisions : 28 % TF1 : 28 %
Chiffre d'affaires total	Très concentré (IHH : 2274)	-8 %	France Télévisions : 35 % GCP : 24 %
Recettes publicitaires nettes	Très concentré (IHH : 2844)	-16 %	TF1 : 45 % M6 : 25 %

Source : CSA, contribution écrite à la mission.

2. Radio

2.1. Les acteurs de la radio

Le secteur radiophonique hertzien compte au niveau national quatre grands groupes privés. Il s'agit de trois groupes « historiques » constitués à partir des années 1980 (Groupe M6, NRJ Group et Lagardère) auquel s'est ajouté le groupe NextRadioTV dans les années 2000, renommé Altice Media en 2021. À côté de ces groupes figurent, d'une part, le secteur public principalement constitué de Radio France⁸ et, d'autre part, d'autres réseaux à vocation nationale comme Skyrock (Nakama), Radio Classique (Les Échos), Radio Nova (Combat), M Radio et Jazz Radio (Espace Group), ou encore Sud Radio (Fiducial Médias). Certains réseaux nationaux possèdent des filiales ou des franchisés locaux, qui peuvent diffuser des messages de publicité locale.

⁷ Les données utilisées pour l'audience ne sont pas les mêmes que celles du graphique 4 (car non disponibles avant 2008) ; l'ordre de grandeur des résultats est toutefois identique.

⁸ Soit quatre services à diffusion nationale (France Inter, France Musique, France Culture, France Info), deux services diffusés sur certaines villes (FIP et Mouv') et les 44 stations locales de France Bleu. S'y ajoutent France Télévisions (Outre-mer La 1^{ère}) et France Médias Monde avec Radio France internationale (RFI).

Annexe II

Le secteur local et régional indépendant est également diversifié, structuré autour de groupes détenant plusieurs services et d'une couverture plurirégionale comme Groupe 1981, Espace Group, Précom (filiale du groupe SIPA-Ouest France), Mediameeting et le groupe Rossel La Voix, et de plus petites structures souvent implantées sur des zones à plus faible potentiel commercial (239 opérateurs de catégorie B au total). S'y ajoutent près de 700 opérateurs associatifs, qui apportent une contribution majeure au pluralisme par leur mission de proximité. Le groupement d'intérêt économique (GIE) Les Indés Radio réunit 129 radios FM indépendantes afin de permettre aux services locaux ou régionaux d'accéder au marché national de la publicité en agréant leurs audiences.

Au total, il y avait en France 1 021 opérateurs radiophoniques hertziens privés en 2020, se répartissant parmi les cinq catégories définies par l'ARCOM comme suit (cf. tableau 5) :

- ◆ 694 radios associatives de proximité (catégorie A, soit 68 % du total) ;
- ◆ 239 radios commerciales indépendantes ou services locaux ou régionaux indépendants ne diffusant pas de programme national identifié (catégorie B, soit 23 %) ;
- ◆ 60 radios locales ou régionales affiliées ou abonnées à des réseaux nationaux (catégorie C, soit 6 %) ;
- ◆ 24 radios qui reprennent le signal des réseaux thématiques nationaux (catégorie D, soit 2 %) ;
- ◆ et 4 radios généralistes à vocation nationale (catégorie E, soit 0,4 %).

S'y ajoutent sept services de radios d'autoroute diffusés sur une fréquence unique sur tout le territoire (107,7 MHz).

Le pluralisme radiophonique est avant tout une réalité locale. En effet, l'offre de services de radios varie d'une zone géographique à l'autre⁹, mêmes les services à vocation nationale n'étant pas reçus partout en France. Les données communiquées à la mission par l'ARCOM¹⁰ indiquent qu'en 2017, environ six opérateurs privés différents étaient actifs par zone du territoire métropolitain en moyenne, en plus des stations éditées par Radio France – en dehors des trois métropoles Paris, Lyon et Marseille qui en comptent davantage. Cette moyenne se maintient à 5,5 en excluant également les métropoles de Toulouse, Nantes, Nice, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux et Lille. En outre-mer, la moyenne est de 6,5 opérateurs privés par zone. Comme l'indique le site internet de l'ARCOM, la France est l'un des pays au monde les mieux dotés en radios FM, offrant une grande diversité de services sur l'ensemble du territoire.

Tableau 5 : Nombre d'éditeurs de services de radio et de fréquences FM en France en 2020

Cat.	Descriptif	Nombre d'opérateurs	Part	Nombre de fréquences	Part
A	Services de radio associatifs accomplissant une mission de communication sociale de proximité	694	68 %	1 396,5 ¹¹	23 %
B	Services de radios locaux ou régionaux indépendants ne diffusant pas de programme à vocation nationale identifié	239	23 %	1 283,0	21 %
C	Services de radios locaux ou régionaux indépendants diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale	60	6 %	591,0	10 %
D	Services de radio thématiques à vocation nationale	24	2 %	1 848,5	30 %
E	Services radiophoniques généralistes à vocation nationale	4	0,4 %	945,0	16 %
Total	-	1 021	100 %	6 064,0	100 %

Source : CSA, 2021, « Rapport annuel 2020 », p. 52 ; Nota : Données au 31 décembre 2020.

⁹ Le site internet de l'ARCOM permet d'identifier les services accessibles dans chaque commune [[lien](#)].

¹⁰ ARCOM, contribution écrite à la mission.

¹¹ La mention à « 0,5 » fréquence correspond à une antenne partagée (créneaux horaires).

Annexe II

De nouveaux acteurs, non autorisés en FM, proposent par ailleurs des webradios sur internet. Les données communiquées par l'ARCOM font état de 283 services de radios diffusées par d'autres réseaux que ceux des éditeurs en FM, parmi lesquelles figurent les webradios, et conventionnés auprès de l'autorité au 31 décembre 2017¹². Un même service peut disposer de plusieurs webradios et la quantification de ces acteurs émergents apparaît délicate. Certaines sources évoquent l'existence de 6 000 à 8 000 webradios en France, comprenant toutefois aussi les webradios des éditeurs en FM¹³. L'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM) mesurait par ailleurs l'audience de 1 429 webradios en janvier 2022.

2.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la radio

Les quatre premiers groupes privés en termes d'audience (M6, NRJ, Lagardère, Altice Media) détenaient 12 des 28 radios privées nationales en 2020 (catégories D et E)¹⁴. Toutefois, comme le souligne l'ARCOM dans une contribution écrite à la mission, la structuration du paysage radiophonique connaît une certaine stabilité depuis plus de vingt ans s'agissant des groupes nationaux, la dernière opération de concentration significative agréée datant de 2000 avec le rachat de RMC par le groupe Nextradio – devenu Altice¹⁵. L'Autorité de la concurrence n'a ainsi jamais été amenée à prendre de décision dans le secteur de la radio. Il convient toutefois de mentionner la prise de contrôle en cours de Lagardère par Vivendi (Europe 1), encore soumise à autorisation de l'ARCOM et de la Commission européenne. Des acquisitions ont en revanche été réalisées par des structures indépendantes des principaux groupes radiophoniques ; on peut citer par exemple l'acquisition de Sud Radio par Fiducial Médias en 2013, le rachat de Radio Nova par LNEI en 2015 ou encore la vente par le Crédit Agricole de ses parts dans Skyrock à son actionnaire fondateur en 2021.

Au total, le nombre d'opérateurs entre 2002 et 2017 est relativement stable (-2 %). Il est notamment marqué par une hausse des radios associatives (catégorie A, +24 %) et la baisse des services locaux ou régionaux indépendants diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale (catégorie C, -463 %) (cf. tableau 6) – cette baisse résulte de la constitution de réseaux nationaux qui ont filialisé ces services pour ensuite les restructurer autour d'un nombre plus faible de radios (accroissement concomitant des radios de catégorie B de 40 %).

Tableau 6 : Répartition des opérateurs et des fréquences allouées par catégories de services en France entre 2002 et 2017

Catégorie	Nombre d'opérateurs					Fréquences				
	Fin 2002	%	Fin 2017	%	Évolution 2002-2017	Fin 2002	%	Fin 2017	%	Évolution 2002-2017
A	542	51 %	709	67 %	+24 %	872	25 %	1 399,5	23 %	+38 %
B	149	14 %	249	24 %	+40 %	482,5	14 %	1 303,5	22 %	+63 %
C	360	34 %	64	6 %	-463 %	677	20 %	594	10 %	-14 %
D	17	2 %	25	2 %	+32 %	918	27 %	1 806	30 %	+49 %
E	3	<1 %	4	<1 %	+25 %	480	14 %	897	15 %	+46 %
Total	1 076	-	1 051	-	-2 %	3 429,5	-	6 000	-	+43 %

Source : Contribution écrite de la DGMIC à la mission, d'après CSA.

¹² CSA, 2021, contribution écrite à la mission.

¹³ Poptastic Radio, 13 mai 2021, « La radio en ligne, comment ça marche ? »

¹⁴ RTL, RTL2 et Fun Radio pour le Groupe M6 ; NRJ, Nostalgie, Chérie FM et Rire & Chansons pour NRJ Group ; Europe 1, RFM et Virgin Radio pour Lagardère ; RMC et BFM Business pour Altice Média.

¹⁵ Cf. aussi CSA, avril 2014, « La concentration du média radiophonique. Rapport au Parlement », p. 21.

2.3. Évaluation du degré de concentration dans la radio

◆ Degré de concentration selon les parts d'audience des groupes audiovisuels

Radio France est le premier groupe en termes d'audience en 2020 (26 %), en hausse de 5 points de pourcentage depuis 2010 (cf. graphique 5). Il se place devant le groupe M6 (précédemment RTL Group) (19 %) et le groupe NRJ (14 %), dont les audiences sont relativement stables (elle est passée de 20 à 19 % entre 2010 et 2020 pour M6 et est stable à 14 % pour NRJ), et Lagardère (9 %), dont l'audience a perdu quatre points en dix ans (13 % en 2010). Les quatre premiers groupes concentraient 67 % de l'audience en 2010 puis 69 % en 2020 (ratio CR4), soit une part relativement stable.

L'IHH calculé avec les parts d'audience est stable sur la période de 2003 à 2017 (cf. graphique 2), toutefois en légère hausse entre 2014 et 2017 (+6 %) ce qui peut être lié aux audiences en hausse de Radio France et de M6. Cet indice témoigne par ailleurs d'un niveau de concentration modéré dans le paysage radiophonique hertzien (indice inférieur à 2 000) ; par ailleurs, l'indice serait plus faible si les adhérents au GIE Les Indés Radios étaient pris en compte séparément.

◆ Degré de concentration selon les recettes publicitaires

L'examen de l'indice de concentration calculé avec les parts de marché des régies publicitaires¹⁶ (cf. graphique 2) fait état d'un niveau de concentration en diminution entre 2007 (IHH de 2 319) et 2017 (1 855, soit une baisse de 20 %) et désormais à un niveau modéré (indice inférieur à 2 000). Cette évolution peut s'expliquer, selon les données communiquées à la mission par l'ARCOM, par l'arrivée de nouvelles régies publicitaires sur le marché de la publicité radio.

Ainsi, le niveau de concentration des éditeurs de radio hertziens apparaît modéré, et en tout état de cause plus faible que pour la télévision (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Synthèse des indicateurs de niveau de concentration des groupes de radio en 2017

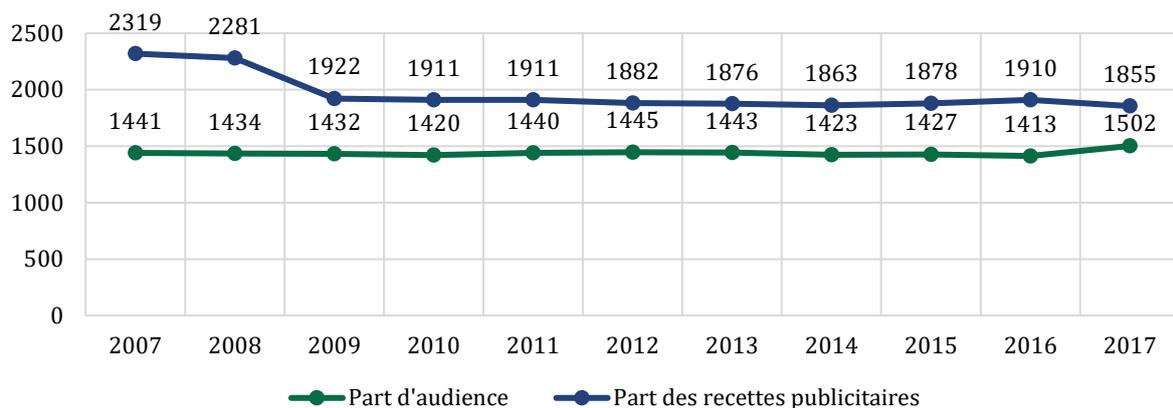
Métriques	Niveau de concentration en 2017	Évolution	Parts de marché des deux premiers acteurs en 2017
Audience	Modérément concentré	Stable entre 2003 et 2017	Radio France : 24 % M6 : 19 %
Investissements publicitaires bruts	Modérément concentré	-20 % entre 2007 et 2017	Régie IP (RTL – M6 Publicité) : 25 % NRJ : 23 %

Source : CSA, contribution écrite à la mission.

¹⁶ Les ressources des services locaux et nationaux sont agrégées. En effet, les radios nationales ne sont pas nécessairement présentes sur toutes les zones et, à l'inverse, certains acteurs locaux sont présents sur un nombre important de zones ; or, ces acteurs locaux peuvent intervenir à la fois sur le marché publicitaire local et national.

Annexe II

Graphique 2 : Évolution de l'IHH des groupes de radio selon les parts d'audience¹⁷ et les recettes publicitaires des groupes de radio entre 2007 et 2017



Source : ARCOM, contribution écrite à la mission, d'après Mediamat - Médiamétrie.

Les deux tableaux suivants précisent par ailleurs la couverture des principaux groupes de services de radio, par voie hertzienne terrestre en mode analogique (cf. tableau 8) et par voie hertzienne terrestre tous modes confondus (cf. tableau 9).

Tableau 8 : Population desservie en analogique par groupe en 2016 et 2020 (en M d'individus)

Groupe	Radio	2016	2020
NRJ Group	Chérie FM	28,0	29,0
	Nostalgie	33,0	33,6
	NRJ	36,5	37,3
	Rire & Chansons	23,5	23,8
	Total	121,0	123,7
Groupe M6	Fun radio	31,5	32,4
	RTL	52,0	52,6*
	RTL2	28,5	29,4
	Total	112,0	114,4
Lagardère	Europe 1	52,0*	37,3
	RFM	30,5	30,9
	Virgin Radio	33,5	34,1
	Total	116,0	102,3
Altice Media	BFM Business	18,0	18,4
	RMC	38,5*	32,3
	Total	56,5	50,7

Source : ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission.

*Nota : les services de radio généralistes diffusés en FM et en grandes ondes sont indiqués par un *.*

Tableau 9 : Audience potentielle cumulée des réseaux de radio par voie terrestre par groupe au 31 décembre 2020

Groupe	Audience potentielle cumulée en pourcentage
Groupe NRJ	≤ 12,4 %
Groupe M6	≤ 11,4 %
Lagardère News	≤ 10,2 %
Altice Media	≤ 5,1 %
Skyrock	≤ 4 %

Source : ARCOM, 2022.

¹⁷ Les données utilisées pour l'audience ne sont pas les mêmes que celles du graphique 5 (car non disponibles avant 2008) ; l'ordre de grandeur des résultats est toutefois identique.

3. Presse

3.1. Les acteurs de la presse en France

Le nombre total de titres de presse papier en France apparaît relativement stable entre 2000 et 2019 (-1 % sur la période), autour de 3 900 titres, mais surtout en forte augmentation par rapport à 1985 (+43 % entre 1985 et 2019). Parmi ceux-ci (cf. tableau 10) :

- ◆ le nombre de titres de presse quotidienne nationale (PQN) est également relativement stable, passant de 10 en 1985 et 2000 à 9 en 2019 (-10 % sur la période) ;
- ◆ le nombre de titres de presse d'information générale nationale non quotidiens (hebdomadaires, mensuels, trimestriels) a augmenté de 45 % entre 1985 et 2000, passant de 44 à 64, puis a été multiplié par 2 entre 2000 et 2019 pour s'établir à 127 en 2019 ;
- ◆ le nombre de titres de presse quotidienne locale (PQL) connaît une diminution de 14 % entre 1985 et 2000 passant de 74 à 64, mais reste relativement stable depuis, en s'établissant à 62 en 2019 (-3 % entre 2000 et 2019) ;
- ◆ le nombre de titres de presse d'information générale locale non quotidiens est en hausse de 20 % jusqu'en 2005 passant de 327 à 394 entre 1985 et 2005, puis diminue de 11 % jusqu'en 2019 pour s'établir à 349, un niveau néanmoins 7 % plus élevé qu'en 1985.

Tableau 10 : Nombre de titres de presse en France par catégorie

Catégories de titres	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Presse quotidienne nationale	10	9	10	10	10	10	9	9
Presse d'information générale nationale (hors quotidiens)	44	57	65	64	66	78	117	127
Presse quotidienne locale	74	70	64	64	69	69	64	62
Presse d'information générale locale (hors quotidiens)	327	307	336	363	394	382	364	349
Presse magazine et grand public	754	818	974	1 526	1 898	2 019	1 981	1 965
Presse technique et professionnelle	1 109	1 252	1 312	1 485	1 475	1 364	1 292	1 186
Journaux gratuits d'annonce	385	377	387	392	592	470	113	17
Journaux gratuits d'information	-	-	-	-	46	138	184	150
Total	2 703	2 890	3 148	3 904	4 550	4 530	4 124	3 865

Source : DGMIC, Séries longues de la presse éditeur de 1985 à 2019 ; mission.

Le nombre de titres par catégorie reflète toutefois imparfaitement leur poids si l'on ne tient pas compte de la diffusion¹⁸. Ainsi, la PQN représentait 0,2 % du nombre total de titres de presse en 2019 mais 7 % de la diffusion ; et la PQL représentait 2 % du nombre total de titres de presse en 2019 mais 40 % de la diffusion. À l'inverse, la presse technique et professionnelle représentait 31 % du nombre total de titres de presse en 2019 mais uniquement 2 % de la diffusion. Au total, la PQN, la PQL et la presse d'information générale non quotidienne, nationale ou locale, représentaient 14 % du nombre total de titres de presse en 2019 (547 titres) et 54 % de la diffusion (cf. tableau 11). Cette part était de 50 % en 1985, mais cette évolution résulte moins d'une hausse de la diffusion de ces catégories de titres, que d'une baisse relative de la diffusion moins accentuée que celle des autres catégories de titres (cf. tableau 11).

¹⁸ L'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM) définit la diffusion comme le comptage du nombre d'exemplaires distribués pour un titre de presse, que ce soit de façon payante ou gratuite.

Tableau 11 : Part des titres de presse par catégorie en nombre de titres et en diffusion en France

Catégories de titres	1985		2019	
	Part du nombre total de titres	Part de la diffusion totale	Part du nombre total de titres	Part de la diffusion totale
Presse quotidienne nationale	0,4 %	11 %	0,2 %	7 %
Presse d'information générale nationale (hors quotidiens)	2 %	4 %	3 %	5 %
Presse quotidienne locale	3 %	32 %	2 %	39 %
Presse d'information générale locale (hors quotidiens)	12 %	3 %	9 %	3 %
Presse magazine et grand public	28 %	28 %	51 %	34 %
Presse technique et professionnelle	41 %	4 %	31 %	2 %
Journaux gratuits d'annonce	14 %	18 %	0,4 %	1 %
Journaux gratuits d'information	-	-	4 %	10 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : DGMIC, Séries longues de la presse éditeur de 1985 à 2019 ; mission.

Le secteur de la presse est particulièrement fragmenté. Le nombre d'éditeurs de titres de presse est passé de 1 683 en 2010 à 1 463 en 2019, soit une baisse de 13 % - dans le même temps, le nombre de titres de presse a diminué de 15 %, donc le nombre moyen de titres par éditeur reste relativement stable autour de 2,6¹⁹. En 2019, 1 048 éditeurs n'étaient qu'un seul titre (72 %), tandis que 10 éditeurs possédaient 25 % des titres²⁰. La mission n'a pas pu obtenir de données sur le nombre de groupes détenant ces sociétés éditrices. On peut toutefois noter que les 10 premiers groupes représentaient 50,3 % de la diffusion en 2019, et les 14 premiers groupes 61 % (cf. tableau 13 *infra*).

Outre les éditeurs de la presse papier, le secteur compte aussi des acteurs de presse uniquement en ligne (« tout en ligne » ou « pure players »). La mission n'a pu obtenir des données agrégées sur le nombre de médias d'information sur internet mais on peut noter, à titre d'ordre de grandeur, que le syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) comptait 262 entreprises de presse adhérentes fin 2021, éditant 312 titres de presse. Parmi ces titres, 244 sont des acteurs « tout en ligne » (« pure players ») (78 %) et 160 sont des titres généralistes (51 %)²¹. De même, le rapport annuel pour 2020 de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) identifiait 1 160 services de presse en ligne (SPEL), parmi lesquels 669 SPEL « tout en ligne » (« pure players ») dont 206 d'information politique et générale (IPG). Dans le contexte de la convergence des médias, certains journaux d'information en ligne proposent uniquement des contenus vidéo, c'est le cas par exemple de Brut.

3.2. L'évolution de la situation concurrentielle dans la presse

Les données communiquées à la mission traduisent une forme de déconcentration : en effet, en 2010, les dix principaux éditeurs représentaient 37 % de la diffusion totale (exemplaires imprimés), tandis qu'en 2019 ils n'en représentaient plus que 25 %. Pour autant, on constate une stabilité relative de la part des principaux éditeurs dans le chiffre d'affaires global de la presse, autour de 30 % tant en 2010 qu'en 2019¹⁹. Selon la DGMIC, cette situation s'explique en partie par la fragmentation de la filière, principalement constituée de petits éditeurs, avec une situation relativement similaire au début et à la fin des années 2010.

¹⁹ DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission.

²⁰ Keesing, Jibena, Euro services internet, Diverti Editions, Elsevier Masson, Wolters Kluwer, Lafont Presse, Bayard, Oracom et Publihebdos (DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission).

²¹ SPIIL, 2022, contribution écrite à la mission.

Le degré de concentration de la PQN apparaît relativement stable. En effet, comme indiqué *supra*, le nombre de titres évolue peu depuis trente ans, et ils appartiennent chacun à un groupe ou plus généralement un actionnariat différent, à l'exception de deux d'entre eux (Les Échos et Aujourd'hui en France). Pour autant, l'actionnariat de la PQN a considérablement évolué sur les deux dernières décennies, cinq titres sur neuf ayant changé d'actionnaires sur la période : Le Figaro a intégré en 2004 le groupe Dassault après l'acquisition par ce dernier de la Socpresse auprès des héritiers de M. Robert Hersant ; Les Échos a été racheté en 2007 par LVMH auprès du groupe de presse britannique Pearson ; Le Monde a été racheté en 2010 par MM. Pierre Bergé, Xavier Niel et Matthieu Pigasse auprès, notamment, de Lagardère et du groupe espagnol Prisa – en 2018, M. Daniel Kretinsky est également entré au capital – puis en 2021, les actions de M. Xavier Niel ont été transférées dans un fonds de dotation et en 2022 M. Matthieu Pigasse a cédé la majorité des parts qu'il détenait dans Le Nouveau Monde (LNM), actionnaire de référence de la société Le Monde libre (LML), à M. Xavier Niel ; enfin, Libération, à partir de 2014, à l'occasion d'opérations de recapitalisation puis de réorganisations capitalistiques successives, a été progressivement racheté par M. Patrick Drahi et intégré au groupe Altice détenu par ce dernier, avant d'être transféré à un fonds de dotation en 2020.

La PQL suit en revanche une tendance marquée à la concentration. Après l'entrée du groupe Dassault au capital de Socpresse, propriété du groupe Hersant en 2002, la PQL a suivi un mouvement de déconcentration au début, en particulier en 2006 avec la vente des titres de presse détenus par la Socpresse à d'autres groupes (EBRA, SIPA Ouest-France et Rossel). Le paysage s'est ainsi concentré autour de sept groupes selon une logique de regroupements géographiques :

- ◆ le groupe EBRA (Crédit mutuel) (Est de la France) ;
- ◆ le groupe SIPA Ouest-France (Ouest de la France) ;
- ◆ le groupe Rossel (dans le Nord de la France et en Normandie) ;
- ◆ le groupe La Dépêche du Midi (Sud de la France) ;
- ◆ le groupe Centre France - La Montagne (Centre de la France) ;
- ◆ le groupe SAPESO (Sud-Ouest de la France) ;
- ◆ le groupe NJJ Presse (Sud-Est de la France).

Ces groupes de PQL totalisaient près de 190 titres qui représentaient 32 % de la diffusion imprimée de l'ensemble de la presse (cf. tableau 13) en 2019 et 55 % de la diffusion et de l'audience numérique des quotidiens d'IPG (cf. tableau 14). Comme indiqué *infra*, cette évolution ne s'est pas traduite par une réduction significative du nombre de titres ou à l'inverse par un accroissement de la diffusion des principaux titres : ainsi, alors que les dix premiers titres de PQL représentaient 54 % de la diffusion dans cette catégorie en 2010, ils en représentaient 57 % en 2019 (cf. tableau 12). Depuis les années 2010, nonobstant des opérations de concentration récentes, l'actionnariat de la PQL, essentiellement familial, est, selon les informations communiquées à la mission par la DGMIC, relativement stable – à l'exception de l'entrée de M. Xavier Niel dans ce secteur (ex : rachat en 2020 du groupe France-Antilles par NJJ, holding de M. Xavier Niel, rachat en discussion de La Provence).

La presse magazine apparaît fragmentée malgré les recompositions en cours. Il faut d'abord noter que le nombre de titres de la presse magazine et grand public a considérablement augmenté, car malgré une légère baisse sur la période récente (-3 % entre 2010 et 2019), il a été multiplié par 2,6 entre 1985 et 2019. D'importants rachats de titres ont eu lieu sur la période récente. Ainsi, le premier groupe est Prisma France, racheté en 2021 à une filiale du groupe allemand Bertelsmann par le groupe Vivendi. Vivendi est par ailleurs dans l'attente d'une décision de la Commission européenne sur une offre publique d'achat sur le groupe Lagardère (Paris Match), à la suite du rachat par Vivendi des parts du fonds Amber Capital dans Lagardère. Le deuxième grand groupe est Reworld Media, qui a racheté Mondadori Magazines en 2019.

Annexe II

Toutefois, chacun de ces acteurs a un poids limité : la part de marché de Prisma Media sur le marché global du lectorat de la presse magazine ainsi que sur le marché de la publicité dans la presse magazine est comprise dans les deux cas entre 10 et 20 %²² ; et la part de marché de Reworld Media sur les segments du marché du lectorat de la presse magazine est inférieure à 25 % sur l'ensemble des thématiques, à l'exception de la thématique automobile où elle est comprise entre 50 et 60 %²³. Par ailleurs, au-delà des groupes réunissant plusieurs magazines, certains titres réputés sont détenus par des sociétés sans être intégrés à un portefeuille de magazines - c'est le cas, par exemple, pour L'Express (Altice Média), Paris Match (Lagardère), Les Inrockuptibles (Combat), Télérama (Le Monde SA, avec Le Monde des Religions). Enfin, la part des dix premiers titres de presse magazine grand public dans la diffusion totale de cette catégorie de titres s'avère stable dans le temps : 30,3 % en 2010 puis 30,9 % en 2019 (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Part de diffusion des dix premiers titres de presse par catégorie en France (en %)

Catégories de titres	2010	2019
Presse nationale d'information générale	84,1	76,6
Presse quotidienne locale	54,3	57,0
Presse locale d'information générale (hors quotidiens)	16,9	17,8
Presse magazine grand public	30,3	30,9
Presse technique et professionnelle	27,9	25,0
Journaux gratuits d'annonces	7,6	94,5
Journaux gratuits d'informations	81,7	75,0

Source : DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission ; mission.

La presse d'information « tout en ligne » (« pure players ») apparaît peu concentrée. Le paysage est en effet fragmenté et constitué d'acteurs de taille petite ou moyenne, dont certains peuvent avoir des difficultés à croître (les sites d'information Mashable et Business Insider, par exemple, déclinaisons françaises de sites anglo-saxons, ont cessé leurs activités respectivement en 2018 et 2021).

3.3. Évaluation du degré de concentration dans la presse

Toutes catégories de titres confondues, aucun groupe ne représentait plus de 10 % de la diffusion en 2019. Les données communiquées à la mission par la DGMIC (cf. tableau 13) font en effet ressortir, en considérant uniquement les titres détenus à 100 %, que le premier groupe en termes de part de la diffusion nationale est le groupe EBRA (Crédit Mutuel), avec 9,4 % de la diffusion. Comme indiqué *supra*, les 10 premiers groupes représentaient 50,3 % de la diffusion en 2019, et les 14 premiers groupes 61 %. L'IHH calculé à partir de la diffusion est donc très faible pour le secteur de la presse dans son ensemble, de l'ordre de 420²⁴ (soit un IHH < 1 000). Les autres premiers groupes représentaient 29 % de la diffusion (soit un ratio CR4 < 60 %). Ces éléments ne prennent toutefois en compte que la diffusion papier. Le degré de concentration est néanmoins variable selon les catégories de titres ; les éléments qui suivent précisent la situation de la PQN et la presse locale.

²² Autorité de la concurrence, décision n° 21-DCC-70 du 29 avril 2021, § 177.

²³ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-141 du 24 juillet 2019, § 70.

²⁴ Avec une hypothèse maximaliste selon laquelle tous les groupes autres que les principaux groupes figurant dans le tableau 13 détiennent une part de la diffusion totale égale à celle du dernier groupe de ce tableau.

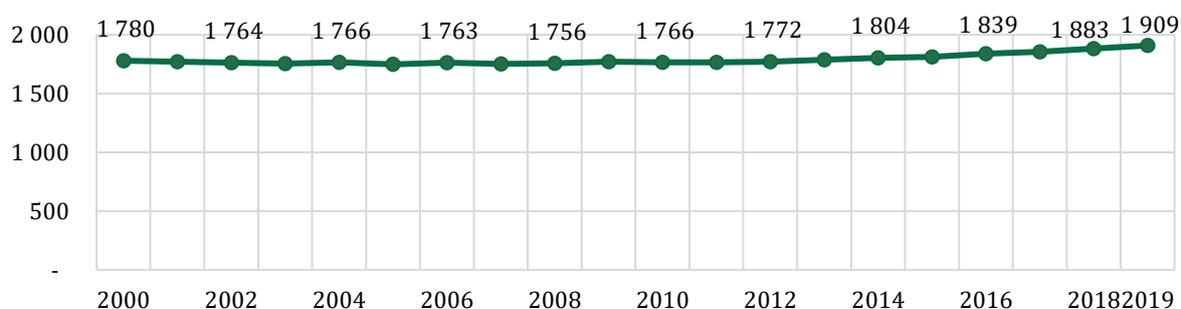
Tableau 13 : Titres et diffusion des principaux groupes de presse en France en 2019

Groupe	Nombre de titres détenus à 100 % ²⁵	Part de la diffusion totale
Groupe EBRA (Crédit Mutuel)	18	9,4 %
SIPA Ouest France	85	8,7 %
Vivendi	40	5,9 %
Reworld Media	56	4,7 %
Groupe Rossel la Voix	29	4,5 %
Groupe Les Échos - Le Parisien (LVMH)	5	4,1 %
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 %
NJJ presse	13	2,9 %
50 % SIPA – 50 % Rossel (20 Minutes)	1	3,0 %
Groupe Le Monde	11	2,7 %
Bayard Presse	91	2,4 %

Source : DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission, d'après DGMIC/BREP – Enquête sur les éditeurs de presse.

Le segment de la PQN apparaît relativement concentré. En effet, l'IHH calculé à partir de la diffusion en papier, s'il augmente de 7 % entre 2000 et 2019, se situe très légèrement en-deçà de 2 000 (1 909 en 2019) (cf. graphique 3). Le Monde et Le Figaro apparaissent au même niveau avec 25 % de la diffusion en 2019, suivis par L'Équipe (18 %) et le groupe Les Échos/Aujourd'hui (17 %). Au total, les quatre premiers titres représentaient 81 % de la diffusion totale en 2010 puis 84 % en 2019 (soit un indice CR4 supérieur à 60 %) (cf. graphique 6). La mission n'a pas pu obtenir des données permettant d'évaluer le degré de concentration à partir de la fréquentation du site internet ou de l'application mobile de ces titres.

Graphique 3 : Évolution de l'IHH des groupes de PQN entre 2000 et 2019



Source : Données ACPM ; mission.

En revanche, le segment de la PQL se caractérise par un niveau de concentration très élevé. La pratique jurisprudentielle de l'Autorité de la concurrence apprécie la dimension géographique du marché des médias selon leur zone de diffusion²⁶. Aussi le degré de concentration de la PQL doit-il être apprécié au niveau local. De ce point de vue, la situation de la PQL se caractérise aujourd'hui par la constitution de monopoles au plan régional. L'Autorité de la concurrence relevait déjà en 2011²⁷ que le marché de la PQL s'est caractérisé, depuis plusieurs décennies, par « une concentration progressive aboutissant à des situations de monopole régional sans qu'aucun nouveau titre ne soit durablement créé ». Elle notait ainsi qu'en 1999, plus de 74 départements connaissaient une situation de groupe de presse unique et que cette

²⁵ Seule une participation à 100 % d'un titre est prise en compte dans ce tableau.

²⁶ Par exemple Autorité de la concurrence, décision n° 09-DCC-72 du 14 décembre 2009, § 48 et s.

²⁷ Autorité de la concurrence, décision n° 11-DCC-114 du 12 juillet 2011, § 41.

Annexe II

situation se retrouvait en 2011 dans 81 départements. Au plan agrégé, les données de l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM) sur la diffusion des principaux titres de PQL pour 2020-2021 font ressortir en premier le poids du journal Ouest-France (groupe SIPA – Ouest France), avec une diffusion trois fois supérieure au deuxième et au troisième titres (Sud-Ouest et La Voix du Nord).

Le segment de la presse quotidienne imprimée d'information politique et générale²⁸ apparaît faiblement concentré. Il convient de noter que si ce segment ne constitue pas un marché pertinent identifié par l'Autorité de la concurrence, qui distingue le marché de la presse nationale du marché de la presse locale et ne s'appuie pas sur la notion d'IPG, il s'agit du segment retenu en l'état actuel par le dispositif anti-concentration sectoriel.

En effet, l'IHH était de 849 en 2019 s'agissant de la diffusion papier mesurée par groupe à partir des données de la DGMIC (IHH < 1 000) (cf. tableau 14). Les quatre premiers groupes représentaient 46 % de la diffusion imprimée des titres concernés (indice CR4 < 60 %). Ainsi, le secteur de la presse quotidienne imprimée d'IPG apparaît peu concentré, et en tout état de cause moins que l'édition de services de radio et de télévision. Le niveau de concentration apparaît encore plus faible en considérant à la fois la diffusion imprimée et numérique (IHH de l'ordre de 790).

Tableau 14 : Diffusion imprimée et numérique de la presse quotidienne d'IPG par groupe en 2019

Groupes et titres	Part de la diffusion papier (en %)	Part de la diffusion numérique (en %)
Groupe EBRA (Crédit mutuel)	17,7	16,2
SIPA Ouest France	14,5	13,7
Groupe Rossel la Voix	8,0	7,6
50 % SIPA – 50 % Rossel (20 Minutes)	6,2	6,5
Bolloré / Vivendi (CNews)	6,1	5,4
Groupe Les Échos/Le Parisien (LVMH)	6,1	6,6
Groupe La Dépêche du Midi	5,9	5,6
Groupe Centre France La Montagne	5,7	5,2
SAPESO-Sud-Ouest	4,2	4,2
Groupe Télégramme de Brest	3,6	3,3
Dassault (Le Figaro)	3,1	5
Groupe La Nouvelle République du Centre Ouest	2,9	2,6
NJJ Presse	2,8	2,7
Groupe La Provence	2,8	2,7
Sté Editrice du Monde	2,4	4,9
Play Bac Presse	2,0	1,9
Bayard Presse	1,4	1,5
Sud Ouest Media	1,1	1
Altice (Libération)	0,8	1,1
L'Humanité	0,5	0,5
Groupe Hersant Media (liquidation en 2020)	0,5	0,4
Bey Médias (L'Opinion)	0,3	0,2
Autres éditeurs n'appartenant pas à des groupes	1,6	1,4
Total²⁹	100,0	100,0

Source : DGMIC, 2021 ; mission.

²⁸ Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'un marché pertinent identifié par l'Autorité de la concurrence, qui distingue le marché de la presse nationale du marché de la presse locale, et ne s'appuie pas sur la notion d'IPG.

²⁹ Les données communiquées à la mission aboutissent en réalité à un total de 100,2 % dans les deux cas, arrondis à 100,0 %.

4. Résultats d'une étude indépendante sur la situation des médias en France en 2016

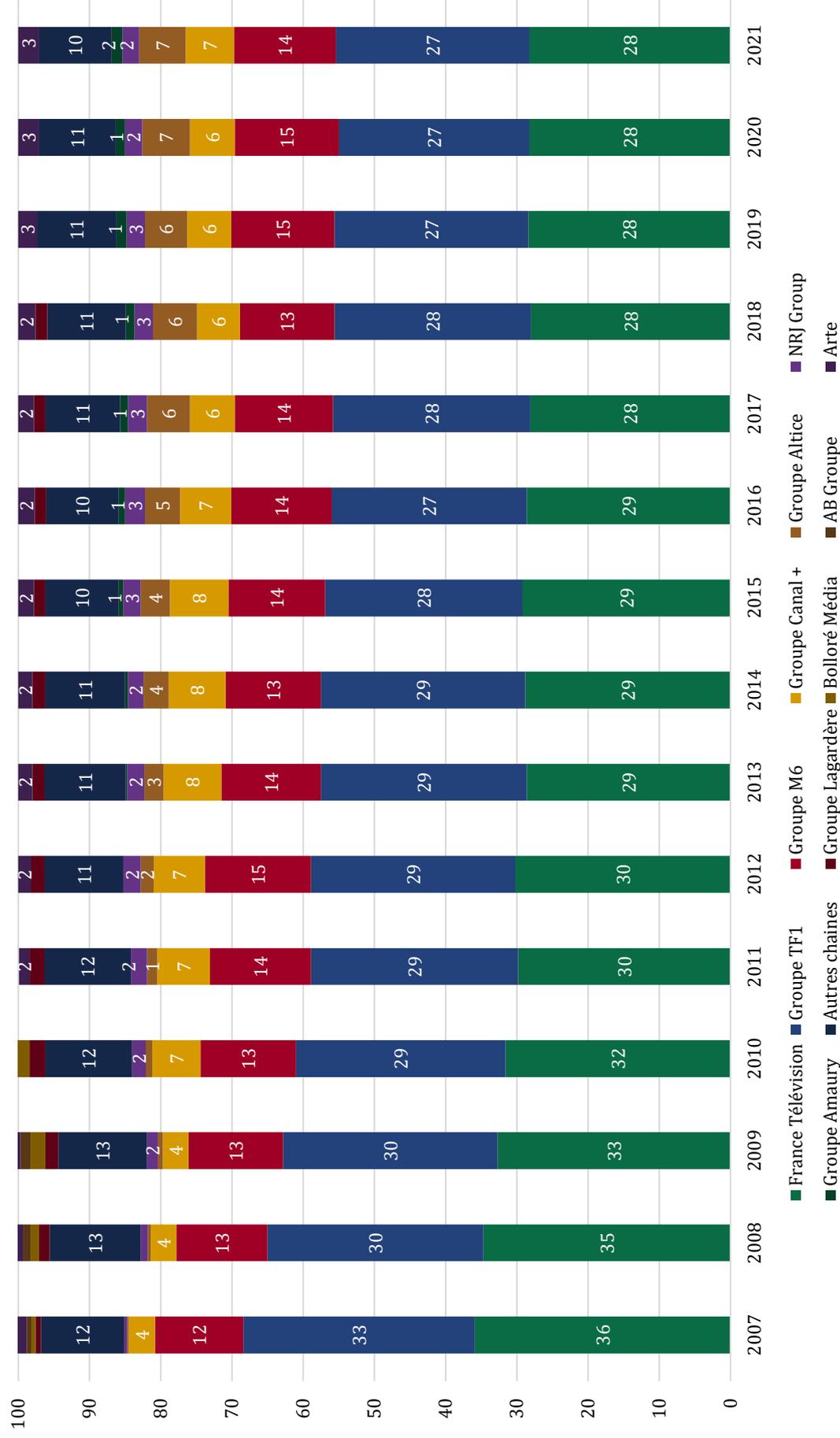
Un examen indépendant de la situation des médias en France en 2016 relevait un degré de concentration modéré. Le rapport du Parlement européen de 2016³⁰ sur le pluralisme dans les médias comprenait un examen du pluralisme des médias dans sept États membres, dont la France, par un expert indépendant. L'évaluation pour la France faisait ressortir les éléments suivants :

- ◆ l'actionnariat des quotidiens nationaux est diversifié, sans concentration significative des titres au sein d'un même groupe, les principaux titres appartenant à des entreprises distinctes. Le niveau de concentration est également modeste en tenant compte de la diffusion des titres. Le principal enjeu en termes de concentration concerne la presse régionale : si la concentration appréciée au niveau national reste modérée, elle est très élevée localement, chaque titre bénéficiant d'un monopole et peut prévenir l'arrivée de nouveaux entrants ;
- ◆ l'actionnariat est raisonnablement diversifié dans le secteur audiovisuel, tant au niveau national que local. En sus du service public, on compte quatre grands groupes de radio et de multiples radios indépendantes et locales de plus petite taille. Les principaux acteurs de la télévision sont les groupes privés TF1, Canal Plus, M6, ainsi que France Télévisions. L'expansion du marché de la télévision avec l'introduction de la TNT a eu peu d'impact sur l'actionnariat, plusieurs nouvelles chaînes ayant été acquises par les groupes historiques ;
- ◆ pour la plupart des entreprises de média, la diversification pluri-médias s'est révélée infructueuse (cf. tableau 15). Les tentatives de groupes de presse de se diversifier dans l'audiovisuel ont généralement échoué, et inversement le secteur de la presse n'a pas été suffisamment attractif pour les groupes audiovisuels. En comparaison avec le marché des médias des principaux États membres de l'UE, la France ne possède pas d'entreprise équivalente à News Corporation de Murdoch au Royaume-Uni, Bertelsmann en Allemagne ou Mediaset en Italie, qui ont des intérêts pluri-médias développés sur leur marché national.

³⁰ Parlement européen, direction générale des politiques internes de l'Union (DG IPOL), 2016, « *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States. Study for the Libe Committee* ». Le rapport sur la France a été réalisé par R. Kuhn, professeur à la Queen Mary University of London.

Annexe II

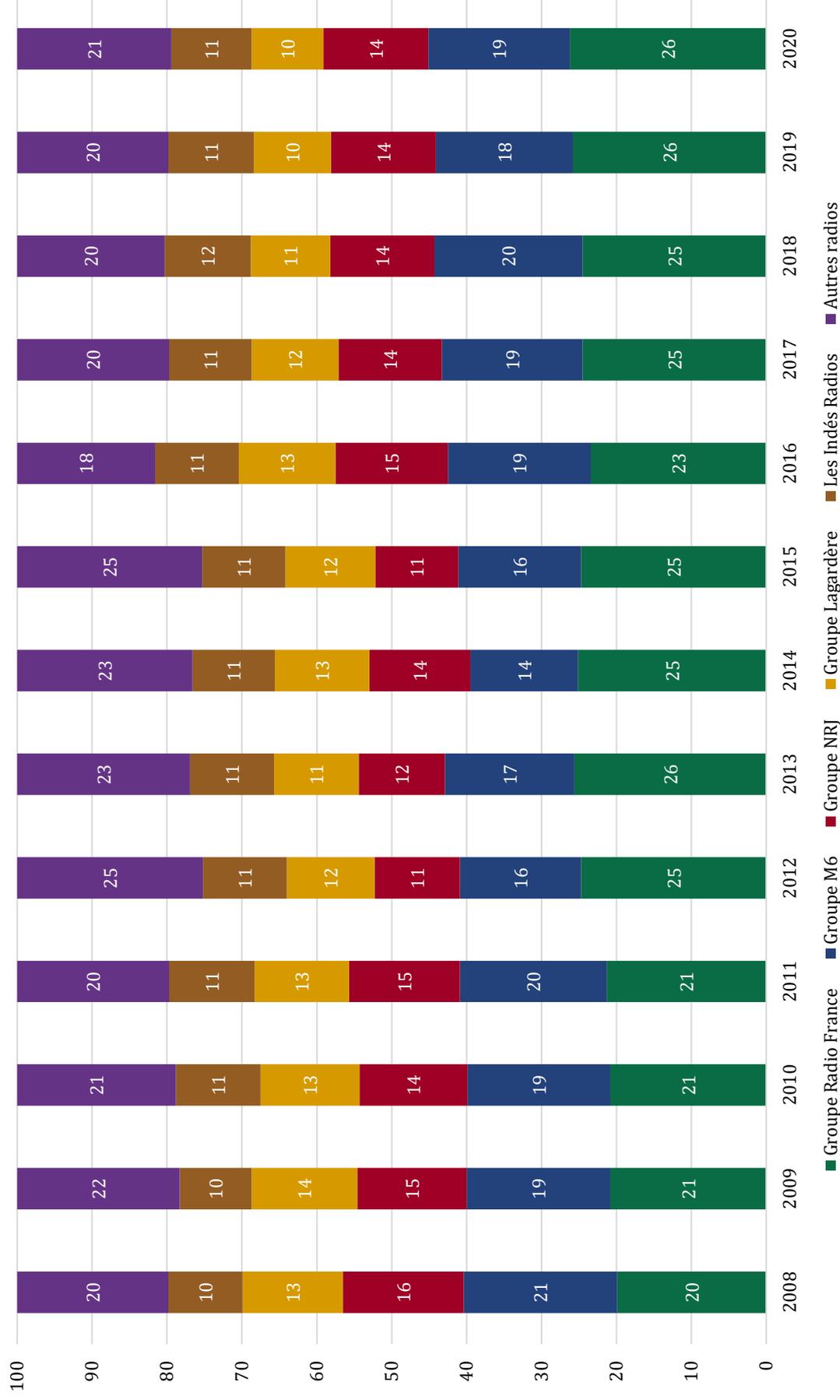
Graphique 4 : Parts d'audience (%) des principaux groupes de télévision hertzienne en France



Source : Médiamétrie ; mission.

Annexe II

Graphique 5 : Parts d'audience (en %) des principaux groupes de radio en France



Source : Médiamétrie ; mission.

Annexe II

Graphique 6 : Parts de la diffusion (en %) des groupes de PQN en France



Source : Données ACPM ; mission.

Annexe II

Tableau 15 : Tableau récapitulatif des liens capitalistiques dans le secteur des médias (radio, télévision et presse écrite)

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
Groupes publics	<p>TNT : France 2 (100 %) ; France 3 (100 %) ; France 4 (100 %) ; France 5 (100 %) ; France Info (50 %) ; Arte (45 %)</p> <p>Hors TNT : EuroNews (<12 %) ; TV5 Monde (49 %) ; Planète+ Thalassa (34 %) ; Planète+ Crime et Investigation (34 %) ; Mezzo Mezzo Live HD (40 %)</p>	<p>TNT : Réseau régional France 3 (100 %) ; Guadeloupe La Première (100 %) ; Guyane La Première (100 %) ; Martinique La Première (100 %) ; Mayotte La Première (100 %) ; Nouvelle-Calédonie La Première (100 %) ; Polynésie La Première (100 %) ; Réunion La Première (100 %) ; Saint-Pierre et Miquelon La Première (100 %) ; Wallis et Futuna La Première (100 %)</p>	<p>Radios infranationales : Guadeloupe La Première (100 %) ; Guyane La Première (100 %) ; Martinique La Première (100 %) ; Mayotte La Première (100 %) ; Nouvelle-Calédonie La Première (100 %) ; Polynésie La Première (100 %) ; Réunion La Première (100 %) ; Saint-Pierre et Miquelon La Première (100 %) ; Wallis et Futuna La Première (100 %)</p>	
	<p>Arte France (détenu à 45 % par France Télévision, à 25 % par la République Française, à 15 % par Radio France et à 15 % par l'INA)</p> <p>France Médias Monde (détenu à 100 % par l'État)</p> <p>République Française</p>	<p>TNT : Arte (50 %)</p> <p>Hors TNT : TV5 Monde (3,3 %)</p>	<p>-</p>	<p>Radios internationales : Radio France Internationale (100 %) ; Monte Carlo Doualiya (100 %)</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>
Radio France (détenu à 100 % par l'État)	<p>TNT : Arte France (15 %)</p>	<p>-</p>	<p>Radios nationales : France Culture (100 %) ; France Inter (100 %) ; France Musique (100 %) ; Mouv' (100 %) ; France Info (50 %) ; Réseaux de radios locales : FIP (100 %) ; France Bleu (100 %)</p>	

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
Groupes privés				
<p>Groupe M6 (détenu à 48,26 % par RTL Group, lui-même détenu à 75 % par Bertelsmann)</p>	<p>TNT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • M6 (100 %) • via M6 Thématique (détenue à 100 % par le groupe M6) ; 6ter (100 %) ; Gulli (100 %) ; W9 (100 %) <p>Hors TNT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canal J (100 %) ; MCM (100 %) ; MCM TOP (100 %) ; RFM TV (100 %) ; Paris Première (100 %) ; Téva (100 %) ; Tiji (100 %) ; Série Club (50 %) • via M6 Thématique (détenue à 100 % par le groupe M6) ; M6 Music (100 %) • via M6 interactions (détenue à 100 % par le groupe M6) ; M6 Boutique (100 %) 		<p>Radios nationales : RTL France (100 %) ; RTL 2 (100 %) ; Fun Radio (100 %)</p> <p style="text-align: right;">-</p>	
<p>Groupe TF1 (détenu à 43,7% par Bouygues, à 8,6% par les salariés du groupe, et le reste du capital flottant)</p>	<p>TNT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • TF1 (100 %) ; LCI (100 %) ; TMC (100 %) ; TF1 Séries et Films (100 %) • Via Monte Carlo Production (détenu à 100 % par le Groupe TF1) ; TFX (100 %) <p>Hors TNT :</p> <p>Via Monte Carlo Production : Série Club (50 %) ; TV Breizh (100 %) ; Ushuaïa TV (100 %) ; Histoire (100 %)</p>		-	

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
<p>Groupes Vivendi</p>	<p>Chaînes de télévision nationales</p> <p><u>TNT</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Canal+ Premium, Cinéma, Sport, Séries, Family, Décalé (51,53 %) ● Via Groupe Canal+ (détenu à 100 % par le Groupe Vivendi) : Canal+ Premium, Cinéma, Sport, Séries, Family, Décalé (48,47 %) ; C8 (100 %) ; Ciné+ (100 %) ; CNews (100%) ; CStar (100%) <p><u>Hors TNT</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● InfoSport+ (51,53 %) ● Via le Groupe Canal+ : Comédie+ (100 %) ; InfoSport+ (48,47 %) ; Olympia TV (100 %) ; Piwi+ (100 %) ; Polar+ (100 %) ; Seasons (100 %) ; Télétoon+ (100 %) ● Via Canal+ Thématique, (détenu à 100 % par le Groupe Canal+) : Olympia TV (100 %) ; Planète+ (100 %) ; Planète+ Aventure et Expérience (100 %) ; Planète+ Crime et Investigation (100 %) 	-	-	<p>Titres de presse</p> <p><u>Revue</u> :</p> <p>Via le Groupe Prisma Media (détenue à 100 % par le Groupe Vivendi): Harvard Business Review (100 %)</p> <p><u>Magazines</u> :</p> <p>Via le Groupe Prisma Media : Management (100 %) ; Capital (100 %) ; Femme Actuelle (100 %) ; Femme Actuelle Jeux (100 %) ; Femme Actuelle Jeux Extra (100 %) ; Gala (100 %); Voici (100 %) ; Télé Loisir (100 %) ; Geo (100 %) ; Geo Hors-série (100 %) ; Geo Histoire (100 %) ; Geo Aventure (100 %) ; Geo Collection (100 %) ; Ça m'intéresse (100 %) ; Ça m'intéresse Histoire (100 %) ; Ça m'intéresse Questions & Réponses (100 %) ; Ça m'intéresse Santé (100 %) ; Ça m'intéresse Science (100 %) ; Neon (100 %)</p>
<p>NRJ Group</p>	<p><u>TNT</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● NRJ 12 (100 %) ● Via Boileau TV (détenue à 100 % par NRJ Group) : Chérie 25 (100 %) <p><u>Hors TNT</u> :</p> <p>NRJ Hits (100 %)</p>	-	<p>Stations de radio</p> <p>Radios nationales : Chérie FM (99,99 %) ; Rire et chanson (100 %) ; NRJ (100 %) ; Radio Nostalgie (100 %)</p>	-

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
<p>Altice</p>	<p><u>TNT</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Via Altice Médias (détenu à 100 % par Altice France, elle-même détenue à 78 % par Altice) : BFM TV (100 %) ; RMC Découverte (100 %) ; RMC Story (100 %) ; BFM Business (100 %) <p>Hors TNT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • RMC Sport News (100 %) ; RMX Sport 3 (100 %) ; RMC Sport 1 (100 %) ; i24 (100 %) • Via SportCoTV, (détenue à 100 % par Altice Média) : RMC Sport 2 (100 %) 	<p><u>TNT</u> :</p> <p>BFM Nice Côte-d'Azur ; BFM Paris ; BFM DICI Alpes du Sud ; BFM DICI Haute Provence ; BFM Grand Lille ; BFM Grand Littoral ; BFM Marseille ; BFM Lyon</p>	<p><u>Radios nationales</u> :</p> <p>BFM Business (100 %) ; RMC (100 %) ; BRM Radio</p>	<p><u>Quotidien national</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Via le Fonds de dotation pour une presse indépendante (contrôlé par Altice France) : Libération <p><u>Magazine</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Via Altice France : L'Express (49 %)
<p>Groupe Amaury</p>	<p><u>TNT</u> :</p> <p>Via la S.A.S L'Équipe (détenue à 100 % par le Groupe Amaury) : La Chaîne l'Équipe (100 %)</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p><u>Quotidien national</u> :</p> <p>Via la S.A.S L'Équipe : L'Équipe (100 %)</p> <p><u>Magazines</u> :</p> <p>Via la S.A.S L'Équipe : Le magazine L'Équipe (100 %) ; France Football (100 %) ; Vélo Magazine (100 %)</p> <p><u>Quotidiens régionaux</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ouest-France (100 %) ; Presse Océan (100 %) ; La Presse de la Manche (100 %) ; Le Maine Libre (100 %) ; Le Courrier de l'Ouest (100 %) • Via Sofionest (détenue à 40 % par SPIA) : 20 Minutes (50 %) <p><u>Hebdomadaire</u> :</p> <p>Le Marin (100 %)</p> <p><u>Magazine</u> :</p> <p>Voiles et Voiliers (100 %)</p>
<p>Groupe SIPA – Ouest France (détenu à 100 % par l'Association pour le Soutien de Principe de la Démocratie Humaniste)</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p><u>Radio infranationale</u> :</p> <p>Alouette (22 %) ; Radio Cristal ; Cocktail FM ; Océane FM ; Hit West ; Variation</p>	<p><u>Quotidiens régionaux</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ouest-France (100 %) ; Presse Océan (100 %) ; La Presse de la Manche (100 %) ; Le Maine Libre (100 %) ; Le Courrier de l'Ouest (100 %) • Via Sofionest (détenue à 40 % par SPIA) : 20 Minutes (50 %) <p><u>Hebdomadaire</u> :</p> <p>Le Marin (100 %)</p> <p><u>Magazine</u> :</p> <p>Voiles et Voiliers (100 %)</p>
<p>Groupe EBRA (détenu à 100 % par le Crédit Mutuel)</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p><u>Quotidiens régionaux</u> :</p> <p>L'Alsace (100 %) ; Le Bien Public (100 %) ; Le Dauphiné Libéré (100 %) ; Dernières Nouvelles d'Alsace (100 %) ; L'Est Républicain (100 %) ; Le Journal de Saône-et-Loire (100 %) ; Le Journal de Haute-Marne (50 %) ; Le Progrès (100 %) ; Le Républicain Lorrain (100 %) ; Vosges Matin (100 %) ; Vauluse Matin (100 %)</p> <p><u>Hebdomadaires</u> :</p> <p>La Presse de Grey ; La Presse de Vesoul ; La Tribune de Montélimar</p>

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
<p>Groupe Rossel La Voix (détenu à 73 % par le Groupe Rossel et à 25 % par le Crédit Agricole)</p>	<p>-</p>	<p>TNT : Via la Société de Télévision Multilocale du Nord et du Pas-de-Calais (détenue à 61,68 % par Images en Nord, elle-même détenue à 52,53 % par La Voix du Nord, elle-même détenue à 100 % par le Groupe Rossel La Voix) ; Wéo Nord Pas-de-Calais (100 %) ; Wéo Picardie (100 %)</p>	<p>Radios infranationales : Champagne FM ; RDL Radio</p>	<p>Quotidiens régionaux : La Voix du Nord (100 %) ; Nord Éclair (100 %) ; Nord Littoral (100 %) ; Le Courrier picard (100 %) ; L'Est Éclair (100 %) ; L'Union-L'Ardennais (100 %) ; Paris-Normandie (100 %) ; 20 Minutes (49 %)</p>
<p>Groupe LVMH</p>	<p>Hors TNT : Via le Groupe Les Échos-Le Parisien (détenu à 100 % par le Groupe LVMH) ; Mezzo Mezzo Live HD (50%)</p>	<p>-</p>	<p>Radio nationale : Via le Groupe Les Échos-Le Parisien : Radio Classique (100 %)</p>	<p>Quotidiens nationaux : Via le Groupe Les Échos-Le Parisien : Les Échos (100 %) ; Aujourd'hui en France (100 %) Quotidien régional : Le Parisien (100 %) Hebdomadaires : Via le Groupe Les Échos-Le Parisien : Le Parisien Économie (100 %) ; Le Parisien Week-End (100 %) ; Les Échos week-end (100 %) Magazines : Via le Groupe Les Échos-Le Parisien : Enjeux-Les Échos (100 %) ; Investir Magazine (100 %) ; Les Échos-Série limitée (100 %) ; Connaissance des arts ; Classica</p>
<p>Groupe Figaro (détenu à 100 % par le Groupe Dassault)</p>	<p>Hors TNT : La chaîne météo (100 %) ; TV Magazine</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Quotidien national : Le Figaro (100 %) Hebdomadaires : La lettre de l'expansion (100 %) ; Le Figaro étudiant (100 %) Magazines : Le Figaro magazine (100 %) ; Le Particulier (100 %) ; Madame Figaro (100 %) ; Jour de France (100 %)</p>

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
Groupe Bayard	-	-	-	<p>Quotidien national : La Croix (100 %) Mensuel : La Croix Campus (100 %) Magazines : La Croix l'Hebdo (100 %) ; Notre Temps (100 %) ; Notre Temps Jeux (100 %) ; Tempo Santé (100 %) ; Pèlerin (100 %) ; Bretagne Magazine (<100 %) ; Panorama ; Le Monde de la Bible ; Les Cahiers Croire ; Prions en Eglise ; Chantons en Eglise ; Terre Sauvage ; Alpes Magazine ; Pyrénées Magazine ; Bretagne Magazine ; Destination ; Partir en France Revue : Christus ; Etudes</p>
Groupe Sud-Ouest	-	<p>TNT : Via la Société TV7 Bordeaux (détenue à 83,12 % par le Groupe Sud-Ouest) TV7 Bordeaux (100 %) Hors TNT : Via la Société Pyrénéenne de Télévision (détenue à 70 % par le Groupe Sud-Ouest) : TVPI (100 %)</p>	-	<p>Quotidiens régionaux : Sud-Ouest (100 %) ; Charente Libre (100 %) ; La République des Pyrénées (100 %) ; L'Éclair (100 %) ; Dordogne Libre (100 %) Hebdomadaires : Le Résistant (100 %) ; La Dépêche du Bassin (100 %) ; Haute Gironde (100 %) Magazines : Le Mag ; Terre de Vin ; So Gourmand ; TOP14-ProD2</p>
Le Monde SA	-	-	-	<p>Quotidien national : Le Monde (100 %) Hebdomadaire : La Vie (100 %) Mensuels : Le Monde Diplomatique (51 %) ; Courrier International (100 %) ; Matière de Voir (51 %) ; Prier (100 %) Magazines : Télérama (100 %) ; Le Monde des Religions (100 %)</p>

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
- Groupe La Dépêche du Midi	-	-	-	<p>Quotidiens régionaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Dépêche du Midi (100 %) ; Le Petit Bleu d'Agen (100 %) ; La Nouvelle République des Pyrénées (100 %) ; Midi Olympique (100 %) ; Le Villefranchois ; Le Journal de Millau • Via la Société des Journaux du Midi (détenue à 100 % par le Groupe La Dépêche du Midi) : L'Indépendant (100 %) ; Midi Libre (100 %) ; Centre Presse Aveyron (100 %) ; La Gazette du Comminges (100 %)
- Groupe La Montagne Centre France	-	-	-	<p>Quotidiens régionaux :</p> <p>La Montagne (100 %) ; Le Populaire du Centre (100 %) ; Le Journal du Centre (100 %) ; Le Berry Républicain (100 %) ; L'Écho Républicain (100 %) ; L'Éveil de la Haute-Loire ; La République du Centre (70 %) ; L'Yonne Républicaine (100 %)</p> <p>Hebdomadaires :</p> <p>Le Courrier du Loiret (100 %) ; L'Éclairer du Gâtinais (100 %) ; L'Éveil Hebdo ; La Gazette de Thiers et d'Ambert ; Le Journal de Gien ; La Ruche ; Le Pays</p> <p>Magazines :</p> <p>Massif Central Patrimoine (100 %) ; La Montagne Entreprendre (100 %) ; Sports Auvergne</p>
- Groupe Télégramme	-	TNT : Tébéo (42,50 %) ; TébéSud (49,42 %)	-	<p>Quotidien régional :</p> <p>Le Télégramme (100 %)</p> <p>Hebdomadaire :</p> <p>Le Pôher (100 %)</p> <p>Magazine :</p> <p>Bretagne Magazine (<100 %)</p>
- Groupe Nice Matin (détenu par NJJ holding)	-	-	-	<p>Quotidiens régionaux :</p> <p>France-Antilles (100 %) ; Nice Matin (100 %) ; Var Matin (100 %) ; Monaco Matin (100 %)</p>
- Groupe La Provence	-	-	-	<p>Quotidiens régionaux :</p> <p>La Provence (100 %) ; Corse Matin (100 %)</p>

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
Groupe NRCO (notamment détenu à 16 % par le Groupe La Montagne Centre France et à 15 % par la famille Saint-Cricq)	-	TNT : Via Société Touraine Télévision (détenue à 100 % par SA La Nouvelle République du Centre Ouest) : TV Tours Val de Loire (40 %)	-	Quotidiens régionaux : La République du Centre (30 %) ; Centre Presse (100 %) ; La Nouvelle République du Centre-Ouest (100 %)
Lagardère News (détenue à 100% par Lagardère SCA, elle-même détenue entre autres à 27,2% par Vivendi, et à 22,11% par Lagardère et le Groupe Arnault)	Hors TNT : La chaîne du père Noël (100 %)	-	Radios nationales : RFM (100 %) ; Europe 1 (100 %) ; Virgin Radio (100 %)	Hebdomadaire : Le JDD (100 %) ; Marianne (91 %) Magazine : Paris Match (100 %)
Czech Invest	-	-	-	Magazines : Elle (100 %) ; Version Femina (100 %) ; Télé 7 Jours ; France Dimanche (100 %) ; Ici Paris (100 %) ; Public (100 %) ; Art & Décoration
Groupe Fiducial	-	Hors TNT : Lyon Capitale TV (100 %)	Radio nationale : Sud Radio (100 %)	Magazine : Lyon Capitale (100 %)
Groupe Perdriel	-	-	-	Magazines : Sciences et avenir (100 %) ; Challenges (100 %) Revue : L'Histoire (100 %) ; Historia (100 %)
Groupe L'Opinion	-	-	-	Quotidien national : L'Opinion (100 %) Hebdomadaire : L'AGEFI (100 %)
Groupe Jeandot	-	-	-	Quotidien régional : Les Nouvelles Calédoniennes (100 %)
Ghosh Capital	-	-	-	Magazine : VSD (100 %)
Hima Group (détenu à 37 % par Edi Invest)	-	-	-	Hebdomadaire : La Tribune (68 %)
Groupe Sebdo Le Point (détenu à 100 % par Artemis)	-	-	-	Hebdomadaire : Le Point (100 %)
Groupe Valmonde	-	-	-	Magazines : Valeurs actuelles (100 %) ; Mieux vivre avec votre argent (100 %) ; Le Spectacle du Monde (100 %)
COMBAT	-	-	Radio nationale : Radio Nova (100 %)	Magazine : Les Inrockuptibles (100 %)

Annexe II

Groupes, sociétés, associations, actionnaires individuels	Chaînes de télévision nationales	Chaînes de télévision locales	Stations de radio	Titres de presse
<p>Groupe AB S.A.S (détenu à 100 % par Mediawan thematic, lui-même détenu à 100 % par Mediawan)</p>	<p>Hors TNT : AB 1 (100 %) ; Action (100 %) ; AutoMoto (100 %) ; Chasse et pêche (100 %) ; Crime District (100 %) ; Golf Channel (100 %) ; Mangas (100 %) ; Mon Science & Vie Junior (100 %) ; Science & Vie TV (100 %) ; Toute l'Histoire (100 %) ; Trek (100 %) ; Ultra Nature (100 %) ; RTL 9 (99,99 %)</p>	-	-	-
<p>Groupe TBS Europe (détenu par TBS, lui-même détenu par WarnerMedia)</p>	<p>Hors TNT : Adult Swin (100 %) ; Boing (100 %) ; Boomerang (100 %) ; Cartoon Network (100 %) ; TCM Cinema (100 %) ; Toonami (100 %) ; Warner TV (100 %)</p>	-	-	-
<p>Walt Disney Participations</p>	<p>Hors TNT : Via la société The Walt Disney Company France (détenue à 100 % par Walt Disney Participations) ; Discovery Channel (100 %) ; Discovery Family ; Discovery Investigation ; Discovery Science</p>	-	-	-
<p>Groupe Viacom</p>	<p>Hors TNT : Game One (100 %) ; J-One (100 %) ; MTV (100 %) ; MTV Hits (100 %) ; Nickelodeon (100 %) ; Paramount Channel (100 %)</p>	-	-	-

Source : Guide des chaînes 2021, CSA ; NRJ Group, document d'enregistrement universel, 2020 ; Groupe M6, document d'enregistrement universel, 2020 ; Groupe TF1, document d'enregistrement universel 2020 ; Vivendi, document d'enregistrement universel, 2020 ; site internet France Télévision ; Le Monde Diplomatique & ACRIMED, « Médias Français : qui possède quoi ? », version de décembre 2020 ; Site du Groupe Bayard, « Nos marques de Presse » ; Annexes 1 des conventions conclues entre le CSA et les sociétés éditrices de services audiovisuels.

ANNEXE III

Le cadre juridique du contrôle des concentrations dans le secteur des médias en France

SOMMAIRE

1. LE CONTRÔLE DE DROIT COMMUN DES CONCENTRATIONS	1
1.1. Le contrôle de droit commun exercé par l’Autorité de la concurrence	1
1.2. Les spécificités du contrôle de droit commun des concentrations	2
2. LE CONTRÔLE SECTORIEL DES CONCENTRATIONS.....	4
2.1. Les dispositions applicables à l’audiovisuel.....	4
2.2. Les dispositions applicables à la presse	10
2.3. Les dispositions applicables aux groupes pluri-médias	11
2.4. Le suivi et le contrôle du respect de ces dispositions	12
2.5. Les dispositions applicables aux personnes étrangères.....	14

1. Le contrôle de droit commun des concentrations

1.1. Le contrôle de droit commun exercé par l'Autorité de la concurrence

Le contrôle des concentrations était initialement une prérogative du Gouvernement. Le contrôle des concentrations s'est structuré en France à partir de 1977 avec la création de la Commission de la concurrence ; à ses débuts, ce contrôle reste néanmoins facultatif et *ex post*, et l'activité reste réduite avec huit fusions examinées en huit ans. Dans le contexte de la loi sur la libéralisation des prix, la Commission est remplacée en 1986 par le Conseil de la concurrence¹, doté de compétences élargies. Toutefois, alors que le contrôle des pratiques anticoncurrentielles prohibées par les articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce (ententes, abus de position dominante, état de dépendance économique et ventes à perte) est confié au Conseil de la concurrence, le contrôle des concentrations reste du ressort de l'autorité politique. Une opération de concentration ne peut intervenir qu'après l'accord du ministre chargé de l'économie et, le cas échéant, du ministre chargé du secteur économique concerné². Le Conseil de la concurrence n'a, en la matière, qu'un rôle consultatif³.

Le contrôle des concentrations relève, depuis 2009, de l'Autorité de la concurrence, qui a le statut d'autorité administrative indépendante. La loi de modernisation de l'économie (LME) n°2008-776 du 4 août 2008 a institué l'Autorité de la concurrence, autorité administrative indépendante (AAI) chargée de veiller au libre jeu de la concurrence. Cette évolution institutionnelle s'est traduite par la mise en place d'un contrôle indépendant des concentrations. Depuis le 2 mars 2009, les entreprises notifient les opérations relevant du niveau national à l'Autorité de la concurrence, qui peut décider de les autoriser au terme d'une analyse concurrentielle rapide (« phase 1 ») ou d'un examen plus approfondi si nécessaire (« phase 2 »). Seules sont soumises à son examen les opérations au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires⁴ et ne relevant pas de la compétence de l'Union européenne⁵. En-deçà de ces seuils, les parties sont libres de procéder à leur transaction sans notification à une autorité de concurrence.

L'Autorité de la concurrence bénéficie aujourd'hui d'une indépendance reconnue à raison de son statut d'AAI. Dans l'exercice de leurs attributions, ses membres, nommés par le président de la République⁶ dont le mandat est irrévocable, ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité⁷. Cette indépendance, reconnue par la jurisprudence⁸, est par ailleurs protégée au niveau européen⁹.

¹ Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, titre II.

² Article L. 430-4 du code de commerce (version du 16 mai 2001 au 13 novembre 2008).

³ Articles L. 430-5, 430-6 et 430-7 du code de commerce (version du 16 mai 2001 au 13 novembre 2008).

⁴ Article L. 430-2 du code de commerce : le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration doit être supérieur à 150 M€ ; et le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés doit être supérieur à 50 M€. Des seuils spécifiques sont par ailleurs prévus pour le commerce de détail et l'Outre-mer.

⁵ Le règlement CE n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises prévoit la répartition des compétences entre la Commission européenne et les États membres.

⁶ Le président et les membres du collège sont nommés par décret du président de la République (article L. 461-1 du code de commerce).

⁷ Articles 6 et 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes.

⁸ Conseil constitutionnel, 12 octobre 2012, n° 2012-280 QPC, « Société Groupe Canal Plus et autres » ; Cour de cassation, pourvoi n° 20-18.672, 30 septembre 2021.

⁹ Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

Annexe III

Le contrôle de l'Autorité de la concurrence s'applique à tous les secteurs d'activité dans des conditions identiques, s'agissant des entreprises qui exercent une activité de production, de distribution et de services¹⁰. Si l'audiovisuel a été exclu du champ du contrôle des concentrations par le Conseil de la concurrence en 1989¹¹, il a été de nouveau intégré dans le droit commun à compter de 2000¹². De même, si la doctrine a pu s'interroger un temps¹³ sur l'intégration de la presse dans ce champ, en raison de l'exclusion de ce secteur de la compétence de la Commission de la concurrence en 1977¹⁴, il est désormais acquis que l'Autorité de la concurrence est compétente pour contrôler ce secteur, comme en témoigne la jurisprudence existante.

Le ministre chargé de l'économie dispose d'un pouvoir d'évocation après la « phase 2 »¹⁵. Dans un délai de vingt-cinq jours ouvrés à compter de la notification de la décision de l'Autorité de la concurrence aux parties, il peut en effet évoquer l'affaire et statuer sur l'opération en cause « pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence » et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération. Les motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence pouvant conduire le ministre à évoquer l'affaire sont, « notamment, le développement industriel, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi ». Ces décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État¹⁶. Cette possibilité n'a été utilisée qu'une seule fois depuis la création de l'Autorité de la concurrence, pour autoriser la prise de contrôle exclusif d'une partie du pôle « plats cuisinés ambiants » du groupe Agripole par Financière Cofigeo, sans retenir la condition de la cession des actifs initialement imposée par l'Autorité de la concurrence mais sous réserve d'un engagement relatif au maintien de l'emploi¹⁷.

1.2. Les spécificités du contrôle de droit commun des concentrations

L'examen des concentrations par l'Autorité de la concurrence suit une méthodologie uniforme. Dans un premier temps, l'Autorité détermine les marchés pertinents, c'est-à-dire le périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre les entreprises concernées par l'opération. L'identification de ces marchés tient compte de la pratique décisionnelle passée, ainsi que des décisions de la Commission européenne et des autres autorités de la concurrence en Europe. Dans un second temps, l'Autorité apprécie le pouvoir de marché de la partie notifiante, en analysant successivement les effets horizontaux, verticaux, congloméraux, les effets coordonnés ainsi que les contributions au progrès économique de l'opération. Elle s'appuie, à cet effet, sur les informations communiquées dans le dossier de notification, mais peut aussi mobiliser d'autres ressources, par exemple en effectuant un « test de marché », en sollicitant les clients, les fournisseurs, les concurrents, etc. ou encore en s'appuyant sur des études économiques. Afin de permettre aux entreprises de mieux anticiper les éléments pris en compte lors de l'examen d'une opération, l'Autorité a établi et publié des lignes directrices¹⁸, néanmoins dépourvues de toute portée normative.

¹⁰ Code du commerce, article L. 410-1.

¹¹ Loi n° 89-25 de la loi du 17 janvier 1989, article 18.

¹² Loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000, article 37.

¹³ Laurence Idot, 2005, « Les concentrations dans le secteur des médias : business as usual ? », in Revue internationale de droit économique, 2005/1.

¹⁴ Commission de la concurrence, avis du 2 octobre 1986, Abaissement sélectif du prix dans le secteur de la presse quotidienne d'information locale, rapport de la Commission pour l'année 1986, 1987, p. 12 ; loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, article 18.

¹⁵ Article L. 430-7-1 II. du code de commerce.

¹⁶ Cf. par exemple Conseil d'État, 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus et autres.

¹⁷ Ministère de l'économie et des finances, décision du 19 juillet 2018 statuant sur la prise de contrôle exclusif d'une partie du pôle plats cuisinés ambiants du groupe Agripole par Financière Cofigeo.

¹⁸ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations ».

Annexe III

À l'issue de cet examen, l'Autorité peut autoriser l'opération de concentration ou l'interdire. Elle peut aussi l'autoriser sous conditions. En effet, si cette opération porte atteinte à la concurrence de manière significative et que les gains d'efficacité économique qu'elle apporte sont insuffisants pour compenser cette atteinte, elle peut être autorisée sous réserve de mesures remédiant ou compensant les atteintes à la concurrence. Ces mesures peuvent prendre la forme d'engagements pris par la partie notifiante ou, s'ils sont insuffisants, d'injonctions et de prescriptions imposées par l'Autorité. Ces mesures sont très diverses et peuvent être rassemblées en deux catégories : des mesures structurelles, qui consistent à résoudre le risque posé par la détention d'un trop grand pouvoir de marché en vendant des actifs, et les engagements comportementaux, qui régulent le comportement futur de l'entité fusionnée sur le marché.

Les outils du droit de la concurrence se caractérisent ainsi par leur souplesse. D'abord, la définition des marchés pertinents au cas par cas, qui repose sur le principe de substituabilité, permet de tenir compte de l'évolution de l'environnement concurrentiel des acteurs en faisant, le cas échéant, évoluer la pratique décisionnelle. Ensuite, en permettant, par la technique des engagements, d'effectuer un véritable « modelage » de l'opération. Enfin, si l'Autorité de la concurrence peut interdire une opération, ce qui est arrivé pour la première fois en 2020 dans le secteur de la grande distribution¹⁹, cela n'empêche pas les opérateurs concernés de déposer un nouveau projet plus conforme aux exigences du droit de la concurrence. Le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 soulignait ainsi que le droit de la concurrence « *tire sa force de son caractère universel et de sa capacité à régir, par des instruments souples, l'ensemble des activités de production, de distribution et de services* ».

¹⁹ Autorité de la concurrence, décision 20-DCC-116 du 28 août 2020.

2. Le contrôle sectoriel des concentrations

Les dispositions relatives au contrôle des concentrations spécifiques au secteur des médias sont définies par deux textes, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 pour l'audiovisuel et pour les groupes pluri-médias, et la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 pour la presse. Compte tenu des spécificités du statut juridique de la liberté de communication en matière audiovisuelle et pour la presse, les règles applicables sont d'une nature et d'une portée distincte pour ces médias.

Les éléments qui suivent présentent successivement les dispositions applicables aux opérations de concentration dans l'audiovisuel (2.1), dans la presse (2.2) et concernant les groupes pluri-médias (2.3), ainsi que le suivi de ces règles (2.4). Enfin, la dernière section présente les règles spécifiquement applicables aux personnes étrangères (2.5 et tableau 3).

2.1. Les dispositions applicables à l'audiovisuel

Les dispositions relatives au contrôle des concentrations spécifiques à l'audiovisuel sont de deux natures : d'une part, une série de seuils applicables automatiquement limitant les opérations de concentration ; d'autre part, l'agrément de ces opérations par l'ARCOM.

2.1.1. Les dispositions applicables à la télévision

2.1.1.1. La limitation du cumul des autorisations

L'article 41 al. 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit une limitation du nombre d'autorisations pour des services de télévision nationaux. En effet, une même personne peut être titulaire, directement ou indirectement, d'un nombre maximal de sept autorisations relatives chacune à un service ou programme national de télévision, c'est-à-dire couvrant chacun une zone de plus de 10 M d'habitants²⁰. Le plafond, fixé en 1986 à deux autorisations, a été relevé à deux reprises :

- ◆ la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 a introduit, dans le contexte du développement de la télévision numérique terrestre (TNT), un plafond de cinq autorisations. Les débats parlementaires font état de la recherche d'un compromis, susceptible tout à la fois de préserver le pluralisme et la place des nouveaux entrants au sein de la télévision numérique terrestre et d'assurer une viabilité économique aux investissements engagés grâce à un effet de volume²¹ ;
- ◆ la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a porté ce seuil à sept autorisations. Le plafond de cinq autorisations était alors atteint par les groupes TF1, Canal +, Lagardère et M6. Le relèvement de ce plafond à sept autorisations a été justifié par le CSA en considérant qu'un nouvel appel à candidatures, notamment pour réaffecter les fréquences libérées par le service public, pourrait ne pas trouver preneur compte tenu de l'étroitesse du marché des chaînes thématiques et de la situation de blocage dans laquelle se trouvent les principaux opérateurs intéressés. Le CSA avait néanmoins souligné les conséquences d'une telle mesure en matière de pluralisme, le relèvement du plafond ne pouvant qu'encourager une concentration des acteurs de la TNT²².

²⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41-3 5°.

²¹ Assemblée nationale, « Liberté de communication », 2^{ème} séance du 23 mars 2000, compte-rendu intégral.

²² Assemblée nationale, 4 février 2004, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, n° 1413.

L'article 41 al. 7 et 9 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit aussi une limite du cumul d'autorisations pour des services de télévision locaux. D'une part (al. 7), le droit en vigueur interdit la délivrance d'une autorisation nouvelle relative à un service local de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode numérique à une personne déjà titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à des services de même nature si cette nouvelle autorisation avait pour effet de porter à plus de 19 M d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble de ces services. Cette disposition, introduite dès 1986 pour éviter les rachats de chaînes locales en vue de constituer un réseau national supplémentaire, prévoyait initialement un seuil de 6 M d'habitants pour la diffusion analogique. Ce seuil a été appliqué à la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode numérique par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000, puis relevé à deux reprises :

- ◆ la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a rehaussé ce seuil à 12 M d'habitants. Les travaux parlementaires de 2004 soulignent qu'il s'agit de favoriser le développement de réseaux de chaînes locales contrôlés par un même groupe, et d'accroître les recettes commerciales des chaînes grâce au développement de la syndication publicitaire à l'intérieur d'un même réseau ou entre réseaux²³ ;
- ◆ la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 a rehaussé ce seuil à 19 M d'habitants et prévu un mécanisme de réévaluation pluriannuelle par l'indexation tous les cinq ans sur un indice d'évolution de la population. Les travaux parlementaires²⁴ relevaient que cette disposition, initialement conçue pour éviter les rachats de chaînes locales pour constituer un réseau national supplémentaire ne correspondait plus à la situation consistant pour un acteur à déployer une offre nouvelle permettant d'accompagner le développement territorial, mettant en avant deux arguments. D'une part, l'émergence d'une offre locale d'information complémentaire à celle du réseau France 3 constitue un objectif d'intérêt général au regard du principe de respect du pluralisme et de la nécessaire diversité des offres de programmes. D'autre part, le seuil anti-concentration constitue une difficulté supplémentaire pour les chaînes locales qui sont nombreuses à connaître des déficits d'exploitation et à voir leur existence menacée faute d'avoir pu trouver un modèle économique satisfaisant. De fait, le seuil de 12 M d'habitants était atteint par un réseau de chaînes d'information locale, alors contraint de suspendre ses projets de développement. Aussi, ces mêmes travaux soulignaient le besoin « *d'adapter la réglementation afin de ne pas faire obstacle à la nécessaire restructuration de ce secteur* ». Enfin, ces travaux soulignent que le seuil finalement adopté « *résulte d'une position de compromis qui ne s'appuie sur aucune étude d'impact* », le projet de loi initial ayant proposé un seuil de 30 M d'habitants.

D'autre part (al. 9), une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en totalité dans la même zone en mode numérique. Cette disposition, introduite dès 1986 pour la diffusion en mode analogique, a été élargie au mode numérique par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000. Elle interdisait, jusqu'en 2009, l'attribution d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé « *en tout ou partie dans la même zone* ». L'article 81 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 a assoupli son application, interdisant l'attribution d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé « *en totalité dans la même zone* »²⁵.

²³ Sénat, 7 avril 2004, avis fait au nom de la commission des affaires culturelles n° 249.

²⁴ Assemblée nationale, 15 juin 2021, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, n° 4245.

²⁵ Cette évolution n'est pas intervenue à la demande spécifique des acteurs mais émane du constat, effectué par le CSA, que la disposition antérieure constituait un frein au développement potentiel des télévisions locales au niveau régional dans la mesure où elle interdisait à un même acteur de disposer d'autorisations pour des zones de diffusion limitrophes. Cf. Assemblée nationale, 18 novembre 2008, nouveau service public de la télévision – n° 1209, amendement n° 60 rect.

2.1.1.2. La limitation de la détention du capital

L'article 39 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit qu'une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une chaîne nationale de télévision diffusée par voie hertzienne terrestre dont l'audience moyenne annuelle dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision.

Le seuil avait été initialement fixé en 1986 à 25 %, sans condition d'audience. Les travaux parlementaires de 1986 soulignent que cette disposition, qui vise à garantir le « pluralisme interne » de la communication audiovisuelle, apparaît judicieuse compte tenu du très petit nombre de chaînes diffusées par voie hertzienne terrestre pouvant prétendre à une couverture nationale du territoire. Ils relèvent aussi que, sur un marché aussi étroit, « *il est incontestable que la détention par une seule personne du contrôle d'une société exploitant une de ces chaînes conférerait, ipso facto, à cette personne une "position dominante" dans le secteur de la communication* »²⁶. La rareté de la ressource radioélectrique, qui limitait à six canaux les possibilités de diffusion analogique et donc le nombre de chaînes, explique pourquoi cette disposition a été jugée nécessaire pour la télévision mais non pour la radio, qui autorisait la diffusion d'un nombre de services plus important.

Ce seuil a ensuite connu deux principales évolutions :

- ◆ d'une part, ce seuil a été relevé à 49 % par la loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994 (dite « Loi Carignon »). Les travaux parlementaires de 1994 soulignent que cette modification doit permettre de faciliter les augmentations de capital, qui sont complexes quand l'actionnariat est dispersé. Ils soulignent aussi qu'il est « *normal* » que l'actionnaire de référence d'une chaîne perçoive une part du profit correspondant aux responsabilités qu'il assume dans la gestion de la société. Il s'agit donc « *d'aligner le droit sur le fait, en l'occurrence le rôle joué [...] par les actionnaires de références dans la gestion des chaînes hertziennes. Or, l'expérience démontre que ce rôle n'affecte en rien le pluralisme des courants de pensée socio-culturels* »²⁷. Il faut noter que la même loi renforce par ailleurs la portée du contrôle de la concentration au sein d'une entreprise en soumettant explicitement à ce plafond tout « *concert* » d'actionnaires, ce qui n'était pas le cas du précédent seuil retenu, susceptible de conduire à des majorités de contrôle supérieures à 49 % ;
- ◆ d'autre part, la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 a restreint l'application de ce seuil aux services réalisant plus de 2,5 % de part d'audience ; puis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 a relevé ce seuil à 8 %. L'introduction de cette condition d'application s'explique par le nouveau contexte lié à la télévision numérique terrestre :
 - en premier lieu, la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 avait étendu la règle des 49 % aux services diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique. Or, cette extension aurait obligé les candidats issus du câble et du satellite à céder une partie de leur capital ; elle aurait aussi obligé les nouveaux entrants à trouver des partenaires minoritaires sur des projets dont le retour sur investissement était jugé relativement lent. Aussi, dans un contexte où « *l'abondance de l'offre va [...] succéder à sa rareté, remettant en cause, du même coup, les critères d'évaluation du pluralisme et d'équilibre entre opérateurs retenus en 1986 et 1994* »²⁸, la loi du 17 juillet 2001 a exonéré les chaînes à faible audience de la règle des 49 % par l'introduction du seuil d'audience de 2,5 % ;

²⁶ Sénat, rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la liberté de communication, examen des articles, tome II, 25 juin 1986, n° 415.

²⁷ Sénat, 9 décembre 1993, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, n° 162.

²⁸ Assemblée nationale, 2 mai 2001, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, n° 3032.

Annexe III

- en second lieu, les travaux parlementaires de 2008²⁹ soulignent qu'à l'approche de la délivrance des premières autorisations de la TNT, cette condition est rapidement apparue à la fois trop rigoureuse pour les services existants et dissuasive à l'égard des divers candidats. Plusieurs chaînes de la TNT connaissaient en effet une forte progression de leur audience et il était estimé qu'elles pourraient atteindre le seuil de 2,5 % avant le basculement complet de la diffusion en mode analogique à la diffusion en mode numérique, prévu au 30 novembre 2011 (notamment TMC et W9). En atteignant ce seuil, elles auraient été tenues de ramener la part de leurs actionnaires de contrôle au capital sous le seuil de 49 %. Dans ce contexte, afin d'éviter un risque de déstabilisation de ces nouvelles chaînes, pour la plupart encore déficitaires et qui « *apportent une contribution importante à la diversité et au pluralisme* », le seuil d'audience a été porté de 2,5 % à 8 % pour l'application de la règle des 49 %.

La part d'audience nationale est appréciée par rapport à l'audience totale des services de télévision par voie hertzienne terrestre numérique, par câble et par satellite.

2.1.2. Les dispositions applicables à la radio

La concentration des groupes radiophoniques est initialement limitée dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 par un plafond national. Toute personne disposant d'un réseau de diffusion à caractère national, c'est-à-dire couvrant une zone de plus de 30 M d'habitants³⁰, ne pouvait contrôler un second réseau dont la couverture serait supérieure à 15 M d'habitants. Il faut noter que ce plafond ne s'applique qu'aux services de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique. Cette règle génère des effets de seuil car elle autorisait ainsi la détention de plusieurs réseaux dès lors qu'aucun d'entre eux n'atteignait 30 M d'habitants. Ainsi, en 1989, RMC, dont la couverture était légèrement inférieure à 30 M d'habitants, a pu acquérir la majorité du capital de Nostalgie, deuxième réseau français et qui couvrait alors plus de 15 M d'habitants³¹.

La loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994 a réformé le plafond fixé à l'article 41. Afin d'éviter les effets de seuil, elle a redéfini le plafond en tenant compte de la couverture cumulée totale des différents réseaux d'un même groupe, à hauteur de 150 M d'habitants. Un réseau pouvant couvrir l'ensemble de la population française (59 M d'habitants en 1994), seuls les groupes disposant de trois réseaux nationaux sont susceptibles de dépasser ce plafond. Cette évolution a eu des conséquences immédiates sur le paysage radiophonique : la même année, le groupe Lagardère (propriétaire d'Europe 1) rachetait RFM.

Enfin, la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 a relevé le seuil à hauteur de 160 M d'habitants. Un mécanisme d'indexation sur l'évolution démographique a par ailleurs été introduit, prévoyant une réévaluation de ce seuil tous les cinq ans sur la base d'un indice d'évolution de la population.

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a introduit un second plafond pour tenir compte de l'arrivée de la radio hertzienne terrestre diffusée en mode numérique. Désormais, nul ne peut être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives chacune à un service de radio dont l'audience potentielle cumulée terrestre dépasse 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre. Ce second plafond, qui s'applique quel que soit le mode de diffusion hertzienne terrestre, analogique (FM et grandes ondes) ou numérique (DAB+), s'ajoute au plafond introduit en 1986. Le seuil fixé par la loi correspond au ratio entre la population couverte par les services de radio d'un groupe et la population couverte par l'ensemble des services de radio. Il s'agit, tout comme le premier plafond,

²⁹ Sénat, 24 juin 2008, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi après déclaration d'urgence, de modernisation de l'économie, n° 413.

³⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41-3 3° b).

³¹ CSA, 2014, « La concentration du média radiophonique. Rapport au Parlement » ; Le Monde, 21 avril 1989, « Grandes manœuvres dans le paysage radiophonique Radio-Monte-Carlo négocie le rachat du réseau Nostalgie ».

d'une audience potentielle et non réelle, toutefois exprimée en des termes relatifs et non en valeur absolue.

2.1.3. L'agrément par l'ARCOM des changements de contrôle

L'ARCOM peut, dans certaines situations, retirer une autorisation d'émettre. L'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 al. 1 donne la possibilité à l'ARCOM, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée, « *notamment des changements intervenus dans la composition du capital social* » ou des organes de direction et dans les modalités de financement, de la retirer sans mise en demeure préalable. Il incombe à l'ARCOM, dans une telle situation, de s'assurer que ces modifications ne sont pas « *de nature à compromettre l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public* », « *notamment en ce qui concerne la diversité des opérateurs* »³². Toutefois, alors que cette disposition avait initialement été interprétée et appliquée par le CSA comme un pouvoir d'agrément *ex ante*, le juge constitutionnel a expressément souligné, dans une décision de 2011³³, qu'elle n'impose pas l'agrément du CSA préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres.

La procédure prévue à l'article 42-3 al. 1 a été mise en œuvre une seule fois depuis 2010, concernant la société Diversité TV, le CSA ayant considéré que l'autorisation délivrée en 2012 pour l'exploitation de la chaîne de télévision N23 avait été obtenue par fraude ; cette décision avait été ultérieurement annulée par le Conseil d'État, considérant qu'il ne résultait pas de l'instruction qu'une fraude à la loi, de nature à justifier le retrait de l'autorisation, avait été démontrée³⁴.

Dans ce contexte, une procédure d'agrément a été établie en 2013 à l'article 42-3 al. 5. En effet, constatant, depuis le lancement de la TNT, des reventes de sociétés détentrices de fréquences, « *avec des gains parfois très importants pour ces entreprises* », le législateur a encadré cette pratique pour « *éviter la tentation que des candidatures ne soient inspirées que par le souhait de revendre les chaînes au plus offrant* »³⁵. La loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013³⁶ a ainsi institué aux alinéas 5 à 8 de l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 une procédure d'agrément que doit obtenir tout éditeur de services détenteur d'une autorisation auprès de l'ARCOM en cas de modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, de la société titulaire de l'autorisation.

Cet agrément fait l'objet d'une décision motivée, la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015³⁷ ayant précisé qu'il est délivré en tenant compte du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service. Lorsque la modification du contrôle porte sur un service national de télévision autorisé ou un service de radio appartenant à un réseau de diffusion à caractère national, et que cette modification est susceptible de modifier de façon importante le marché en cause, l'agrément est précédé d'une étude d'impact, notamment économique, rendue publique dans le respect du secret des affaires. Si elle l'estime utile, l'ARCOM peut effectuer une telle étude pour les autres services autorisés. S'agissant des services de télévision, cette procédure a été mise en œuvre en 2015 lors la prise de contrôle de la société Diversité TV France SAS par le groupe NextRadioTV et, en 2018, lors de la prise de contrôle de la société Groupe News Participations par SFR ; cette procédure n'a pas été appliquée à ce jour s'agissant des services de radio appartenant

³² Conseil d'État, 30 décembre 2010, Société Métropole Télévision, n° 338273.

³³ C.C., décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011.

³⁴ Conseil d'État, Sect, 30 mars 2016 Société Diversité TV France n° 395702.

³⁵ Sénat, 17 septembre 2013, rapport fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi organique et sur le projet de loi relatifs à l'indépendance de l'audiovisuel public, n° 848.

³⁶ Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, article 27.

³⁷ Loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, article 7.

à des réseaux de diffusion à caractère national.

Les travaux parlementaires relatifs à cette procédure indiquent qu'elle doit permettre, d'une part, d'organiser l'information de l'ARCOM sur les modifications susceptibles de donner lieu au prononcé d'une mesure de retrait et, d'autre part, de donner une base législative aux agréments qu'elle délivre aux modifications n'apparaissant pas de nature à remettre en cause les choix opérés lors de l'appel aux candidatures. L'Autorité apprécie, en particulier, « *si les modifications envisagées sont de nature à compromettre l'impératif de pluralisme et l'intérêt du public eu égard, le cas échéant, aux engagements pris par les opérateurs intéressés pour en atténuer ou en compenser les effets notamment économiques et en matière de concurrence* »³⁸. En pratique, cette procédure d'agrément permet aujourd'hui à l'ARCOM d'autoriser ou de refuser, en disposant d'une certaine marge d'appréciation, une opération de concentration concernant un éditeur détenteur d'une autorisation³⁹. Cette marge d'interprétation est toutefois bornée par les seuils du dispositif anti-concentration présentés ci-avant.

Cet agrément ne peut être délivré pour les éditeurs de TNT que cinq ans après la délivrance d'une autorisation. Suivant l'objectif de « *moraliser le système né de l'utilisation du domaine public* »⁴⁰, le législateur a complété, avec la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016⁴¹, l'alinéa 1 de l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 par une disposition aux termes de laquelle l'ARCOM ne peut agréer une modification du contrôle direct ou indirect d'une société titulaire d'une autorisation intervenant dans un délai de cinq ans à compter de cette délivrance, sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société. Les travaux parlementaires sur cette disposition soulignent que si elle prévoit une exception concernant la modification du capital d'une société justifiée par des difficultés économiques menaçant sa viabilité, aucune disposition ne permettrait, de la même manière, d'autoriser un projet de rapprochement fondé sur un projet industriel de développement qui serait bénéfique pour l'entreprise⁴².

Les décisions d'agrément peuvent comporter des engagements de la part des parties. Les décisions d'agrément prises sur le fondement de l'article 42-3 comportent une appréciation de « *l'incidence de l'opération sur l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public* ». Dans ce cadre, l'ARCOM vérifie que la modification des modalités de financement sollicitée ne porte pas atteinte, d'une part, à la qualité et à la diversité des programmes et, d'autre part, aux équilibres du secteur audiovisuel ; elle s'assure d'une concurrence et d'une diversité suffisantes des opérateurs, en prenant notamment en compte les équilibres du marché publicitaire des services de télévision hertzienne terrestre. La décision peut acter des engagements pris par les parties, pouvant porter, notamment, sur le format et le contenu des programmes, la représentation des personnes représentatives de la diversité de la société française, la représentation paritaire des hommes et des femmes, l'accessibilité des programmes aux personnes sourdes ou malentendantes, ou encore l'indépendance des rédactions des médias⁴³. Ces engagements font l'objet d'un suivi dans le cadre des conventions passées avec l'ARCOM.

³⁸ Assemblée nationale, 17 juillet 2013, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, n° 1275.

³⁹ Une interview en 2021 de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'ARCOM, précise ainsi : « *L'Arcom donnera également sa décision propre sur ce dossier en octobre. Mais l'Arcom peut-elle vraiment refuser la fusion entre les groupes TF1 et M6 ? "Oui, bien sûr, cela fait partie de ses compétences", assure son président* » (Europe 1, 7 janvier 2022, « *"La fusion TF1-M6 est l'un de nos dossiers majeurs", explique le patron de l'Arcom* »).

⁴⁰ Assemblée nationale, deuxième séance du 8 mars 2016, intervention de M^{me} Audrey Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication. Cf. aussi à ce sujet Conseil d'État, décision n° 395702, 30 mars 2016, société Diversité TV France.

⁴¹ Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, article 15.

⁴² Sénat, 30 mars 2016, rapport n° 518 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 518.

⁴³ À titre d'exemple : Conseil d'État, 5/7 SSR, du 29 mai 2002, n° 222112, services privés de radiodiffusion sonore et de télévision ; CSA, décision n° 2018 -222 du 20 avril 2018 ; CSA, décision n° 2020-598 du 30 septembre 2020.

L'examen des concentrations par l'ARCOM ne prend pas en compte la détention par les parties de médias en dehors de l'audiovisuel. En effet, dans le cadre des décisions d'agrément prises sur le fondement de l'article 42-3 al. 5, l'incidence d'une opération sur l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public est appréciée par l'ARCOM au regard des services concernés par l'opération : la circonstance, dans le cadre d'une opération qui se situerait par exemple dans le champ de la télévision, que les acteurs concernés détiennent par ailleurs des titres de presse, n'entre pas en ligne de compte. Cette analyse résulte davantage d'une pratique adoptée par l'ARCOM que des textes, car l'alinéa 5 précise uniquement que « *cet agrément fait l'objet d'une décision motivée* ».

Dans le même sens, les auditions de la mission ont permis de confirmer que la procédure de retrait de l'autorisation sans mise en demeure préalable, instituée à l'article 42-3 al. 1, ne concernerait pas, en pratique, des sociétés autorisées qui viendraient à acquérir de nouveaux médias, par exemple dans la presse. Il s'agit également d'une pratique de l'Autorité, car le même article prévoit que cette procédure peut être engagée sur le fondement d'une « *modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée* ». Or, l'article 29 al. 7 3° prévoit que l'ARCOM tient compte, dans la délivrance des autorisations, « *des participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse* ». Les auditions de la mission ont confirmé que cette disposition n'a jamais été employée dans le cadre d'une décision d'autorisation.

2.2. Les dispositions applicables à la presse

Le premier dispositif ayant pour but de préserver le pluralisme a été historiquement institué pour le secteur de la presse. La loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 met en effet en place une commission pour la transparence et le pluralisme de la presse et institue des seuils de diffusion applicables aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale (IPG). La loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 a abrogé la loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 et introduit un nouveau dispositif centré sur les quotidiens nationaux d'information politique et générale. Ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel et la loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986 a alors introduit le dispositif actuel dans la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 modifiée.

Une seule règle anti-concentration s'applique au secteur de la presse. L'article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse interdit, à peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance d'une publication quotidienne imprimée d'IPG lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location-gérance des publications de même nature dont le total de la diffusion excède 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications de même nature. Cette diffusion est appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date d'acquisition, de prise de contrôle ou de prise en location-gérance. Ces dispositions ont été adoptées en 1986, sans aucune modification depuis.

2.3. Les dispositions applicables aux groupes pluri-médias

Les articles 41-1 à 41-2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 établissent une limite aux concentrations pluri-médias. Les articles 41-1 et 41-2 visent à prévenir les atteintes portées au pluralisme respectivement au plan national et au plan régional et local en mode analogique. L'article 41-1 interdit ainsi la délivrance d'une autorisation relative à un service de télévision ou de radio diffusé par voie hertzienne terrestre en mode analogique à une personne qui se retrouverait, de ce fait, dans plus de deux des trois situations suivantes :

- ◆ être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint 4 M 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 30 M d'habitants ;
- ◆ éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature.

L'article 41-2 prévoit des dispositions analogues au plan régional et local, pour la délivrance d'une autorisation relative à un service de télévision ou de radio diffusé par voie hertzienne terrestre en mode analogique pour une zone géographique déterminée. En réalité, les articles 41-1 et 41-2 ne s'appliquent désormais qu'à l'attribution d'autorisations pour la radio, la télévision n'étant plus diffusée en mode analogique.

Ces dispositions, dites règle des « deux sur trois », ont été introduites par la loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986 afin de prendre en compte la censure de dispositions du texte initial par le Conseil constitutionnel et ainsi éviter « *des situations caractérisées par des concentrations, non seulement dans le domaine de l'audiovisuel, mais également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audiovisuel est une des composantes* »⁴⁴. Les débats au Sénat soulignent à ce titre que « *le Conseil constitutionnel oblige la France à se doter d'un dispositif anti-concentration multimédia sévère* » et qu'« *en interprétant la loi qui lui est soumise et en sollicitant à cette fin une "intention du législateur" que rien, dans les travaux préparatoires, ne permettait de pressentir [...] le Conseil constitutionnel se fait en quelque sorte législateur* »⁴⁵.

Il convient de noter, par ailleurs, que ces dispositions fonctionnaient initialement selon la règle des « deux sur quatre ». Outre les trois situations susmentionnées, s'ajoutait également le fait d'être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux de distribution de services de radiodiffusion sonore et de télévision par câble (al. 1, 3°).

Les articles 41-1-1 et 41-2-1 ont été introduits par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 afin de prévenir les atteintes au pluralisme en mode numérique, sur le plan national ainsi que régional et local. Cette modification a été rendue nécessaire afin de prendre en compte le déploiement de la TNT⁴⁶. Ainsi, aux termes de l'article 41-1-1, aucune autorisation pour un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :

- ◆ être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint 4 M 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 30 M d'habitants ;

⁴⁴ C.C, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

⁴⁵ Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, compte-rendu intégral, 6^{ème} séance, 21 octobre 1986.

⁴⁶ Assemblée nationale, 2 mai 2001, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, n° 3032.

Annexe III

- ♦ éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature.

L'article 42-2-1 prévoit des dispositions analogues au plan régional et local, pour la délivrance d'une autorisation relative à un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique pour une zone géographique déterminée.

Il convient par ailleurs de noter qu'initialement, les articles 41-1-1 et 41-2-1 régissaient aussi les attributions relatives à un service de radio par voie hertzienne terrestre en mode numérique (en renvoyant à l'article 30-2). La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a modifié cette situation en restreignant le champ de ces deux articles à la délivrance d'autorisations relatives à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode numérique.

Si aucun des articles du dispositif anti-concentration pluri-médias ne s'applique ainsi en cas de délivrance d'une autorisation relative à un service de radio en mode numérique, ce type d'autorisation doit néanmoins être pris en compte pour apprécier le respect des conditions prévues aux articles 41-1 et suivants : les 2° des articles 41-1 à 41-2-1 renvoient à la circonstance qu'un opérateur soit « titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio », sans se limiter aux autorisations accordées en mode analogique⁴⁷.

Enfin, tant l'article 41-1-1 que 42-2-1 (al. 1, 3°) prévoyaient, dans leur rédaction initiale, une quatrième situation visant la détention d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux de distribution. La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a transformé la règle des « deux sur quatre » par la règle actuelle des « deux sur trois », en supprimant les dispositions relatives à l'exploitation de réseaux de distribution par câble (articles 41-1 et 41-2, al. 1, 3°) et à l'exploitation de réseaux de distribution (articles 41-1-1 et 41-2-1, al. 1, 3°). Cette modification a été apportée afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de la législation européenne, en même temps que le régime des obligations de reprise garantit le pluralisme de l'offre des distributeurs par câble⁴⁸. Ce dispositif ne concerne donc ni la diffusion par satellite ni l'exploitation des réseaux câblés.

2.4. Le suivi et le contrôle du respect de ces dispositions

2.4.1. Pour l'audiovisuel

Les sociétés titulaires d'une autorisation de diffusion ont l'obligation d'informer l'ARCOM de la modification de leur capital social. D'une part, l'article 38 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 fait obligation à toute personne physique ou morale qui vient à détenir une fraction supérieure ou égale à 10 % du capital ou des droits de vote aux assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation d'en informer l'ARCOM dans le délai d'un mois à compter du franchissement de ces seuils. Les conventions établies par l'ARCOM avec les éditeurs comprennent des dispositions-type⁴⁹ plus précises, prévoyant :

- ♦ l'information de l'ARCOM de toute modification du montant du capital social ainsi que de toute modification de la répartition portant sur 1 % ou plus du capital social ou des droits de vote de la société titulaire ;

⁴⁷ ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission.

⁴⁸ Assemblée nationale, 4 février 2004, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, n° 1413 ; Assemblée nationale, 10 février 2004, 3^{ème} séance, examen en séance publique du projet de loi.

⁴⁹ Ces dispositions sont reprises à l'identique pour un échantillon constitué des dix premières chaînes de télévision privées et des dix premières stations de radio privées en termes d'audience.

Annexe III

- ◆ l'information de l'ARCOM de tout changement de contrôle et toute modification de la répartition portant sur 5 % ou plus du capital social ou des droits de vote de la ou des sociétés qui contrôlent, le cas échéant, la société titulaire, au sens de l'article 41-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ainsi que de la ou des sociétés intermédiaires ;
- ◆ la communication, sur demande de l'ARCOM, de la composition détaillée du capital social et des droits de vote de la société titulaire ainsi que de la ou des sociétés qui contrôlent, le cas échéant, la société titulaire.

D'autre part, et de manière générale, l'article 19 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit que, pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par la présente loi, l'ARCOM peut procéder, auprès des éditeurs de communication audiovisuelle, aux enquêtes nécessaires pour s'assurer du respect de leurs obligations, de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de ses missions et sur la base d'une décision motivée de sa part. Dans le cadre de ces enquêtes, l'ARCOM peut, sans que le secret des affaires puisse lui être opposé, obtenir la communication de tous documents professionnels nécessaires, procéder à des auditions et recueillir les renseignements et justifications nécessaires à l'enquête.

Des sanctions pénales sont prévues en cas de manquement à certaines obligations par les opérateurs privés⁵⁰. D'une part, l'article 77 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit une amende de 150 000 € en cas de contravention aux dispositions de l'article 39. Des sanctions spécifiques ne sont pas prévues pour les articles 41-1 à 41-2-1, qui accordent néanmoins un délai de six mois pour se mettre en conformité avec la loi en cas de non-respect de leurs dispositions.

D'autre part, et plus généralement, l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit que les éditeurs peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires. En cas de non-conformité à la mise en demeure, l'ARCOM peut, comme précisé à l'article 43, prononcer, compte tenu de la gravité du manquement, et à la condition que celui-ci repose sur des faits distincts ou couvre une période distincte de ceux ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure, des sanctions allant de la suspension pour un mois au plus, de l'édition du ou des services, d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires, au retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.

Le rapport annuel de l'ARCOM précise les mesures prises dans le cadre du dispositif anti-concentration sectoriel. En effet, l'article 18 al. 1 5° de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit que le rapport annuel d'activité établi par l'ARCOM présente « *les mesures prises en application des articles 39 à 41-4 visant à limiter la concentration et à prévenir les atteintes au pluralisme, notamment un état détaillé présentant la situation des entreprises audiovisuelles concernées à l'égard des limites fixées aux mêmes articles 39 à 41-4* ».

2.4.2. Pour la presse

Le ministère de la Culture, et plus précisément la DGMIC, assure le contrôle du respect défini à l'article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986. L'article 12 de la même loi prévoit une peine d'un an de prison et de 30 000 € d'amende ou l'une de ces deux peines seulement pour ceux qui, en leur nom personnel ou comme représentant d'une personne morale, enfreignent l'interdiction édictée par l'article 11.

⁵⁰ Le régime de sanction prévu pour les opérateurs publics est fixé aux articles 48-1 à 48-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

2.5. Les dispositions applicables aux personnes étrangères

2.5.1. L'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 limite la participation des personnes extra-européennes au capital des services audiovisuels autorisés

La loi limite l'acquisition des médias audiovisuels hertziens nationaux par des acteurs étrangers. Aux termes de l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dans sa version initiale, sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des personnes physiques ou morales ressortissant d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne (UE) ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française. Cette disposition permet de protéger les services de radio et de télévision terrestres autorisés d'une prise de contrôle par une personne extra-communautaire.

La nationalité des entreprises est appréciée, pour l'application de ces dispositions, en tenant compte à la fois du siège social et du contrôle : pour être considérée comme une société de nationalité française, il ne suffit pas à la société actionnaire d'avoir un siège social en France et d'être, à ce titre, régie pour sa constitution et son fonctionnement par le droit français des sociétés, elle doit aussi faire l'objet d'un contrôle par des intérêts français, défini de façon spécifique comme la détention de la majorité du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales par des personnes de nationalité française⁵¹. Par ailleurs, le seuil de 20 % fixé par ce texte doit être apprécié à l'égard de l'ensemble des participations étrangères confondues, et non en l'appliquant à la participation de chaque personne étrangère.

Afin de tenir compte d'une décision du Conseil d'État de 2015⁵², qui estimait que ces dispositions, telles que rédigées initialement dans la loi, avaient pour effet d'interdire à une personne de nationalité étrangère d'acquérir plus de 20 % du capital d'une société déjà titulaire d'une autorisation, et non pas d'interdire la délivrance d'une autorisation nouvelle à une société « *déjà détenue à plus de 20 % par une personne de nationalité étrangère* », la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 (dite « Bloche ») a complété ces dispositions en indiquant que la limitation s'applique non seulement lors d'une prise de participation au capital d'une société déjà autorisée mais également lors d'une autorisation délivrée par l'ARCOM.

Le champ d'application de ces dispositions appelle les précisions suivantes :

- ◆ **elles ne s'appliquent qu'aux services autorisés par l'ARCOM :** les dispositions de l'article 40 susmentionnées ne s'appliquent en effet qu'aux sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, et ne s'appliquent donc pas aux services distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'ARCOM (câble, satellite, ADSL, etc.) ;
- ◆ **elles ne s'appliquent qu'aux services assurés en langue française :** les dispositions de l'article 40 susmentionnées ne s'appliquent en effet qu'aux services de radio ou de télévision assurés en langue française. De ce fait, les services diffusés dans une langue étrangère ne sont pas soumis à ces dispositions ; c'est le cas, par exemple, de Radio Orient, service assuré majoritairement en arabe littéraire (cf. tableau 1).

⁵¹ Conseil d'État, avis n° 367.729, 27 juin 2002.

⁵² Conseil d'État, 5^{ème} / 4^{ème} SSR, 04/02/2015, 367519, « Association Racif ».

Les dispositions de l'article 40 s'appliquent sous réserve des engagements internationaux de la France. Cela explique, par exemple, les accords internationaux conclus entre la France et la Principauté de Monaco afin de permettre à TMC, alors détenue à plus de 20 % par des capitaux monégasques, d'être autorisée à éditer un service de télévision au niveau local, puis au niveau national⁵³.

De même, ces dispositions ne s'appliquent pas aux éditeurs de services dont le capital et les droits de vote sont détenus à hauteur de 80 % au moins par des radiodiffuseurs publics appartenant à des États du Conseil de l'Europe et dont la part du capital et des droits de vote détenue par une des sociétés mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 est au moins égale à 20 %. Le ministère de la culture a indiqué à la mission que cette disposition, ajoutée par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007⁵⁴, était motivée par la situation d'Euronews qui souhaitait répondre à un appel à candidatures pour l'édition de services locaux de TNT lancé par le CSA en 2006. La composition du capital de la société éditrice d'Euronews se heurtait aux dispositions de l'article 40 au regard de la part de ses actionnaires extra-communautaires ; cette disposition n'a cependant pas trouvé application, Euronews n'étant pas devenue une chaîne de la TNT⁵⁵.

2.5.2. L'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 limite la participation des personnes extra-européennes au capital des éditeurs de presse

La loi limite l'acquisition des titres de presse par des acteurs étrangers. Aux termes de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986, sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France et comportant soit une clause d'assimilation au national, soit une clause de réciprocité dans le domaine de la presse, les étrangers ne peuvent pas procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, leur part à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote d'une entreprise éditant une publication de langue française.

Le champ d'application de ces dispositions appelle les précisions suivantes :

- ◆ **elles ne s'appliquent qu'à l'édition de titres de presse papier :** effet, l'article 7 susmentionné ne concerne que les entreprises éditant une publication de presse, ce qui exclut les services de presse en ligne (SPEL) ;
- ◆ **elles ne s'appliquent pas à la création de nouvelles publications :** à la différence du seuil prévu pour les médias audiovisuels hertziens à l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, les dispositions de l'article 7 susmentionnées ne s'appliquent qu'aux acquisitions de parts du capital social ou des droits de vote, et non à la création d'une nouvelle entreprise éditant une publication de langue française. Il convient de distinguer la création initiale d'une entreprise d'une modification de la structure du capital social d'une société déjà immatriculée au registre du commerce, qui ne peut être regardée comme s'intégrant à la phase de constitution de la société⁵⁶ ;
- ◆ **elles ne s'appliquent qu'aux publications de langue française.** Les travaux parlementaires de 1986 soulignent à ce sujet que, s'il est « *normal que le caractère national et l'indépendance des journaux de langue française à l'égard de puissances et d'intérêts étrangers soient garantis, [...] la France est une terre d'asile et de liberté, et notre pays doit être accueillant à des publications destinées à des communautés étrangères implantées sur son sol* »⁵⁷.

⁵³ Assemblée nationale, 2 mars 2016, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 3542.

⁵⁴ Assemblée nationale, 25 janvier 2007, modernisation de la diffusion audiovisuelle et télévision du futur (n° 3460), amendement n° 63.

⁵⁵ DGMIC, 2022, contribution écrite à la mission.

⁵⁶ Ministère de la culture, 2021, contribution écrite à la mission.

⁵⁷ Assemblée nationale, 17 juin 1986, seconde session ordinaire de 1985-1986 (77^{ème} séance), compte-rendu intégral de la 1^{ère} séance, p. 4.

Annexe III

Les dispositions de l'article 40 s'appliquent sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France et comportant soit une clause d'assimilation au national, soit une clause de réciprocité dans le domaine de la presse (cf. encadré 1). La présence d'une telle clause n'est toutefois pas suffisante, des stipulations spécifiques pouvant empêcher de déroger aux dispositions de l'article 40 (cf. encadré 1).

Encadré 1 : La convention d'établissement entre la France et les États Unis du 25 novembre 1959

La convention d'établissement entre la France et les États-Unis du 25 novembre 1959 comporte une clause d'assimilation au national pour les investissements réalisés en France par une entreprise américaine. Toutefois, l'article 5 de la convention stipule que « *chacune des Hautes Parties contractantes peut imposer des restrictions à la possession par des étrangers d'intérêts dans des entreprises se livrant à des activités d'un caractère particulier* ». Comme indiqué par le ministère de la culture, si cette disposition ne peut être interprétée comme excluant *de jure* de la clause d'assimilation au national tout investissement américain dans le secteur de la presse, elle l'est pour les investissements réalisés dans les entreprises qui, au sein de ce secteur, sont considérées comme se livrant à une activité d'un caractère particulier, comme l'édition de publications d'information politique et générale (IPG) qui, par leur nature, ont une influence sur l'opinion publique ; cette interprétation a fait l'objet d'échanges convergents entre le ministère de la culture et le ministère chargé des affaires étrangères. Dans ce contexte, la presse d'IPG peut être regardée comme présentant un caractère particulier faisant obstacle à l'application de la clause d'assimilation au national prévue à l'article 5 de la convention.

Source : Ministère de la culture, 2021, contribution écrite à la mission.

Des dispositions similaires existent pour les entreprises de distribution de presse. En effet, l'article 11 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 (dite « Bichet ») prévoit que, sous réserve des engagements internationaux de la France comportant soit une clause d'assimilation au national, soit une clause de réciprocité dans le domaine de la presse, une personne physique non ressortissante d'un État partie à l'accord sur l'EEE ne peut détenir ou acquérir plus de 20 % des droits de vote d'une société agréée de distribution de la presse. Il en est de même des personnes morales établies en dehors du territoire d'un État partie à l'accord sur l'EEE ou contrôlées, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par une personne physique non ressortissante de l'un de ces États ou par une personne morale établie ou ayant son siège social en dehors de l'un de ces mêmes États.

2.5.3. Ces dispositions apparaissent compatibles avec la réglementation européenne

Les dispositions susmentionnées ne s'appliquent qu'aux personnes physiques ou morales extra-européennes. L'examen des travaux parlementaires de 1986 souligne la volonté initiale d'éviter tout conflit avec les règles européennes en vigueur à l'époque, intention que traduit la réserve des engagements internationaux de la France figurant au début de ces deux articles. Comme relevé lors de ces travaux, cette réserve impose d'assimiler les ressortissants européens aux nationaux pour l'application de ces dispositions conformément au traité de Rome de 1957 qui consacre le principe de non-discrimination entre ces citoyens⁵⁸. De ce fait, les dispositions susmentionnées ne concernent pas les personnes physiques ou morales ressortissant d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE autre que la France, qui doivent être traitées comme les personnes de nationalité française. De plus, ces dispositions peuvent être opposées à des sociétés établies dans l'UE ou un État partie à l'accord sur l'EEE et dont le capital serait détenu à plus de 20 % par des personnes physiques ou morales extra-européennes⁵⁹.

⁵⁸ Pour la presse, cf. Assemblée nationale, 17 juin 1986, seconde session ordinaire de 1985-1986 (77^{ème} séance), compte-rendu intégral de la 1^{ère} séance, p. 4 ; pour l'audiovisuel, cf. Sénat, 25 juin 1986, rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la liberté de communication, n° 415, p. 73.

⁵⁹ Conseil d'État, avis n° 367.729, 27 juin 2002.

Elles apparaissent conformes à la libre circulation des capitaux au sein du marché intérieur. Ces dispositions peuvent, certes, s'analyser comme des restrictions à la liberté d'établissement ainsi qu'à la libre circulation des capitaux, protégés respectivement aux articles 49 et 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ; et, dans la mesure où les entraves qu'elles sont également susceptibles d'entraîner au regard de la liberté d'établissement peuvent être considérées comme les conséquences directes des obstacles à la libre circulation des capitaux, elles peuvent s'analyser sous l'angle de cette dernière⁶⁰. Toutefois, en application de l'article 64 § 1 du TFUE (dit aussi « clause de gel »), l'article 63 du TFUE ne porte pas atteinte à l'application par les États membres aux pays tiers des restrictions existant à la date du 31 décembre 1993 en vertu du droit national ou du droit de l'UE en ce qui concerne les mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers lorsqu'ils impliquent des investissements directs.

2.5.4. Le suivi de ces dispositions présente une difficulté spécifique pour les sociétés cotées

L'ARCOM s'assure du respect des dispositions de l'article 40, dans le cadre des appels à candidatures en vue de la délivrance des autorisations et de leur renouvellement, et lors des opérations de restructuration du capital des sociétés titulaires d'une autorisation. L'Autorité vérifie pour cela l'origine des sociétés directement actionnaires, sur la base du lieu d'établissement du siège social et de la nationalité des personnes physiques ou morales détenant la majorité du capital. Elle conduit ce même exercice pour les sociétés indirectement actionnaires jusqu'à la connaissance de la nationalité du détenteur indirect d'actions d'une société titulaire d'une autorisation.

De même, à cette fin, les conventions passées avec les éditeurs prévoient, pour l'application de l'article 40, l'obligation de fournir semestriellement à l'ARCOM les éléments permettant de déterminer la nationalité de chacun de leurs actionnaires et la part de leur actionnariat non européen, au sens du deuxième alinéa de cet article. Lorsque les actions de la société titulaire ou de l'un de ses actionnaires directs ou indirects sont admises aux négociations sur un marché réglementé, ces éléments consistent, à la demande de l'ARCOM, en la transmission des relevés Euroclear France des différentes sociétés concernées.

Les données dont dispose l'ARCOM proviennent ainsi des déclarations des éditeurs ou bien des relevés de la société Euroclear France (cf. tableau 1). L'article L. 228-2 du code de commerce permet à l'Autorité de remonter dans la chaîne de l'actionnariat, conférant aux sociétés émettrices (donc aux titulaires d'autorisations) le droit de demander aux « intermédiaires inscrits » de révéler l'identité des propriétaires des titres ; pour autant, l'application de ces nouveaux moyens de contrôle se heurte à la complexité de la procédure à des difficultés d'ordre pratique⁶¹.

Concernant les médias écrits, le contrôle des dispositions de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 relève du ministère de la culture.

⁶⁰ Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-463/00, arrêt du 13 mai 2003 «Manquement d'État - Articles 43 et 56 CE - Régime d'autorisation administrative relatif à des entreprises privatisées», § 86.

⁶¹ CSA, 2002, *ibid.*

Annexe III

Tableau 1 : L'actionnariat étranger des médias audiovisuels autorisés par l'ARCOM en France en 2017⁶²

Société (nom du service) (date de recueil)	Actionnariat étranger	Part du capital (en %)	Part des droits de vote (en %)
Services de télévision			
Groupe TF1	Actionnariat flottant étranger	10,8	-
Groupe M6	Actionnariat flottant étranger	9,6	11,3
Services de radio			
SA Africa Media	SA Africa n°1 Libreville (Gabon)	6,9	-
SARL Medi 1 France (Medi 1 France)	SA Radio Méditerranée Internationale (Maroc)	20,0	-
SAS Regroupement des radios musulmanes de France – Radio Orient (Radio Orient)	SARL Techniques audio visuelles France (Liban)	100,0 ⁶³	-
SARL Trace Caribbean (Trace Radio, Trace FM Antilles Guyane)	SAS Trace Global (États-Unis)	19,9	-

Source : ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission ; mission.

La prise en compte de l'actionnariat « flottant » est un exercice difficile. Comme précisé par le Conseil d'État en 2002, le seuil de 20 % prévu à l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 s'apprécie par rapport au capital social ou aux droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation, pris dans leur ensemble, aucune distinction n'étant faite entre le capital stable et le capital « flottant »⁶⁴.

Or, le CSA soulignait dès 2001 que l'article 40 « *est d'application malaisée* », notant que les relevés qui peuvent être effectués s'agissant de l'actionnariat « flottant » étranger ne constituent « *qu'une photographie déjà périmée lorsqu'elle est communiquée* »⁶⁵ ; ces relevés peuvent par ailleurs ne pas distinguer entre l'actionnariat « flottant » étranger européen et non européen au sens de l'article 40⁶⁶. De même, le CSA constatait, en 2002, « *la réelle difficulté à veiller efficacement au respect de cet article, notamment en ce qui concerne la part flottante du capital* »⁶⁷. Cette difficulté a persisté, l'ARCOM ayant indiqué en janvier 2022 à la mission que la principale difficulté pour l'application de l'article 40 susmentionné tient au suivi de l'actionnariat « flottant » pour les sociétés présentes sur le marché réglementé ; de ce fait, en l'état actuel, l'Autorité ne peut pas disposer d'une situation en temps réel de l'actionnariat extra-européen des sociétés autorisées.

Cette situation est semblable pour la presse écrite s'agissant du ministère de la culture. Toutefois, la procédure de délivrance des autorisations de diffusion par l'ARCOM constitue une « fenêtre » de contrôle qui n'existe pas dans le cas de la presse.

Les sanctions prévues en cas de non-respect de ces dispositions paraissent difficilement applicables dans le cas de sociétés cotées. L'article 77 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit une amende de 150 000 € pour quiconque contrevient aux dispositions de l'article 40. De même, article 12 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 prévoit que les personnes parties, en leur nom personnel ou comme représentant d'une personne morale, à une convention prohibée par les dispositions de l'article 7 sont punies d'une peine d'un an

⁶² Comme indiqué par l'ARCOM à la mission, un examen détaillé de la situation de l'ensemble des sociétés titulaires d'autorisations a été effectué en 2017 comprenant, pour les éditeurs présents sur le marché réglementé, un relevé Euroclear. L'évolution de l'actionnariat fait, depuis, l'objet d'un suivi régulier de l'actionnariat stable ou, pour le flottant, des franchissements de seuils (ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission).

⁶³ Radio Orient est un service assuré majoritairement en langue arabe littéraire et n'est donc pas soumis aux dispositions de l'article 40 de la loi du 30 septembre 1986.

⁶⁴ Conseil d'État, avis n° 367.729, 27 juin 2002.

⁶⁵ CSA, 2002, rapport annuel pour 2001.

⁶⁶ Cf. par exemple la convention passée entre le CSA et TF1, publiée le 18 décembre 2019 sur le site internet du CSA.

⁶⁷ CSA, 2003, rapport annuel pour 2002.

d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende ou de l'une de ces deux peines.

Or, pour qu'une infraction soit caractérisée, il est nécessaire qu'il existe un élément intentionnel chez son auteur⁶⁸. Cela suppose au cas d'espèce que l'auteur doit avoir conscience du dépassement du seuil de 20 % induit par son achat de capital social avant d'y procéder. En l'absence d'avertissement délivré aux acheteurs de capital « flottant » sur le volume de capital détenu par des personnes extra-européennes dans l'entreprise concernée, et de toute base de données publiques consultable librement détaillant ces éléments, il apparaît difficile, voire impossible, de caractériser l'élément intentionnel des infractions prévues aux articles 12 et 77 susmentionnés.

De fait, comme indiqué par l'ARCOM à la mission, aucun fait n'a été transmis par le CSA ou l'ARCOM au procureur de la République et aucune amende n'a ainsi été prononcée sur le fondement de l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 entre 2010 et 2020⁶⁹.

Pour autant, et en dépit de ces difficultés d'application, ces dispositions demeurent efficaces pour interdire la prise de contrôle d'une entreprise de média cotée par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires étrangers activistes, situation dans laquelle le franchissement de seuil de détention ou l'action de concert en assemblée générale dans des conditions de détention de capital dépassant les seuils autorisés pourrait être objectivé.

2.5.5. La procédure de contrôle des investissements étrangers en France prévue à l'article L. 151-3 du code monétaire et financier s'applique aux éditeurs de presse

Un régime d'autorisation de certains investissements étrangers en France (IEF) est prévu par la réglementation. L'article L. 151-3 du code monétaire et financier (CMF) soumet en effet à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique ou est de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale, participe à l'exercice de l'autorité publique ou relève : des activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ; des activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives. La liste des activités et investissements soumis à autorisation est précisée à l'article R. 151-3 du CMF (cf. *infra*).

En pratique, les dossiers de demande d'autorisation sont déposés par les investisseurs étrangers auprès de la Direction générale du Trésor. La procédure de contrôle comprend deux phases⁷⁰ :

- ◆ à l'issue d'une première phase d'instruction, l'investisseur obtient une réponse du ministre chargé de l'économie, qui peut être de trois ordres : l'investissement ne remplit pas les critères d'éligibilité et n'est pas soumis à accord préalable ; l'investissement est soumis à accord préalable et l'opération est autorisée sans condition ; l'investissement est soumis à l'accord préalable du ministre et une deuxième phase d'instruction est nécessaire. La première phase d'instruction est de 30 jours ouvrés maximum à compter de la réception d'un dossier de demande complet ;
- ◆ à l'issue de la deuxième phase d'instruction, le ministre chargé de l'économie peut : autoriser l'opération sans condition ; autoriser l'opération sous conditions afin de préserver les intérêts nationaux ; refuser l'opération, par une décision expresse ou dans le silence gardé à l'issue de ce délai. Ses décisions sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif. La deuxième phase d'instruction est de 45 jours ouvrés maximum.

De plus, le règlement 2019/452 du 19 mars 2019, entré en application le 11 octobre 2020, prévoit, notamment, la mise en place d'un mécanisme de coopération entre les États membres et avec la Commission sur les opérations d'investissement réalisées par des investisseurs extra-

⁶⁸ Article 121-3 al. 1 du code pénal.

⁶⁹ ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission.

⁷⁰ Direction générale du Trésor, février 2022, « FAQ. Le contrôle des investissements étrangers en France ».

européens dans un ou plusieurs États membres de l'Union européenne. À titre d'exemple, la France pourra communiquer des informations et émettre des avis sur un investissement étranger dans un autre État membre de l'UE et réciproquement.

Les publications de presse d'information politique et générale ont été intégrées en 2019 à la réglementation des IEF. Comme indiqué *supra*, la liste des activités et investissements soumis à autorisation est précisée à l'article R. 151-3 du CMF. Cette liste a été élargie par le décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 afin d'ajouter aux activités portant sur des infrastructures, biens ou services essentiels pour garantir la sécurité publique et l'ordre public, au 10° du II, l'édition, l'impression ou la distribution des publications de presse d'information politique et générale, au sens de l'article 4 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, et des services de presse en ligne d'information politique et générale au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. Cet ajout a été opéré, selon la direction générale du Trésor, afin de traduire dans la législation nationale la possibilité, prévue par le règlement européen, d'inclure les médias dans la liste des secteurs pouvant être considérés comme sensibles.

Il convient de noter qu'à la différence de l'article 7 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986, la réglementation des IEF couvre aussi bien les publications papier que les services de presse en ligne (SPEL), en langue française ou non, mais uniquement dès lorsqu'ils sont qualifiés d'IPG.

Dans le cas d'investissements pouvant entrer dans le champ du le 10° du II l'article R. 151-3 du CMF, le ministère chargé de l'économie saisit pour avis le ministère de la culture (direction générale des médias et des Industries culturelles - DGMIC), membre du comité interministériel des investissements étrangers en France (CIEF). La DGMIC a été saisie, depuis 2020, de cinq dossiers, dont quatre pour lesquelles l'instruction a révélé qu'elles n'entraient pas dans le champ de la procédure d'autorisation.

Le choix a été fait de ne pas intégrer les autres médias dans la réglementation des IEF. Comme l'a indiqué la direction générale du Trésor à la mission, le choix de n'intégrer que la presse d'IPG à la réglementation des IEF, à l'exclusion des activités de presse spécialisées et des activités audiovisuelles, a été fait au regard de deux considérations :

- ◆ les activités de presse n'étant pas d'IPG n'ont pas été incluses au motif que l'impact d'une opération d'investissement étranger dans ce secteur sur l'ordre public est difficilement objectivable ;
- ◆ les activités audiovisuelles n'ont pas été incluses au motif qu'il existait une réglementation sectorielle considérée comme suffisamment protectrice en la matière, d'autant qu'elle reposait sur des contrôles conduits par une autorité publique indépendante.

Le règlement 2019/452 du 19 mars 2019 autorise cependant le contrôle des investissements étrangers dans les médias au sens large. En effet, l'article 4 al. 1 du règlement prévoit que pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, les États membres et la Commission peuvent prendre en considération ses effets potentiels, entre autres, sur les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, y compris les infrastructures concernant les médias (a), ainsi que sur la liberté et pluralisme des médias (e). Sur ce fondement, d'autres États européens ont adopté des mécanismes de contrôle des investissements étrangers intégrant l'ensemble des médias. C'est le cas, notamment, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Autriche, de l'Italie et du Royaume-Uni (cf. tableau 2). Il convient de noter que tous les États membres ne disposent pas de réglementation générale des investissements étrangers, leur régulation dans le champ des médias pouvant alors reposer sur des dispositions sectorielles (c'est le cas de la Pologne par exemple) ; des États membres disposent des deux catégories de réglementation (c'est le cas de l'Espagne par exemple).

Tableau 2 : L'intégration du secteur des médias dans la réglementation des investissements étrangers de trois États européens

Pays	Texte	Dispositions	Commentaire
Royaume-Uni	« Enterprise Act » de 2002, chapitre II	les autorités britanniques peuvent bloquer une opération d'acquisition étrangère susceptible d'avoir un impact sur les intérêts fondamentaux du pays.	Le Royaume-Uni travaille toutefois actuellement à la mise en place d'un cadre plus large de contrôle des investissements étrangers, qui pourrait ne pas comprendre les médias.
Allemagne	« <i>Außenwirtschaftsverordnung</i> – <i>AWV</i> », section 55-59, (55a)	Les autorités allemandes peuvent prendre en compte l'effet d'une opération sur la sécurité publique et l'ordre public lorsque la société allemande est active dans l'industrie des médias, qu'elle contribue à la formation de l'opinion publique, et qu'elle se caractérise par une certaine périodicité et un impact significatif	-
Italie	Décret du Président du Conseil des Ministres n° 179 du 18 décembre 2020, article 13	La liberté de la presse et le pluralisme des médias sont considérés comme un actif stratégique en droit italien. Le pouvoir de blocage du gouvernement italien (« <i>golden power</i> ») peut trouver à s'appliquer pour les activités exercées par des fournisseurs de services audiovisuels ou radiophoniques ; des fournisseurs de services interactifs ou de services à accès conditionnels ; des diffuseurs audiovisuels ; des agences de presse ; des éditeurs de journaux quotidiens, de périodiques ou de magazines (y compris numériques) ; tout autre fournisseur de services en lien avec les médias soumis à un enregistrement au registre italien des opérateurs de communications.	Les pouvoirs spéciaux du gouvernement au titre du contrôle étranger ne peuvent être exercés que de manière subsidiaire, si la protection des intérêts nationaux ne peut être garantie par les réglementations sectorielles spécifiques
Espagne	Décret-loi royal 8/2020 modifiant la loi 19/2003 (4 ^{ème} disposition finale)	Le régime de libéralisation des investissements étrangers directs, réalisés dans des secteurs affectant l'ordre public, la sécurité et la santé publiques ne s'applique pas aux moyens de communication.	La loi 7/2010 (article 25) prévoit en outre que la participation individuelle d'une personne physique ou morale d'un État n'appartenant pas à l'EEE dans le capital social d'une société titulaire d'une autorisation est limitée à 25 %. De même, le total des participations dans une même société de personnes physiques ou morales d'un État n'appartenant pas à l'EEE est limité à 50 %.
Autriche	« <i>Investitionskontrollgesetz</i> » (InvKG) (Annexe, Partie II)	Les secteurs dans lesquels une menace à la sécurité ou à l'ordre public, comprenant la gestion de crise et les services d'intérêt général, comprennent les infrastructures critiques et notamment la liberté et le pluralisme des médias	-

Source : Direction générale du Trésor, 2022, contribution écrite à la mission ; mission.

Annexe III

Tableau 3 : Dispositions relatives à la protection des investissements étrangers dans le secteur des médias

	Presse imprimée d'information politique et générale	Distribution de presse imprimée	Services audiovisuels hertziens terrestres autorisés	Dispositif de contrôle des IEF
Texte	Article 7 de la loi n° 86-897 du 1 ^{er} août 1986	Article 11 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947	Article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986	Articles L. 151-3 et R. 151-3 du code monétaire et financier
Activités concernées	Entrepris éditant une publication de langue française.	Distribution groupée de titres de presse imprimés	Sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française	L'édition, l'impression ou la distribution des publications de presse d'information politique et générale, services de presse en ligne d'information politique et générale
Opérations concernées	Acquisition ayant effet de porter, directement ou indirectement, leur part à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote	Détention ou acquisition de plus de 20 % des droits de vote d'une société agréée de distribution de la presse	Acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote	Prise de participation
Nationalités concernées	Hors UE et EEE	Hors UE et EEE	Hors UE et EEE	Toutes nationalités, y compris UE et EEE
Dispositif	Interdiction de dépasser le seuil	Interdiction de dépasser le seuil	Interdiction de dépasser le seuil	Autorisation préalable du ministre chargé de l'économie, éventuellement sous conditions tendant à prévenir toute atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale
Sanctions	Un an de prison et 30 000 € d'amende	Sanction prononcée par l'ARCEP ⁷¹	150 000 € d'amende	Opération réalisée sans autorisation réputée nulle (article L. 151-3) Mesures (article L. 151-3-1) ou sanction pécuniaire (article L. 151-3-2) prises par le ministre chargé de l'économie

Source : Légifrance ; mission.

⁷¹ Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). Cf. article 24 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947.

ANNEXE IV

Le cadre juridique du contrôle des concentrations dans le secteur des médias à l'étranger

SOMMAIRE

1. ALLEMAGNE	1
2. ESPAGNE.....	3
3. ROYAUME-UNI.....	5
4. AUSTRALIE	14
5. ÉTATS-UNIS.....	18

1. Allemagne

1.1. L'Allemagne dispose d'un dispositif sectoriel de contrôle des concentrations dans le secteur des médias

En Allemagne, la préservation du pluralisme des médias se fonde sur l'article 5 de la loi fondamentale relatif à la liberté d'opinion, qui dispose que « *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 accessibles au public. 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* ». La Cour constitutionnelle allemande interprète ces dispositions comme nécessitant de « *garantir le plus haut niveau possible de diversité dans le domaine de la radiodiffusion privée [...] en participant à la sauvegarde du pluralisme* »¹.

Le premier dispositif allemand de limitation des concentrations dans le secteur des médias résulte du traité inter-Länder portant réorganisation du système de radiodiffusion de 1987. Fondé sur des restrictions capitalistiques et de détention de chaînes, il prévoyait que « *si au moins trois chaînes [privées généralistes] sont diffusées sur l'ensemble du territoire fédéral, l'offre globale de radiodiffusion est considérée comme répondant aux exigences de diversité d'opinion* »². Le même traité prévoyait par ailleurs qu'aucun diffuseur ou qu'aucune communauté de diffuseur ne devait pouvoir exercer une « *influence déterminante sur la conception de ses programmes* »³, cette influence étant constituée dès lors qu'une même personne détenait plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société de radiodiffusion.

Ce dispositif n'a toutefois pas empêché la formation d'entreprises conjointes et de groupes de diffusion très concentrés⁴, s'avérant en pratique peu efficace. C'est la raison pour laquelle un nouveau mécanisme a été mis en place dans le traité inter-Länder sur la radiodiffusion de 1997 et intégralement repris dans le traité inter Länder sur les médias du 28 avril 2020⁵. Ce nouveau dispositif abandonne le modèle des participations, au profit d'un modèle fondé sur la part d'audience. Il est mis en œuvre par la Commission d'évaluation de la concentration dans le secteur des médias (KEK), une instance agissant pour le compte des offices régionaux des médias (LMA), des autorités administratives indépendantes hiérarchiquement soumises à la KEK⁶.

Ce contrôle sectoriel des concentrations se superpose à un contrôle fédéral et général des concentrations s'agissant des opérations relevant du droit commun de la concurrence. Les principales dispositions à ce titre figurent dans la loi sur la libre concurrence (GWB)⁷, adoptée en 1957 et modifiée depuis à dix reprises, et le contrôle est assuré par l'Office fédéral des ententes (BKartA). Si l'examen des différents marchés peut conduire à des divergences de vues entre les différentes autorités de contrôle, la GWB minimise ce risque en favorisant le dialogue interinstitutionnel. L'article 50f de la GWB dispose ainsi que les autorités impliquées dans le contrôle d'une opération de concentration dans le secteur des médias échangent les informations « *nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches respectives* », sous réserve que celles-ci ne soient pas confidentielles, et notamment qu'elles n'aient pas trait « *aux secrets industriels et commerciaux* ».

¹ Cour constitutionnelle allemande, BVerfGE 73, 118, « 4^{ème} décision sur la radiodiffusion », 3 juin 2020.

² Traité inter-Länder portant sur la réorganisation du système de radiodiffusion, Article 9(2).

³ Traité inter-Länder portant sur la réorganisation du système de radiodiffusion, Article 9(5).

⁴ Observatoire européen de l'audiovisuel, *ibid.*

⁵ Traité inter-Länder sur les médias, article 60.

⁶ Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, « Propriété des médias, réalité du marché et réponse réglementaires ».

⁷ GWB, articles 35 et suivants.

1.2. Ce dispositif, qui ne concerne que la télévision, est aujourd'hui critiqué pour son obsolescence

Fondé sur un modèle de parts d'audience, le dispositif actuel de contrôle des concentrations dans le secteur des médias est centré sur le seul média télévisé.

L'article 60 du traité inter-Länder sur les médias établit un dispositif anti-concentration applicable au secteur des télévisions privées. Ce faisant, il précise qu'une même personne peut détenir un nombre illimité de services de télévision, à moins que cette accumulation « *n'entraîne l'acquisition par l'entreprise d'une position dominante dans l'opinion publique* »⁸. Celle-ci se trouve constituée dès lors que l'ensemble des services de télévision attribuables à cette entreprise l'amène à atteindre une audience annuelle moyenne de 30 % de l'ensemble de l'audience totale, secteur privé et secteur public confondus. L'audience est appréciée sur les douze derniers mois précédant l'opération, et est établie « *au moyen de sondages représentatifs auprès des téléspectateurs âgés de trois ans et plus, selon des méthodes scientifiques généralement reconnues* »⁹.

Dans le même sens, une position dominante dans l'opinion publique est constituée lorsqu'est atteinte une part d'audience de 25 % sur le marché de la télévision, dès lors que l'entreprise concernée détient une position dominante sur un marché connexe (qui comprend notamment la radio et la presse¹⁰), ou qu'une « *évaluation globale de ses activités dans le domaine de la télévision et sur les marchés connexes montre que l'influence sur la formation de l'opinion obtenue du fait de ces activités correspond à celle d'une entreprise détenant une part d'audience de 30 %* »¹¹.

L'acquisition d'une position dominante dans l'opinion publique interdit alors toute nouvelle acquisition de licence pour un autre service, ainsi que l'acquisition de nouvelles participations dans d'autres radiodiffuseurs télévisuels¹². Toutefois, l'acquisition d'une position dominante dans l'opinion publique par croissance interne, c'est à dire fondée sur l'évolution des audiences des services que l'entreprise considérée possédait déjà, amène la KEK à lui proposer les mesures suivantes¹³ :

- ◆ renoncer à ses participations dans les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui lui sont attribuables jusqu'à ce que la part d'audience de l'entreprise tombe en dessous de la limite de 30 %, ou ;
- ◆ limiter sa position sur les marchés connexes aux médias ou renoncer à ses participations dans des organismes de radiodiffusion qui lui sont attribuables jusqu'à ce que la position dominante dans l'opinion publique ne soit plus caractérisée, ou ;
- ◆ prendre des mesures décrites aux articles 64 à 66 du traité inter-Länder sur les médias visant à favoriser le pluralisme, à savoir l'octroi de temps d'antenne à des tiers indépendants et la création d'un « comité consultatif du programme » destiné à favoriser la pluralité des programmes¹⁴.

Le contrôle des concentrations, essentiellement fondé sur la télévision, est aujourd'hui critiqué pour son obsolescence. Comme souligné en 2019 par le président de la KEK, à l'heure d'une convergence accrue des différents médias, « *le pouvoir d'opinion dominant résulte d'un conglomerat de différents types de médias sur tous les canaux de diffusion [...] qui n'est pas pris en compte par le droit actuel* »¹⁵. Il a ainsi appelé de ses vœux un dispositif de contrôle global et multimédia visant à la préservation du pluralisme.

⁸ Traité inter-Länder sur les médias, article 60(1).

⁹ Traité inter-Länder sur les médias, article 61(1) et (2).

¹⁰ Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias, 2016, « *Media pluralism monitor – Germany Report* ».

¹¹ Traité inter-Länder sur les médias, article 60(2).

¹² Traité inter-Länder sur les médias, article 60(3).

¹³ Traité inter-Länder sur les médias, article 60(4).

¹⁴ Traité inter-Länder sur les médias, article 64.

¹⁵ Interview du Président de la KEK, 21 octobre 2019.

2. Espagne

L'Espagne dispose d'un dispositif anti-concentration spécifique au secteur des médias. Ce dispositif était initialement régi par la loi 10/1988 sur la télévision privée, qui prévoyait des mesures limitant la concentration s'agissant du contrôle des sociétés privées concessionnaires participant au service public de la télévision. Ainsi, aucune personne physique ou morale ne pouvait détenir, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital d'une telle société et la loi prévoyait un maximum de trois concessions – cette dernière disposition a été supprimée par la loi 10/2005. Par la suite, la loi 50/1998 (article 96) a porté à 49 % la part du capital de ces sociétés pouvant être détenue par une même personne. Ce seuil a été supprimé par la loi 53/2002, qui a toutefois (article 110) limité la possibilité de participer au capital d'une société concessionnaire à une seule société, et introduit une limitation des participations dans des sociétés concessionnaires d'un service de télévision régional ou local. La loi 7/2009 (article 2) a ensuite réintroduit la possibilité de détenir des participations dans plusieurs sociétés de télévision de niveau national, en introduisant un seuil d'audience de 27 % pour les nouvelles participations dans des sociétés.

Ce dispositif figure désormais dans la loi 7/2010 pour la communication audiovisuelle. L'article 4 de cette loi institue un droit à une communication audiovisuelle plurielle. Il suppose le droit à une communication audiovisuelle réalisée par une pluralité de médias, tant publics, commerciaux que régionaux, reflétant le pluralisme idéologique, politique et culturel de la société. Il suppose également le droit pour chaque personne à une communication audiovisuelle réalisée à travers une diversité de sources et de contenus ainsi que l'existence de différents moyens de couverture, conformes à l'organisation territoriale de l'État. Cette prestation plurielle doit assurer une communication audiovisuelle dont la programmation comprend différents genres et répond aux intérêts divers de la société, en particulier s'agissant des prestataires publics. Ces dispositions ont un fondement constitutionnel, à savoir l'article 20 de la Constitution espagnole, qui prévoit que la loi garantit l'accès aux médias dépendants de l'État ou toute entité publique aux groupes sociaux et politiques significatifs, en respectant le pluralisme de la société et les différentes langues espagnoles.

La section 3 de la loi 7/2010 institue un dispositif anti-concentration sectoriel à travers deux catégories de « *règles en faveur d'un marché audiovisuel compétitif, transparent et pluriel* ».

L'article 36 est consacré au pluralisme sur le marché audiovisuel de la télévision :

- ◆ aucune personne physique ou morale ne peut détenir une participation significative dans plus d'un prestataire de services de télévision de niveau national¹⁶ si l'audience moyenne de l'ensemble des canaux de ces prestataires dépasse 27 % de l'audience totale. Le préambule de la loi 7/2010 indique que le choix du critère de l'audience pour évaluer les positions dominantes sur le marché a été fait en suivant les solutions adoptées par les législations les plus récentes des pays européens ;
- ◆ aucune personne physique ou morale ne peut détenir une participation significative ou des droits de vote dans plus d'un prestataire de services de télévision si :
 - ces prestataires sont de niveau national et cumulent des droits d'usage du domaine public radioélectrique excédant la capacité technique de deux multiplex (huit canaux) ;
 - ces prestataires sont de niveau régional et cumulent des droits d'usage du domaine public radioélectrique excédant la capacité technique d'un multiplex ;
 - cela conduit à empêcher la présence d'au moins trois prestataires de services de télévision de niveau national privés.

¹⁶ Sont considérés de niveau national (ou « étatique ») les services de communication audiovisuelle télévisée dont la licence a été accordée par l'État ; ou qui s'adressent à une audience située dans plus d'une région (« *comunidad autonoma* »).

Annexe IV

L'article 37 est consacré au pluralisme sur le marché audiovisuel radiophonique :

- ◆ une même personne, physique ou morale, ne peut en aucun cas contrôler, directement ou indirectement, plus de 50 % des autorisations du service de radiodiffusion sonore terrestre qui coïncident substantiellement avec sa zone de couverture. Dans tous les cas, une même personne physique ou morale ne peut pas contrôler plus de cinq autorisations dans une même zone de couverture ;
- ◆ dans une même région, une même personne, physique ou morale, ne peut pas contrôler, directement ou indirectement, plus de 40 % des autorisations existantes de niveau national ou régional si elle détient plus d'une licence sur ce même niveau ;
- ◆ une même personne, physique ou morale, ne peut pas contrôler, directement ou indirectement, plus d'un tiers de l'ensemble des autorisations du service de radiodiffusion sonore terrestre avec une couverture totale ou partielle sur l'ensemble du territoire national ;

Ces seuils sont calculés sans prendre en compte les émetteurs de radiodiffusion sonore gérés directement par des entités publiques. Ils s'appliquent de manière indépendante aux autorisations d'émission par technologie numérique et aux autorisations d'émission par voie analogique. Les articles 57 et 60 de la loi 7/2010 prévoient un régime de sanctions en cas de non-respect de ces dispositions.

L'Espagne ne dispose pas d'un dispositif anti-concentration spécifique similaire pour la presse papier et les médias numériques.

Ces règles sectorielles sont appliquées par l'autorité chargée de la concurrence. En effet, si l'Espagne s'est dotée en 2020 d'un Conseil étatique des moyens audiovisuels (« *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* »), celui-ci a été intégré en 2013 à l'autorité de la concurrence (« *Comisión nacional de los mercados y la competencia* », CNMC), qui est chargée depuis de la bonne application de la loi 7/2010 – la régulation sectorielle et l'application du droit de la concurrence relèvent, au sein de cette autorité, de deux directions différentes. Le préambule de la loi 3/2013 qui régit l'autorité chargée de la concurrence précise cinq motifs qui ont sous-tendu cette évolution institutionnelle, inspirée d'autres pays comme les Pays-Bas : la multiplication d'organismes de régulation sectoriels accroît le risque de doublon dans le contrôle et de décisions contradictoires ; l'intégration permet de générer des économies d'échelle, liées à l'exercice de fonctions de supervision similaires ; elle poursuit une vision intégrée de la régulation commune aux industries de réseaux ; elle aboutit à une supervision des marchés plus efficace en s'appuyant de façon directe sur les connaissances du régulateur sectoriel ; le risque de capture du régulateur est moindre pour les autorités multisectorielles. Par ailleurs, les régions sont compétentes pour la supervision, le contrôle et la protection active pour garantir la bonne application de la loi 7/2010, et le cas échéant les sanctions, s'agissant des médias dans leur ressort territorial (article 56).

Le ministre de l'économie et du budget dispose par ailleurs d'un droit d'évocation des décisions de l'autorité de la concurrence. L'article 10 de la loi de protection de la concurrence 15/2007 établit la compétence de la CNMC pour apprécier les concentrations au regard des potentielles entraves au maintien d'une concurrence effective au sein de tout ou partie du marché national, dans le cadre d'une procédure en deux phases. L'article 60 de la même loi prévoit néanmoins la possibilité pour le ministre chargé de l'économie et du budget d'évoquer une décision relative à une opération de concentration de la CNMC en Conseil des ministres pour des motifs d'intérêt général lorsque la CNMC a décidé, en deuxième phase, d'interdire l'opération ou de l'autoriser sous conditions ou engagements. Le Conseil des ministres a la possibilité de confirmer la décision de la CNMC ou d'autoriser l'opération avec ou sans conditions à raison de motifs d'intérêt généraux autres que la protection de la concurrence.

L'article 10 al. 4 de la même loi précise que sont en particulier compris parmi ces critères : la défense et la sécurité nationale ; la protection de la sécurité ou la santé publiques ; la libre circulation des biens et services dans le territoire national ; la protection de l'environnement ; la promotion de la recherche et le développement technologique ; la garantie d'un maintien adapté des objectifs de la régulation sectorielle.

3. Royaume-Uni

3.1. Le Royaume-Uni dispose depuis 1990 d'un dispositif sectoriel encadrant les concentrations dans le secteur des médias

3.1.1. Le contrôle des concentrations de droit commun se juxtapose à un contrôle des concentrations dans le secteur des médias dans un objectif de pluralisme

L'objectif de pluralisme est garanti en droit britannique par l'intermédiaire de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) relatif à la liberté d'expression, la législation nationale devant être interprétée et appliquée conformément aux droits de la Convention et aux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁷. Sur ce fondement, le Royaume-Uni a adopté un dispositif sectoriel encadrant les concentrations du secteur des médias, par l'intermédiaire de la loi sur la radiodiffusion de 1990, complétée par la loi sur les entreprises de 2002 et la loi sur les communications de 2003. Ce dispositif est constitué d'un certain nombre de règles relatives à la propriété des médias (« *media ownership rules* »¹⁸) : on peut distinguer, d'une part, une procédure spécifique applicable aux opérations dites « d'intérêt public » (« *public interest cases* ») (cf. section 3.1.2.1 *infra*) ; et, d'autre part, une réglementation reposant sur des seuils et des interdictions (cf. section 3.1.3 *infra*). Le respect de ces règles est assuré, pour l'essentiel, par un régulateur indépendant, l'Office des télécommunications (« *Office of communications* », Ofcom), institué par la loi sur l'Office des communications de 2002. L'Ofcom est chargé de réaliser tous les trois ans un réexamen de l'application des règles relatives à la propriété des médias¹⁹.

Le contrôle sectoriel des concentrations se juxtapose à un contrôle de droit commun, assuré par l'Autorité de la concurrence et des marchés (CMA)²⁰. La notification des opérations de concentration à la CMA est faite par les parties sur une base volontaire²¹. La CMA est compétente pour examiner ces opérations, soit lorsqu'elle a été saisie par les parties, soit lorsqu'elle s'autosaisit d'une opération non notifiée, dès lors qu'il s'agit d'une « opération de concentration significative » (« *relevant merger situation* »²²). Une opération est qualifiée comme telle dès lors que deux conditions sont réunies : l'entreprise cible réalise un chiffre d'affaires annuel sur le marché britannique de 1 million de livres sterling (M£), et la concentration entraîne la création ou l'augmentation d'une part cumulée de 25 % ou plus des ventes ou des achats au Royaume-Uni d'un bien ou d'un service²³. La procédure devant la CMA se déroule alors en deux phases, la première permettant de déterminer si la seconde, plus approfondie, est nécessaire. Dans ce contexte, la décision finale sur l'opération de concentration est prise par la CMA. Ce régime de droit commun ne s'applique toutefois pas aux « opérations d'intérêt public » concernant les médias.

¹⁷ Article 2 et 3 de la loi sur les droits de l'Homme de 1998.

¹⁸ Les traductions de l'anglais sont de la mission.

¹⁹ Section 391 de la loi sur les communications de 2003.

²⁰ Partie III de la loi sur les entreprises et la réforme réglementaire de 2013.

²¹ CMA, 2021, « *A Quick Guide to UK Merger Assessment* ».

²² Section 23 de la loi sur les entreprises de 2002.

²³ CMA, 2021, « *Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure* ».

3.1.2. L'Ofcom apprécie les opérations significatives et d'intérêt public dans le secteur public sur la base d'un cadre de mesure du pluralisme de l'information

3.1.2.1. Les concentrations d'intérêt public du secteur des médias font l'objet d'une procédure dérogatoire

Les opérations de concentration soulevant des « considérations d'intérêt public » (« *public interest considerations* »)²⁴, qualifiées de « concentration d'intérêt public »²⁵, justifient le recours à une procédure dérogatoire. Parmi ces considérations se trouvent par exemple la sécurité nationale ou la stabilité du système financier britannique mais aussi le pluralisme des médias²⁶. Les motifs pouvant entrer en ligne de compte concernant ce dernier point sont :

- ◆ pour les concentrations impliquant des entreprises de presse : l'exactitude de la présentation des informations, la libre expression des opinions, le pluralisme des opinions (qu'il s'agisse du Royaume-Uni dans son ensemble ou d'une partie du Royaume-Uni)²⁷ ;
- ◆ pour les concentrations impliquant la radiodiffusion ou des opérations pluri-médias : une diversité suffisante d'actionnaires contrôlant les entreprises de médias, la disponibilité d'un large éventail de programmes de grande qualité conçus pour répondre à une vaste palette de goûts et de centres d'intérêts, et la nécessité pour les personnes qui exploitent et contrôlent des entreprises de médias de fournir une information impartiale et exacte²⁸.

Les concentrations d'intérêt public du secteur des médias font intervenir le ministre de la culture et l'Ofcom²⁹. En effet, dans le cas d'une opération de fusion entre des « entreprises de médias » (« *media enterprises* »), c'est-à-dire impliquant des radiodiffuseurs ou des entreprises de presse imprimée³⁰, et lorsque le ministre a des « éléments raisonnables » de penser qu'une opération de fusion significative est en cours³¹ et qu'une ou plusieurs considérations d'intérêt public sont significatives pour l'examen de la situation de fusion concernée, il peut émettre un « avis d'intervention » (« *intervention notice* ») adressé à l'Ofcom³² et à la CMA²⁹. L'Ofcom est chargée d'adresser au ministre de la culture un rapport sur l'effet de l'opération de concentration sur les considérations d'intérêt public en jeu ; la CMA rédige un rapport sur l'effet de l'opération sur la situation concurrentielle, en tenant compte de l'appréciation de l'Ofcom sur les considérations relatives au pluralisme³². Le rapport réalisé par l'Ofcom, qualifié de « test d'intérêt public » (« *public interest test* »), s'appuie sur un « cadre de mesure du pluralisme » (« *measurement framework for media plurality* ») détaillé ci-après.

Le ministre chargé des communications est compétent pour statuer sur les concentrations d'intérêt public du secteur des médias. En effet, si les rapports conduits par l'Ofcom et la CMA conduisent le ministre à penser que l'opération de concentration est susceptible d'aller à l'encontre de l'intérêt public, que l'opération entraîne, ou non, une diminution substantielle de la concurrence sur un ou plusieurs marchés au Royaume-Uni³³, il lui est possible de renvoyer l'affaire devant la CMA³³. Cette dernière, après avoir pris position tant sur les considérations concurrentielles que d'intérêt public, recommande au ministre des mesures afin de remédier, d'atténuer ou de prévenir les effets préjudiciables qui pourraient résulter de l'opération³⁴.

²⁴ Section 58 de la loi sur les entreprises de 2002.

²⁵ Partie 3, chapitre 2 de la loi sur les entreprises de 2002.

²⁶ Section 42 de la loi sur les entreprises de 2002.

²⁷ Section 58(2A) et (2B) de la loi sur les entreprises de 2002.

²⁸ Section 58(2C) de la loi sur les entreprises de 2002.

²⁹ Section 42 et 4^{ème} partie de la loi sur les entreprises de 2002 ; 5^{ème} partie de la loi sur les communications de 2003.

³⁰ Section 58A de la loi sur les communications de 2003.

³¹ Section 42 de la loi sur les entreprises de 2002.

³² Section 44A de la loi sur les communications de 2002 ; Section 377 de la loi sur les communications de 2003.

³³ Section 45 de la loi sur les entreprises de 2002.

³⁴ Section 47 de la loi sur les entreprises de 2002.

Sur cette base, le ministre décide d'autoriser, potentiellement sous condition, ou de refuser l'opération³⁵.

La procédure de « test d'intérêt public » n'a été utilisée qu'à sept reprises entre 2007 et 2020³⁶, dont quatre fois entre 2015 et 2020. Cette situation doit aussi être appréciée à l'aune de la différence de volume d'activité entre la CMA britannique et l'Autorité de la concurrence française : la première a rendu 72 décisions en 2019 tous secteurs confondus tandis que la seconde a rendu 270 décisions.

3.1.2.2. Cette procédure repose sur un cadre de mesure du pluralisme

3.1.2.2.1. Le cadre de mesure du pluralisme de l'Ofcom évalue le pluralisme des informations (« news »)

La définition d'un cadre de mesure du pluralisme a été engagée par l'Ofcom après le « test d'intérêt public » conduit dans le cadre de l'acquisition de BSkyB par News Corporation en 2010. L'autorité de régulation avait alors signalé l'impact sur le pluralisme de « *profondes modifications du secteur des médias* »⁴⁰ telles que le développement de la consommation des médias par internet (qu'il s'agisse de la version numérique des titres de presse traditionnels ou des agrégateurs d'information comme Google), la perte de parts de marché des acteurs traditionnels (notamment ITV et Channel 4, qui avaient vu leur part de marché cumulée passer de 34 % en 2003 à 22 % en 2009) et l'évolution de la fourniture « d'information en gros »³⁷, où les principaux acteurs tendent à se concentrer³⁸. Suivant ces recommandations, et à la demande du ministre chargé des communications³⁹, l'Ofcom a développé une méthode de mesure du pluralisme des médias³⁹.

Le cadre de mesure du pluralisme britannique se limite à l'information (« news »). L'Ofcom a défini le pluralisme comme contribuant au bon fonctionnement de la démocratie⁴⁰ à travers deux éléments : d'une part, des citoyens informés, capables d'accéder et de consommer un large éventail de points de vue dans des médias appartenant à une variété d'organisations ; d'autre part, empêcher que l'actionnaire d'un média ne puisse exercer une influence trop importante sur le processus politique. Cela explique que le cadre de mesure du pluralisme ne s'intéresse qu'à l'information, vecteur principal de la formation de l'opinion⁴⁰. Ce choix se justifie également d'un point de vue pratique. La mesure de l'audience sur internet représente des défis pratiques importants, qui peuvent être amoindris en la circonscrivant à la catégorie de l'information.

Le caractère pluraliste du marché de l'information suppose, pour l'Ofcom, la réunion de plusieurs conditions²⁴. Il se caractérise, d'abord, par l'existence d'un large éventail de médias d'information indépendants sur l'ensemble des supports de médias (télévision, radio, presse et internet), ainsi que par une audience et une consommation relativement élevées et multi-sources parmi l'ensemble des catégories sociologiques de consommateurs. En outre, les barrières à l'entrée sur le marché doivent être suffisamment faibles et la concurrence entre

³⁵ Section 54 de la loi sur les entreprises de 2002.

³⁶ Tests d'intérêt public, 2006, « *BSkyB / ITV* » ; 2010, « *BSkyB / News Corporation* » ; 2012, « *Global Radio Limited / GMG Radio Holdings Limited* » ; 2017, « *Sky plc / 21st Century Fox* » ; 2019, « *International Media Company / Lebedev Holdings Limited* » ; 2019 « *Scalable Inc / Independent Digital News and Media Limited* » ; 2020, « *Daily Mail et General Trust plc / JPI Media Publications Limited* ».

³⁷ Au Royaume-Uni, des entreprises situées en amont de la chaîne de valeur produisent des contenus, par exemple d'information, pour les acteurs situés en aval de la chaîne, c'est-à-dire les chaînes ou les réseaux de chaînes. Il en va par exemple d'ITN, qui produit les programmes d'information quotidiens pour ITV, Channel 4 et Channel 5.

³⁸ Ofcom, 2011, « *Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation* ».

³⁹ Gouvernement britannique, 2012, « *Bold moves to promote growth, protect media plurality and defend intellectual property* ».

⁴⁰ Ofcom, 2012, « *Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport* ».

les fournisseurs suffisamment forte pour stimuler la qualité et l'innovation dans la collecte et la diffusion d'informations, tout en permettant une rentabilité suffisamment élevée des médias pour assurer une offre plurielle, ainsi qu'une couverture et un journalisme de haute qualité. Enfin, la pluralité des acteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur doit permettre de minimiser le risque d'exposer les consommateurs à un éventail trop étroit d'opinions.

L'information sur internet est intégrée au cadre de mesure du pluralisme²⁴. Interprété de façon large, cette notion inclut notamment : les sites constituant l'extension internet d'un média préexistant ; les sites d'information autonomes exploités par de nouveaux fournisseurs ; les agrégateurs d'informations en ligne ; les intermédiaires numériques (ex : moteurs de recherche ou réseaux sociaux). Bien que l'Ofcom souligne que « *les sites d'informations en ligne ont le potentiel pour apporter une contribution positive au pluralisme, en augmentant la diversité des opinions disponibles et consommées par les citoyens, et en réduisant la capacité d'une seule voix à dominer* », elle a souligné dès 2012 des risques pour le pluralisme liés à :

- ◆ une perturbation des marchés traditionnels de l'information causée par un déplacement structurel des recettes publicitaires vers les nouveaux acteurs ;
- ◆ une perte d'exposition à des contenus pluriels liée aux systèmes de recommandation mis en place par les nouveaux acteurs ;
- ◆ l'émergence de nouveaux « contrôleurs d'accès » (« *gatekeepers* ») en mesure d'exercer un contrôle important sur les contenus mis à disposition des consommateurs, ainsi que sur leur ligne éditoriale.

3.1.2.2.2. Ce cadre se fonde sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Le cadre de mesure du pluralisme développé par l'Ofcom se fonde, d'une part, sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs⁴¹, et, d'autre part, sur une batterie d'indicateurs qualitatifs à l'aune desquels doivent être appréciées les données quantitatives⁴². L'Ofcom considère que la combinaison de ces deux types de données est indispensable pour obtenir une image exhaustive de l'état du pluralisme dans le secteur des médias.

Le cadre de mesure du pluralisme retient trois catégories d'indicateurs quantitatifs⁴³ :

- ◆ la disponibilité : cet indicateur mesure la variété et le nombre de fournisseurs d'informations ainsi que le nombre de personnes ayant le contrôle d'un ou de plusieurs médias produisant de l'information ;
- ◆ la consommation : cet indicateur mesure le nombre d'utilisateurs des médias d'information, ainsi que la fréquence ou le temps de consommation. Il s'appuie sur cinq sous-indicateurs, déterminés tant par des études de marché que par des études auprès des consommateurs :
 - le volume de consommation : il s'agit de mesurer la consommation par support, à travers le temps d'écoute ou de visionnage pour la télévision et la radio, le temps de lecture pour la presse, et le temps de visite ou le nombre de pages consultées pour internet.
 - la consommation pluri-médias : il s'agit de mesurer le niveau de consommation d'un même média tous supports confondus. Les utilisateurs comptabilisent le nombre de références qu'ils consultent quel que soit le support utilisé (ex : titre de presse, chaîne de télévision, etc.) et les réponses sont exprimées en pourcentage du total.

⁴¹ Ofcom, 2012, *ibid.*

⁴² Ofcom, 2015, « *Measuring media plurality : Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport*

⁴³ ». Ofcom, 2012, *ibid.*

Annexe IV

- le revenu : il s'agit de mesurer le revenu généré par un média. Cette mesure présente toutefois plusieurs limites : le pouvoir de marché ne rend pas bien compte du pluralisme ; il existe des médias gratuits ; et il est difficile de distinguer les revenus générés par l'information de ceux générés par les autres types de contenus ;
 - l'audience : il s'agit de mesurer la part des personnes exposées aux informations d'un fournisseur au cours d'une période donnée (par exemple, le nombre de personnes qui ont regardé au moins cinq minutes d'informations télévisées sur une chaîne spécifique au cours d'une période donnée)⁴⁴ ;
 - la multiplicité des sources d'information : il s'agit de mesurer le nombre moyen de médias consultés par une personne sur une période donnée (ex : deux sites internet d'information par semaine).
- ◆ l'impact : cet indicateur mesure l'influence de la consommation de contenus d'information sur la formation de l'opinion, sur la base d'enquêtes réalisées auprès des consommateurs. L'Ofcom reconnaît que cette mesure connaît plusieurs limites car il est peu probable que les personnes interrogées soient pleinement conscientes de la façon dont se forment leurs opinions, limitant de fait la précision des résultats. Il suggère néanmoins de donner une image (même partielle) du critère de l'impact à travers les évaluations suivantes :
- l'importance des sources d'information, soit la perception qu'ont les personnes interrogées des sources qui comptent le plus dans la formation de l'opinion, d'un point de vue personnel et collectif ;
 - l'impartialité de l'information, en prenant en compte le degré de réglementation appliqué à chaque type de média (certains se doivent de présenter des informations impartiales, d'autres sont pleinement libres de leurs contenus éditoriaux), ainsi que par la perception qu'ont les consommateurs de l'impartialité de l'information ;
 - la fiabilité et la qualité des informations, qui peut se mesurer à l'aune du degré d'investissement dans les contenus d'information et dans le journalisme, ainsi que par la perception que les consommateurs en ont.

Les indicateurs qualitatifs permettent de contextualiser les indicateurs quantitatifs⁴⁵.

L'Ofcom précise que dresser une liste de ces indicateurs serait contreproductif tant elle dépend du contexte et du cas d'espèce. Il cite néanmoins, à titre d'exemple : l'évolution des usages sur le marché, le contrôle éditorial d'un actionnaire ou d'un propriétaire sur une entreprise de média, le modèle de gouvernance des entreprises concernées, les contraintes existantes en matière de publicité, le pluralisme interne mesuré par l'éventail de voix divergentes au sein d'un média, ou encore le cadre réglementaire spécifique applicable à des opérateurs donnés.

⁴⁴ Pour internet, les données utilisées proviennent de l'entreprise UKOM, qui mesure l'audience de l'information sur PC, tablette et smartphone.

⁴⁵ Ofcom, 2012, *ibid.*

Annexe IV

Tableau 1 : Cadre de mesure du pluralisme britannique

Catégorie	Indicateur	Périmètre	Source	Objectif
Disponibilité	Nombre de fournisseurs	Décompte du nombre d'entités fournissant des informations	Données de l'industrie	Évaluer la diversité potentielle des points de vue
Consommation	Audience	Par média (télé, radio, presse, internet) et par fournisseur	Données de l'industrie et enquêtes de consommation	Évaluer la diffusion des points de vue
		Pluri-médias	Enquête de consommation	Évaluer la diffusion des points de vue
	Part de la consommation	Par média et par fournisseur	Données de l'industrie et enquêtes de consommation	Évaluer la concentration potentielle en termes de consommation (temps passé sur chaque média)
		Pluri-médias et par fournisseur	Enquête de consommation	Évaluer la concentration potentielle en termes de consommation (audience et fréquence de consommation)
	Multiplicité des sources d'informations	Par média et pluri-médias	Enquête de consommation	Évaluer la diversité des sources d'informations des consommateurs
Impact	Importance personnelle	Par média et par fournisseur	Enquête de consommation	Évaluer la capacité d'influencer l'opinion publique
	Perception de l'impartialité, de la fiabilité et de la qualité	Par média et par fournisseur	Enquête de consommation	Fournir des éléments explicatifs de l'indicateur d'importance personnelle
Facteurs contextuels	À définir selon le cas d'espèce	Description des différences qualitatives entre sources d'information et entre fournisseurs	Sources multiples (ex : pluralisme interne, gouvernance, tendances du marché, etc.)	Fournir des éléments de compréhension du pluralisme non quantitatifs

Source : Ofcom, 2015, « Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport » ; mission.

3.1.2.2.3. L'Ofcom souligne toutefois que les outils de mesure du pluralisme sur internet sont imparfaits

L'Ofcom a relevé en 2015 les limites des outils de mesure du pluralisme sur internet. L'autorité précise notamment que « bien qu'il existe des outils de mesure de la consommation sur internet tenant compte des résultats obtenus par les consommateurs interrogés qui utilisent plus d'un appareil pour accéder aux mêmes sources d'informations, ils ne fournissent pas d'indications sur la consommation d'informations sur, ou via, des sites non spécifiques aux informations, tels que les médias sociaux ou les moteurs de recherche »⁴⁶. Pour autant, plusieurs outils existent pour approcher ce résultat⁴⁶ :

- ◆ les indicateurs utilisés par les fournisseurs d'informations en ligne, le plus souvent à des fins publicitaires, fournissent une image de l'audience, de nombre de visite du site et du temps passé ;

⁴⁶ Ofcom, 2015, *ibid.*

Annexe IV

- ◆ les outils d'analyse des réseaux sociaux et du suivi des partages de publications (ex : retweet sur Twitter) utilisés dans la sphère académique donnent une image de la portée des informations en ligne ;
- ◆ les outils d'analyse (tels que Chartbeat et Newswhip au Royaume-Uni) permettent aux éditeurs de sites internet de déterminer comment les contenus sont utilisés sur les sites web des fournisseurs, dans quelle mesure ils sont partagés et leur popularité sur les réseaux sociaux ;
- ◆ les outils de mesure de la consommation sur internet (tels que ceux développés par UKOM au Royaume-Uni) permettent d'obtenir des résultats de la consommation de contenus en fonction des terminaux utilisés par les consommateurs.

Néanmoins, ces outils ne renvoient pas une image complète de la consommation d'informations en ligne et l'agrégation des résultats est rendue difficile par l'absence de méthodologie commune. De ce fait, l'Ofcom recommandait en 2015 de privilégier le recours à des enquêtes de consommation sur base déclarative⁴⁷.

3.1.2.3. L'Ofcom a proposé en 2021 un élargissement du champ d'application des concentrations d'intérêt public aux acteurs numériques

L'Ofcom a engagé en 2021 une réflexion sur l'avenir du pluralisme au Royaume-Uni dans le contexte de la numérisation de l'information⁴⁸. Elle a relevé, dans le cadre d'une consultation des acteurs du secteur, trois enjeux majeurs présentant un risque pour le pluralisme, qui ne sont pas appréhendés par le cadre de régulation existant :

- ◆ les intermédiaires sur internet, leurs algorithmes et leur influence sur l'accès à l'information, la diversité des points de vue auxquels sont exposés les citoyens, l'actualité et le processus politiques ;
- ◆ la manque de transparence des algorithmes des intermédiaires sur internet, affectant la capacité des citoyens d'être suffisamment informés de leurs choix de consommation d'informations ainsi que la capacité du régulateur à évaluer leur influence sur l'actualité et le processus politiques ;
- ◆ le manque d'esprit critique des consommateurs à l'égard de la véracité et de la partialité des sources d'information sur internet, affectant également la capacité des citoyens d'être suffisamment informés de leurs choix de consommation d'informations.

L'Ofcom prévoit de finaliser à l'été 2022 un rapport mesurant l'impact sur le pluralisme de ces évolutions du paysage médiatique et, le cas échéant, formulant des propositions pour y remédier.

L'Ofcom considère que le test d'intérêt public continue de jouer un rôle important dans la préservation du pluralisme mais doit être adapté à l'ère numérique⁴⁹. En effet, les concentrations d'intérêt public n'autorisent l'intervention du ministre, en l'état actuel de la législation, que pour les opérations de concentration concernant des « entreprises de médias », notion qui ne recouvre que les médias traditionnels (radiodiffuseurs et entreprises de presse imprimée). Ainsi, une opération dont l'une des parties au moins serait un fournisseur d'informations entièrement numérique échapperait à ce régime, alors même que les enjeux relatifs au pluralisme resteraient similaires. S'y ajoute, selon l'Ofcom, l'évolution des usages, qui conduit désormais 65 % des britanniques à s'informer sur internet. De même, en raison de la complexification de la chaîne de valeur de l'information, l'Ofcom considère que les « fournisseurs d'informations en gros » devraient également être intégrés à ce régime, notamment au regard de leur capacité d'exercer une influence éditoriale sur les fournisseurs d'informations au détail.

⁴⁷ Ofcom, 2015, *ibid.*

⁴⁸ Ofcom, 2021, « *The Future of Media Plurality in the UK* ».

⁴⁹ Ofcom, 2021, *ibid.*

L'Ofcom propose ainsi de remplacer la notion « d'entreprise de médias » par la notion de « créateur d'information » (« *news producer* ») pour définir le périmètre des considérations publiques justifiant l'intervention possible du ministre⁵⁰. Ce terme, jugé neutre, vise à englober toutes les entités bénéficiant d'un contrôle sur la création et la publication d'informations, quel que soit le support. Un tel élargissement du champ d'application du cadre de mesure du pluralisme permettrait d'intégrer au régime des concentrations d'intérêt public les fournisseurs d'informations en ligne (« *online news providers* »⁵¹), ainsi que les « grossistes de l'information ». Par cohérence avec cette modification, les motifs d'intérêt public entrant en ligne de compte pour apprécier l'intérêt public en jeu devraient également être reformulés pour intégrer tous les « créateurs d'information ».

3.1.3. Trois autres règles encadrent la propriété des médias au Royaume-Uni

3.1.3.1. Le droit britannique encadre la propriété des médias à travers trois règles établissant des seuils et des interdictions

Trois règles encadrent directement la propriété des médias :

- ♦ une règle pluri-médias au niveau national (« *national cross-media ownership rule* »)⁵² : cette règle interdit à un opérateur de presse détenant 20 % ou plus du marché national de la presse imprimée de détenir une autorisation (« *licence* ») de Channel 3⁵³ ou une participation supérieure à 20 % dans un titulaire d'autorisation de Channel 3. Il est également interdit au titulaire d'une autorisation de Channel 3 de détenir une participation de 20 % ou plus dans un « *grand opérateur de presse nationale* », c'est-à-dire un opérateur dont la part du marché nationale de la diffusion est supérieure ou égale à 20 % ;
- ♦ une règle relative au fournisseur d'actualités de Channel 3 (« *Channel 3 appointed news provider rule* »)⁵⁴ : cette règle exige des titulaires d'autorisations de Channel 3 qu'ils ne désignent qu'un seul « fournisseur d'informations en gros » parmi eux, empêchant de fait qu'ils ne désignent chacun qu'un fournisseur individuel. Le recours à un « fournisseur d'information en gros » suffisamment important doit permettre d'assurer une offre de qualité alternative à la BBC.
- ♦ une série d'interdictions à la détention d'une autorisation (« *disqualified persons restrictions* »)⁵⁵ : ces mesures restreignent l'accès aux autorisations pour les personnes susceptibles d'exercer une « *influence indue* » sur les services de radiodiffusion. Il s'agit des organismes religieux, qui ne peuvent détenir des autorisations de Channel 3, de Channel 5⁵⁶, ou encore de radiodiffusion sonore nationale. Dans le même sens, il est interdit aux agences de publicité et aux partis politiques de détenir toute autorisation de radiodiffusion. Les autorités locales ne peuvent également pas détenir d'autorisation de radiodiffusion, sauf lorsqu'il s'agit de fournir des informations relatives à leurs fonctions et services, au sein de leur circonscription.

⁵⁰ Ofcom, 2021, *ibid.*

⁵¹ Ce terme désigne les médias fournissant exclusivement de l'information en ligne, les médias traditionnels qui ne proposent plus de version papier de leurs informations, et les versions en ligne des médias existants, mais exclut les intermédiaires en ligne (comme Facebook ou Twitter). En effet, une éventuelle acquisition d'un fournisseur d'informations en ligne par l'un de ces intermédiaires pourrait conduire à appliquer la procédure existante relative aux concentrations d'intérêt public.

⁵² Annexe 14 de la loi sur les communications de 2003.

⁵³ Channel 3, également appelé ITV, est un réseau de chaînes de télévision régionales ou interrégionales disposant d'une ou plusieurs licences. Il a été lancé en 1995 pour faire concurrence à la BBC.

⁵⁴ Section 280 de la loi sur les communications de 2003.

⁵⁵ Annexe 2 de la loi sur la radiodiffusion de 1990.

⁵⁶ Cinquième chaîne du spectre hertzien britannique.

Enfin, les organismes dont plus de 50 % du financement est public (par exemple, les agences gouvernementales ou les organismes consultatifs et certains musées⁵⁰) ne peuvent détenir la majeure partie des autorisations de diffusion pour la radio, mais sont autorisés à détenir tous types d'autorisation de diffusion pour la télévision.

3.1.3.2. *L'Ofcom considère qu'une de ces règles devrait être supprimée au regard de la diversification des sources d'information*

L'Ofcom a conduit en 2021 un examen du dispositif sectoriel encadrant les concentrations dans le secteur des médias⁵⁷, conformément à la section 391 de la loi sur les communications de 2003. L'autorité considère notamment que :

- ◆ la règle pluri-médias au niveau national conserve toute sa pertinence dans sa forme actuelle. L'Ofcom précise à cet égard que « *bien que les services de télévision et de presse imprimée soient en déclin* », ils conservent leur capacité à toucher un public large, avec une forte influence (la télévision restent le média le plus utilisé par les Britanniques, plus encore au regard de la quantité d'extraits de services de télévision diffusés sur internet). Channel 3 étant le réseau télévisuel privé bénéficiant de la plus large audience, imposer des contraintes sur l'obtention d'autorisations de ce type apparaît utile ;
- ◆ la règle relative au fournisseur d'actualités de Channel 3 conserve toute sa pertinence dans sa forme actuelle. Channel 3 restant un important réseau télévisuel, et un puissant fournisseur d'informations, il est aujourd'hui l'un des seuls à même de concurrencer de façon effective la BBC. De ce point de vue, il apparaît que « *la règle du fournisseur d'actualités fonctionne toujours pour garantir un degré de pluralisme dans la fourniture d'actualités en gros* », et que « *toute réduction de la fourniture en gros, qui pourrait découler de la suppression de la règle, diminuerait une voix de diffusion alternative à la BBC et réduirait l'éventail et la diversité des voix dans le paysage médiatique britannique* » ;
- ◆ les interdictions à la détention d'une autorisation doivent être supprimées. Introduites à l'époque de la radiodiffusion par voie analogique, et donc de rareté accrue du spectre hertzien, elles visaient à éviter que ce dernier ne soit occupé par des personnes susceptibles d'exercer une « *influence indue* » sur le contenu des programmes. L'Ofcom considère aujourd'hui que « *l'augmentation significative du choix des consommateurs et la plus grande disponibilité du spectre, ainsi que les protections fournies par d'autres parties du cadre réglementaire signifient que nous pouvons maintenant recommander la suppression de ces restrictions* ».

Les règles relatives à la propriété des médias n'ont pour l'instant pas été modifiées. Le ministre de la culture est toutefois chargé de prendre en compte ces recommandations avant de décider de leur maintien, de leur modification ou de leur suppression⁵⁸.

⁵⁷ Ofcom, 2021, *ibid.*

⁵⁸ Section 391 de la loi sur les communications de 2003.

4. Australie

4.1. L'Australie dispose depuis 1987 d'un dispositif sectoriel de contrôle des concentrations dans le secteur des médias

4.1.1. Le dispositif sectoriel des concentrations se juxtapose à un contrôle général des concentrations

Le « *Broadcasting services act* » (BSA) de 1992 fixe un objectif de pluralisme pour les médias. Adopté sur le fondement de la Constitution du Commonwealth Australien, qui précise que le Parlement est compétent pour réguler les « *services postaux, télégraphiques, téléphoniques et autres services similaires* »⁵⁹, il remplace la loi de 1987 sur la radiodiffusion, qui remplaçait elle-même la loi sur la radiodiffusion de 1942. Le BSA dispose ainsi qu'il est nécessaire de « *promouvoir la disponibilité, pour les publics de toute l'Australie, d'une gamme diversifiée de services de radio et de télévision offrant divertissement, éducation et information [...] d'encourager la diversité dans le contrôle des services de radiodiffusion les plus influents [...] et de promouvoir le rôle des services de radiodiffusion dans le développement et le reflet d'un sentiment d'identité, de caractère et de diversité culturelle australiens* »⁶⁰. Ce texte a justifié l'adoption en 1987 d'un dispositif sectoriel encadrant les concentrations dans le secteur des médias, essentiellement applicable au secteur de la télévision et de la radio, et dans une moindre mesure à la presse. Ce dispositif a été modifié à six reprises depuis, en 1992, 1996, 2007, 2011, 2012 et 2017, assouplissant tendanciellement les contraintes pesant sur ces opérations⁶¹.

Ce contrôle sectoriel se superpose à un contrôle de droit commun des concentrations⁶². Le premier relève de l'Autorité australienne des communications et des médias (ACMA), une autorité statutaire indépendante du Commonwealth institué en 2005⁶³. Le second est réalisé par la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC), une autorité statutaire indépendante du Commonwealth⁶⁴ instituée en 1995. Afin d'assurer une collaboration efficace entre l'ACMA et l'ACCC, les deux autorités ont conclu un « protocole d'entente » (« *memorandum of understanding* ») le 15 décembre 2016, remplaçant un texte similaire de 1999. Cet accord prévoit notamment des échanges d'informations sur une « *question pertinente pour les deux autorités* » dans le « *respect des règles de confidentialité* », ainsi qu'une assistance mutuelle sur des affaires pour lesquelles l'expertise de l'une ou l'autre des autorités semble nécessaire⁶⁵. Il est également prévu que « *chaque agence [s'efforce] d'informer l'autre agence en temps utile de son acceptation ou de son refus d'une demande [de documents ou d'informations] et, en cas d'acceptation, du délai de réponse à la demande* »⁶⁶.

⁵⁹ Article 51(v) de la Constitution du Commonwealth Australien.

⁶⁰ Section 3(a), (c) et (e) du *broadcasting services act* de 1992.

⁶¹ Monica La Macchia, « Media ownership reforms », Australian Policy Online, 2016.

⁶² Sections 53 à 61AB du *broadcasting services act* de 1992.

⁶³ Loi sur l'Autorité australienne des communications et des médias de 2005 ; Parlement d'Australie, « Règlementation de la propriété des médias », 30 mai 2006.

⁶⁴ Section 6(b) de la loi sur la concurrence et les consommateurs de 2010.

⁶⁵ Sections 4 et 5 du mémorandum d'entente du 15 décembre 2016.

⁶⁶ Section 6 du mémorandum d'entente du 15 décembre 2016.

4.1.2. Ce dispositif, qui comprend des dispositions relatives au contrôle des médias ainsi qu'à leur diversité, apparaît particulièrement complexe

Les articles 53 à 61AT du BSA détaillent le dispositif australien limitant les concentrations dans le secteur des médias. Celui-ci se décompose entre des règles applicables à la propriété des médias (articles 53 à 59 du BSA) et des règles visant à éviter que ne se constitue une « *situation inacceptable en matière de diversité des médias* »⁶⁷ (articles 59 à 61AT).

La bonne compréhension de ces règles nécessite de comprendre le système australien d'autorisation de radiodiffusion : l'Australie est divisée en « zones de licence », qui recourent essentiellement les grandes métropoles et les circonscriptions administratives régionales, au sein desquelles peuvent être attribuées un certain nombre d'autorisations de radiodiffusion télévisuelle ou sonore à des opérateurs privés (autorisations commerciales).

4.1.2.1. Les règles relatives au contrôle des médias

Les articles 53 à 58 du BSA établissent un dispositif anti-concentration sectoriel applicable au secteur de la télévision et de la radio. Visant à limiter le contrôle qu'une personne ou qu'un groupe de personnes pourrait exercer sur le paysage médiatique, le dispositif établit en premier lieu une série de règles limitant le cumul d'autorisations de diffusion pour des services de radiodiffusion sonores ou télévisuels. En second lieu, il limite les mandats cumulables d'administrateur de services de radio et de télévision.

S'agissant de la limitation du cumul d'autorisations de radiodiffusion, les articles 53 à 54B du BSA prévoient qu'une même personne ne peut être en mesure d'exercer le contrôle :

- ◆ de plus d'une autorisation de radiodiffusion télévisuelle commerciale dans la même zone de licence⁶⁸ ;
- ◆ de plus de deux autorisations de radiodiffusion sonore commerciales dans la même zone de licence⁶⁹ ;
- ◆ d'une autorisation de radiodiffusion télévisuelle commerciale et d'une autorisation d'émetteur de diffusion de données (également appelé « *datacasting* », une catégorie regroupant l'émission, par les chaînes de télévision, d'informations supplémentaires comme la météo, le trafic ou l'état de la bourse par l'intermédiaire des ondes radios)⁷⁰.

S'agissant de la limitation du nombre de mandats cumulables d'administrateur de services de télévision, le dispositif prévoit qu'une même personne ne peut être à la fois administrateur de deux sociétés en mesure de contrôler chacune une autorisation de radiodiffusion télévisuelle commerciale si chacune de ces autorisations s'établit dans la même zone de licence⁷¹.

Dans le même sens, une même personne ne doit pas être directeur d'une ou de deux sociétés en mesure de contrôler des autorisations de radiodiffusion télévisuelle commerciale dont les populations des zones de licence combinées dépassent 75 % de la population de l'Australie⁷¹.

S'agissant de la limitation du nombre de mandats cumulables d'administrateur de services de radio⁷², le dispositif sectoriel australien prévoit également qu'une même personne ne peut :

- ◆ être administrateur d'une ou de plusieurs sociétés, en mesure de contrôler plus de deux autorisations de radiodiffusion sonore commerciale dans la même zone de licence, ou ;

⁶⁷ Article 61AB de la loi sur la radiodiffusion de 1992.

⁶⁸ Article 53 du BSA.

⁶⁹ Article 54 du BSA.

⁷⁰ Article 54(A) du BSA.

⁷¹ Article 55 du BSA.

⁷² Article 56 du BSA.

Annexe IV

- ◆ être administrateur d'une ou de plusieurs sociétés, en mesure de contrôler deux autorisations de radiodiffusion commerciales dans une zone de licence et en mesure de contrôler une autre autorisation de radiodiffusion commerciale dans la même zone de licence, ou ;
- ◆ être en mesure de contrôler deux autorisations de radiodiffusion commerciales dans une zone de licence et administrateur d'une société qui est en mesure de contrôler une autre autorisation de radiodiffusion commerciale dans la même zone de licence.

4.1.2.2. Les règles visant à éviter que ne se constitue une situation inacceptable en matière de diversité des médias

Les articles 59 à 61AT du BSA établissent un dispositif visant à éviter que ne se constitue une situation inacceptable en matière de diversité des médias. Particulièrement long et complexe, ce dispositif englobe la radio, la télévision et les titres de presse associés à la zone géographique d'une autorisation de diffusion d'un service de télévision ou de radio commerciale, qui peut être soit métropolitaine⁷³, soit régionale⁷⁴. Les titres de presse ainsi visés sont intégrés au « registre des journaux associés » tenu par l'ACMA. Un titre est intégré à ce registre dès lors que « l'ACMA est convaincue qu'au moins 50 % de [sa] diffusion [...] se situe dans la zone géographique d'une autorisation de télédiffusion commerciale »⁷⁵ ou lorsque « l'ACMA est convaincue qu'au moins 50 % du tirage [de ce] journal se trouve dans la zone géographique d'une autorisation de radiodiffusion commerciale et que [son] tirage [...] dans cette zone [...] représente au moins 2 % de la population de la zone »⁷⁶.

Dès lors, une situation inacceptable en matière de diversité des médias se trouve définie sur la base d'un système de points décrivant cinq situations médiatiques différentes, mono-média ou pluri-médias (comprenant la radio, la télévision et la presse associée à une autorisation)⁷⁷. Partant, une situation inacceptable pour la diversité des médias est caractérisée⁷⁸ :

- ◆ dans l'hypothèse d'une autorisation de radiodiffusion commerciale à zone métropolitaine, lorsque le nombre de points est inférieur à cinq ;
- ◆ dans l'hypothèse d'une autorisation de radiodiffusion commerciale à zone régionale, lorsque le nombre de points est inférieur à quatre.

Les articles 61AG à 61AT prohibent ainsi les transactions qui résulteraient en la création d'une telle situation, et assortissent ces interdictions de sanctions civiles, ou bien de directives correctives assorties d'engagements exécutoires négociés avec l'ACMA⁷⁹.

⁷³ En vertu de l'article 61AA(a) du BSA, est considérée comme une zone de licence métropolitaine toute licence où se trouve le bureau de poste général de la capitale du New South Wales, du Victoria, du Queensland, du Western Australia, du South Australia ou au sein de la zone Western Suburbs Sydney RA1.

⁷⁴ En vertu de l'article 61AA(a) du BSA, est considérée comme une zone de licence régionale toute zone de licence non métropolitaine.

⁷⁵ Article 59(4) du BSA.

⁷⁶ Article 59(4A) du BSA.

⁷⁷ Voir l'article 61AC du BSA dans sa version en vigueur depuis 2018, pages 109 à 11 (138 à 141 sur le format Word).

⁷⁸ Article 61AB du BSA.

⁷⁹ Voir les articles 61AG à 61AT du BSA dans sa version en vigueur depuis 2018, pages 112 à 124 (142 à 154 sur le format Word).

4.1.3. La réforme de 2016 a abouti à la suppression de deux dispositions clefs du dispositif sectoriel australien

La réforme de 2017⁸⁰ s'est traduite par la suppression de deux règles préexistantes⁸¹:

- ◆ la règle dite de « l'audience des 75 % », qui prévoyait qu'une même personne ne devait pas se trouver en position de contrôler une ou plusieurs autorisations de radiodiffusion télévisuelle commerciale dont l'audience combinée excédait 75 % de la population Australienne⁸² ;
- ◆ la règle dite des « deux sur trois », qui prévoyait que le propriétaire d'une autorisation de radio ne pouvait contrôler dans le même temps plus de 15 % d'une autorisation de télévision desservant sensiblement le même marché que le service de radio, ainsi qu'un titre de presse publié quatre fois par semaine et dont plus de 50 % du tirage se situait dans la même zone que celle desservie par l'autorisation de télévision⁸³.

Le gouvernement Australien a précisé à cet égard que « *l'ère numérique est désormais définie par un large éventail de voix et de perspectives médiatiques à la disposition des consommateurs. Dans cet environnement, des protections telles que la règle du deux sur trois ne sont plus nécessaires* »⁸⁴.

⁸⁰ Loi de 2017 portant modification de la législation sur la radiodiffusion (réforme de la radiodiffusion).

⁸¹ Monica La Macchia, 2016, « Media ownership reforms », Australian Policy Online.

⁸² Section 22(a) de la loi sur la radiodiffusion de 1987.

⁸³ Section 18 de la loi sur la radiodiffusion de 1987.

⁸⁴ Gouvernement Australien, 2016, « Mettre à jour les lois australiennes relatives aux médias ».

5. États-Unis

5.1. Le dispositif de contrôle des concentrations spécifique aux médias s'ajoute au contrôle de droit commun

L'objectif de pluralisme est garanti en droit américain par le premier amendement de la Constitution, relatif à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, qui interdit au Congrès américain d'adopter une loi qui « [...] restreigne la liberté de la parole ou de la presse [...] ». Ces dispositions ont été interprétées par la Cour suprême comme exigeant « la diffusion la plus large possible d'informations provenant de sources diverses et antagonistes »⁸⁵. Il en résulte que « l'assurance que le public ait accès à une multiplicité de sources d'information est un objectif gouvernemental de premier ordre »⁸⁶. Cela a conduit les États-Unis à instituer en 1934⁸⁷ la Commission fédérale des communications (« *Federal Communications Commission* » - FCC), une agence gouvernementale indépendante chargée de réguler le secteur des communications. Outre la délivrance des autorisations de diffusion sur le spectre hertzien suivant « l'intérêt, la commodité et la nécessité du public »⁸⁸, la FCC s'est également vue reconnaître le pouvoir d'établir et d'amender des règles limitant la propriété des médias (« *media ownership rules* »)⁸⁹, inscrites dans le code des réglementations fédérales (CFR). Celles-ci constituent, depuis 1975⁹⁰, le dispositif sectoriel de limitation des concentrations spécifique aux médias, et font l'objet d'un réexamen tous les quatre ans par la FCC⁸⁹. Celle-ci garantit ainsi le pluralisme des points de vue, des programmes, des médias, et de l'origine et du genre des propriétaires de médias⁹¹.

Le contrôle de droit commun des concentrations se superpose à un examen de la FCC pour les opérations dans le secteur des médias. Le contrôle de droit commun des concentrations est assuré par la division antitrust du ministère de la justice (« *Department of Justice* » - DOJ) et la Commission fédérale du commerce (« *Federal Trade Commission* » - FTC)⁹², une agence fédérale bipartisane chargée de réguler la concurrence sur le marché américain. Pour autant, dès lors qu'une opération de concentration intervenant dans le secteur des médias résulterait en un changement de contrôle des autorisations de diffusion, elle doit être notifiée tant au DOJ, à la FTC qu'à la FCC⁹³. Deux procédures d'examen sont alors mises en œuvre en parallèle, bien qu'un dialogue institutionnel soit prévu par un protocole d'entente (« *Memorandum of understanding* » - MOU) conclu en 2015 par la FTC et la FCC⁹⁴ : la FTC et le DOJ sont chargés de vérifier qu'une opération de concentration n'affecte pas significativement la concurrence⁹⁵ ; et la FCC doit s'assurer que la transaction n'aille pas à l'encontre de l'intérêt public⁹⁶, ce qui suppose, selon une doctrine qu'elle a élaborée⁹⁷, d'une part, que l'opération préserve ou renforce la concurrence et, d'autre part, qu'elle respecte les « *objectifs généraux de la loi sur les communications* », dont font notamment partie « *la diversité des titulaires de licences et la diversité des sources d'information et des services mis à la disposition du public* ».

⁸⁵ Cour suprême des États-Unis, 1945, « *Associated Press v. United States* ».

⁸⁶ Cour suprême des États-Unis, 1994, « *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC* ».

⁸⁷ Loi sur les communications de 1934.

⁸⁸ Section 214 de la loi sur les communications de 1934.

⁸⁹ Section 202(h) de la loi sur les télécommunications de 1996.

⁹⁰ FCC, 1975, Modification de la section 73.3555 (anciennement sections 73.35, 73.240 et 73.636) des règles de la Commission relatives à la propriété multiple de stations de radiodiffusion AM, FM et de télévision.

⁹¹ FCC, 2016, « *The FCC's Rules and Policies Regarding Media Ownership, Attribution, and Ownership Diversity* ».

⁹² Section 7 de la loi Clayton de 1914.

⁹³ Sections 214 et 310 de la loi sur les communications de 1934.

⁹⁴ FTC – FCC, 16 novembre 2015, « *Consumer Protection Memorandum of Understanding* ».

⁹⁵ Section 7 de la loi Clayton de 1914.

⁹⁶ Site internet de la FCC, « *Overview of the FCC's Review of Significant Transactions* » (consulté le 18.02.2022).

⁹⁷ Geoffrey Manne, William Rinehart, Berin Michael Szoka, mars 2013, « *The law and economics of the FCC's transaction review process* », p. 3-4.

Dans ce cadre, la charge de la preuve repose sur le demandeur⁹⁸. Suivant les examens des deux autorités, si l'une d'entre elles refuse l'opération, celle-ci ne peut avoir lieu.

5.2. Les États-Unis disposent de trois règles encadrant la propriété des médias audiovisuels autorisés à diffuser

Premièrement, une règle encadrant la propriété des télévisions locales (« *local television ownership rule* »)⁹⁹ : cette règle permet à une même personne de détenir deux stations de télévision dans une zone de marché désignée (« *designated market area* » ; DMA)¹⁰⁰, soit s'il n'existe pas de chevauchement des zones de diffusion des deux chaînes considérées, soit si au moins une des chaînes détenue ne fait pas partie des quatre chaînes les plus regardées de la DMA et qu'il subsiste au moins huit chaînes de télévision indépendante dans la DMA après l'acquisition.

Deuxièmement, une règle encadrant la propriété des radios locales (« *local radio ownership rule* »)¹⁰¹ : cette règle vise à limiter le cumul d'autorisations pour des services de radio locaux, en graduant les restrictions en fonction de la taille du marché considéré. Ainsi, une même personne peut détenir jusqu'à :

- ◆ 8 stations de radio commerciales dans des marchés radiophoniques comptant 45 stations de radio ou plus, à condition qu'au moins 5 de ces stations diffusent en AM et deux en FM, ou inversement ;
- ◆ 7 stations de radio commerciales dans des marchés radiophoniques comptant 30 à 44 stations de radio, à condition qu'au moins 4 de ces stations diffusent en AM et 3 en FM, ou inversement ;
- ◆ 6 stations de radio commerciales dans des marchés radiophoniques comptant 15 à 29 stations de radio, à condition qu'au 4 quatre de ces stations diffusent en AM et 3 en FM, ou inversement ;
- ◆ 5 stations de radio commerciales dans les marchés radiophoniques comptant 14 stations de radio ou moins, à condition qu'au moins 4 de ces stations diffusent en AM et 3 en FM, ou inversement. Toutefois, une même personne ne peut détenir plus de 50 % des stations d'un tel marché.

Troisièmement, une règle encadrant l'exploitation de deux réseaux (« *dual network operation* »)¹⁰² : cette règle, qui autorise la propriété commune de plusieurs réseaux de radiodiffusion, interdit en revanche une fusion entre ou parmi les quatre premiers réseaux de télévision¹⁰³, à savoir actuellement ABC, CBS, Fox et NBC.

⁹⁸ Geoffrey Manne, William Rinehart, Berin Michael Szoka, mars 2013, *ibid*, p. 4.

⁹⁹ Paragraphe 73.3555(b) du code des réglementations fédérales.

¹⁰⁰ Les DMA sont des outils de mesure élaborés par la société Nielsen, qui permettent de segmenter le marché américain en zones de marché locales pour la télévision. Il en existe aujourd'hui 210.

¹⁰¹ Paragraphe 73.3555(a) du code des réglementations fédérales.

¹⁰² Paragraphe 73.658(g) du code des réglementations fédérales ; FCC, 2016, « *2014 Quadrennial Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules* ».

¹⁰³ En vertu du paragraphe 73.3613(1a) du code des réglementations fédérales, un réseau est défini comme toute personne, entité ou société qui offre un service de programmes interconnectés sur une base régulière pendant 15 heures ou plus par semaine à au moins 25 titulaires de licences de télévision affiliés dans 10 États ou plus.

5.3. Les États-Unis ont supprimé en 2017 les règles relatives aux concentrations pluri-médias

La FCC a abrogé en 2017 les règles limitant la concentration pluri-médias, à la suite de son examen des règles de propriété des médias de 2014¹⁰⁴ ; cette décision a été approuvée par la Cour suprême en 2021¹⁰⁵. La FCC a en effet considéré que ces règles n'étaient plus nécessaires pour promouvoir la concurrence, la présence de médias au niveau local ou la diversité des points de vue, et que leur abrogation n'était pas susceptible de nuire à la propriété des médias par les minorités et les femmes¹⁰⁶.

La règle pluri-médias sur la radio et la télévision (« *radio/television cross-ownership rule* »)¹⁰⁷ limitait la propriété croisée dans les secteurs de la télévision et de la radio s'agissant des acteurs autorisés à diffuser. Elle interdisait à une même entité de posséder plus de deux stations de télévision et une station de radio sur un même marché, à moins qu'il ne réponde aux critères de taille suivants :

- ◆ si au moins 10 médias indépendants subsistaient sur le marché après l'opération de concentration, ladite entité pouvait posséder jusqu'à 2 stations de télévision et 4 stations de radio ;
- ◆ si au moins 20 médias indépendants restent sur le marché après la fusion, ladite entité pouvait posséder soit 2 stations de télévision et 6 stations de radio, soit 1 station de télévision et 7 stations de radio.

La FCC a considéré que la suppression de cette règle se justifiait au regard de la faible contribution de la radio à la diversité des points de vue dans les marchés locaux¹⁰⁸. Elle a jugé, d'une part, que les radios locales tendaient à multiplier les bulletins d'information nationaux, limitant de fait la diversité locale, et, d'autre part, que l'émergence croissante de médias alternatifs tout en ligne permettait de contribuer plus substantiellement au pluralisme local. La FCC a notamment relevé que seuls 34 % des consommateurs utilisaient la radio pour accéder à l'information locale (contre 54 % il y a vingt ans), et que seules 30 stations de radios sur 11 000 étaient alors entièrement consacrées à l'information.

La règle pluri-médias sur la presse et les radiodiffuseurs (« *newspaper/broadcast cross-ownership rule* »)¹⁰⁹ limitait la propriété croisée dans les secteurs de la presse et de la radiodiffusion. Cette règle interdisait la propriété commune d'un quotidien imprimé et d'une station de radiodiffusion (radio ou télévision) autorisée à diffuser si la zone de desserte de la station englobait la zone de diffusion du titre de presse. Si la suppression de cette règle pourrait théoriquement affaiblir la diversité des points de vue, la FCC a jugé¹⁰⁸ que cette hypothèse était négligeable au regard de la progression de l'utilisation de médias en ligne dans l'accès à l'information locale et de la chute de la consommation de presse écrite. La FCC a notamment relevé qu'en 2014, sur 438 sites d'informations en ligne, la moitié présentaient des contenus d'actualité locaux, ce qui conduisait 69 % des Américaines et des Américains à considérer que la disparition de leur journal local écrit n'aurait pas d'impact significatif sur leur capacité à accéder à des informations locales¹⁰⁶.

¹⁰⁴ FCC, 2016, « *2014 Quadrennial Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules* ».

¹⁰⁵ Cour suprême des États-Unis, 2021, « *FCC and al. V. Prometheus Radio Project and al.* ».

¹⁰⁶ FCC, 2016, *ibid*

¹⁰⁷ Ancien paragraphe 73.3555(c) du code des réglementations fédérales.

¹⁰⁸ FCC, 2017, « *2014 Quadrennial Review Order* ».

¹⁰⁹ Ancien paragraphe 73.3555(d) du code des réglementations fédérales.

ANNEXE V

Les autres leviers de politique publique en faveur du pluralisme

SOMMAIRE

1. L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	1
2. LA RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL PAR L'ARCOM.....	3
2.1. Les autorisations de diffusion.....	3
2.2. La régulation des contenus.....	4
3. LES OBLIGATIONS DE DIFFUSION ET DE PRODUCTION DES ÉDITEURS AUDIOVISUELS.....	6
3.1. Les obligations de diffusion.....	6
3.2. Les obligations de production.....	8
3.3. Les obligations de soutien à la production indépendante.....	11
4. LA CHRONOLOGIE DES MÉDIAS.....	15
5. LES AIDES À LA PRESSE ET AUX RADIOS ASSOCIATIVES LOCALES.....	16
6. LES DISPOSITIONS PROTÉGÉANT L'HONNÊTETÉ ET L'INDÉPENDANCE DE L'INFORMATION.....	19
6.1. Les principes d'honnêteté et d'indépendance de l'information en droit public.....	19
6.2. Le statut des journalistes et des agences de presse.....	20
6.3. Les dispositions introduites par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.....	23
6.4. Le Conseil de déontologie journalistique et de médiation.....	28
6.5. Propositions évoquées au cours des auditions de la mission.....	29
7. LES DISPOSITIONS FAVORISANT LA TRANSPARENCE SUR LA PROPRIÉTÉ DES MÉDIAS.....	31
7.1. Les obligations de transparence prévues au niveau national.....	31
7.2. Les initiatives européennes en matière de transparence de la propriété des médias....	33

1. L'audiovisuel public

La présence d'un pôle audiovisuel public fort participe au pluralisme. En effet, tant France Télévisions que Radio France représentent une part significative de l'audience, respectivement de l'ordre de 28 % de l'audience télévisée et 26 % de l'audience radio en 2020 (cf. Annexe II). Or, plusieurs dispositions la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relatives au statut de ces sociétés garantissent leur contribution au pluralisme entendu dans une acception large :

- ◆ **en termes de pluralisme des contenus :** aux termes de l'article 43-11, les sociétés France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et Arte doivent offrir au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme (al. 1), dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles doivent, ce faisant, favoriser le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. S'y ajoute l'obligation de proposer une programmation reflétant la diversité de la société française et de mettre en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle, de la lutte contre les discriminations et des droits des femmes (al. 2)¹.

L'article 44 précise, dans les grandes lignes, les obligations propres à chacune de ces sociétés, qui sont définies, pour chacune, au sein d'un cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges précise, notamment, la répartition des responsabilités au sein de la société afin que ses acquisitions, sa production et sa programmation assurent le respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion et la diversité de la création et de la production de programmes (article 48 al. 1). De plus, des contrats d'objectifs et de moyens (COM) sont conclus entre l'État et chacune de ces sociétés qui déterminent, notamment et dans le respect des missions de service public définies à l'article 43-11, les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création.

À titre d'exemple, le COM de France Télévisions pour 2020-2022 prévoit un objectif visant à « *consolider la confiance dans l'information* » (objectif 6), outillé par un indicateur de mesure de l'audience de l'offre d'information du groupe, et le COM de Radio France pour la même période prévoit un objectif visant à « *informer et faire vivre le débat public en proximité avec les Français* » (objectif 7), outillé par un indicateur mesurant la perception de la qualité de l'information, de l'engagement dans la vie locale et la vie des régions et de la représentativité de la diversité de la société² ;

- ◆ **en termes d'indépendance de l'information :** l'article 43-11 al. 4 susmentionné précise que France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et Arte assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), chargée de garantir l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle (article 3-1). L'article 44 précise par ailleurs que les services de France Télévisions diffusant des journaux télévisés disposent d'une ligne éditoriale indépendante ;
- ◆ **en termes d'indépendance institutionnelle :** la gestion indépendante des sociétés de l'audiovisuel public contribue également au pluralisme des contenus, et notamment de l'information. Les articles 47-1 et 47-2 précisent ainsi la composition du conseil d'administration de France Télévisions et de Radio France, qui comprennent, outre des

¹ L'article 44 précise les obligations propres à chacune de ces sociétés.

² France Télévisions, « Contrat d'objectifs et de moyens 2020-2020 entre l'État et France Télévisions », p. 10 ; Radio France, « Contrat d'objectifs et de moyens 2020-2020 entre l'État et Radio France », p. 13.

Annexe V

représentants de l'État, un député et un sénateur, des personnalités qualifiées nommées par l'ARCOM et des représentants du personnel. L'article 47-2 prévoit par ailleurs que les présidents de ces sociétés sont nommés par l'ARCOM, à la majorité des membres qui la composent. Le cahier des charges de chaque société prévoit par ailleurs que les unités de programme de la société comprennent des instances de sélection collégiales (article 48).

2. La régulation de l'audiovisuel par l'ARCOM

2.1. Les autorisations de diffusion

Les autorisations de diffusion sont délivrées par l'ARCOM en tenant compte du pluralisme des courants d'expression socio-culturels et de la diversité des acteurs. Les fréquences hertziennes terrestres appartiennent au domaine public de l'État. Leur utilisation pour la diffusion de services de télévision et de radio est autorisée par l'ARCOM dans le cadre d'un appel à candidatures. Ces autorisations sont délivrées pour une durée qui ne peut excéder dix ans dans le cas général et cinq ans pour la radio analogique, et sont renouvelables dans les conditions prévues par la loi³.

Aux termes de l'article 29 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, l'ARCOM accorde les autorisations aux éditeurs de services de radio par voie hertzienne terrestre en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence. Elle tient également compte, pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires (cf. section 6.3). Les autorisations délivrées aux éditeurs de services de radio par voie hertzienne terrestre en mode numérique sont accordées dans les mêmes conditions.

De même, aux termes de l'article 30-1, l'ARCOM accorde les autorisations pour les services de TNT en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversité des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence ainsi que des critères visés à l'article 29 susmentionnés. Dans la mesure de leur viabilité économique et financière, notamment au regard de la ressource publicitaire, elle favorise les services ne faisant pas appel à une rémunération de la part des usagers et contribuant à la diversité des opérateurs ainsi qu'à renforcer le pluralisme de l'information, tous médias confondus. Aux termes de l'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, les éditeurs sélectionnés concluent avec l'ARCOM une convention dans laquelle sont notamment repris les engagements figurant dans leur dossier de candidature.

L'utilisation des fréquences hertziennes est, ainsi, un levier majeur en faveur du pluralisme, tant sur le plan externe, en autorisant ou non un acteur à opérer, que sur le plan interne, à travers les engagements pris par les acteurs autorisés, notamment, sur les contenus diffusés (cf. *infra*, section 2.2) et sur les modalités de production de l'information (cf. *infra*, section 6).

Le conventionnement avec les chaînes non hertziennes tient également compte du pluralisme. Aux termes de l'article 33-1, les éditeurs de services de télévision non hertziens (câble, satellite, IPTV) dont le chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 150 000 € et les éditeurs de services de radio non hertziens dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 75 000 €⁴, établis en France, concluent avec l'ARCOM une convention dont l'objet est de définir les obligations particulières qui leur sont applicables. L'Autorité peut rejeter la demande tendant à la conclusion d'une convention si la diffusion du service de radio ou de télévision comporte un risque grave d'atteinte au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion.

³ Article 28-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

⁴ Article 6 du décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 et article 1^{er} du décret n° 2021-1927 du 30 décembre 2021.

Les services de radio et de télévision dont le budget annuel est inférieur à ces seuils, sauf en radio s'ils sont destinés aux informations sur la vie locale, sont soumis à un simple régime déclaratif. Enfin, peuvent être diffusées sans formalité préalable, tout en étant sous le contrôle de l'ARCOM, les chaînes établies hors de France et diffusées par Eutelsat.

2.2. La régulation des contenus

L'ARCOM participe par ailleurs au pluralisme à travers la régulation des contenus diffusés à la télévision et la radio, dans une logique de « pluralisme interne ». Sans prétendre à l'exhaustivité, les dispositions suivantes de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 illustrent cette régulation :

- ◆ **temps de parole des personnalités politiques** : l'article 13 confère à l'ARCOM la mission d'assurer « 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 ». Sur ce fondement, la délibération du CSA n° 2017-62 du 22 novembre 2017 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision régit le temps de parole à l'antenne du pouvoir exécutif et des partis et mouvements politiques qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale⁵. Les périodes de campagne électorale font l'objet d'une vigilance toute particulière de la part de l'ARCOM⁶ ;
- ◆ **événements d'importance majeure** : ces événements, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre (article 20-2). Cette disposition, qui transpose la directive « Télévision sans frontières » a été ajoutée en 2000⁷ dans l'objectif « *d'interdire aux services cryptés et payants de s'assurer l'exclusivité intégrale de certains événements, en particulier sportifs, dont le rôle social [...] rend unimaginable que l'ensemble du public n'y ait pas accès en direct ou en différé* »⁸. L'ARCOM est chargée de veiller au respect par les services de télévision de ces dispositions. Une consultation a été ouverte en janvier 2022 afin de moderniser et actualiser la liste des événements d'importance majeure⁹ ;
- ◆ **contenus reflétant la diversité de la société** : d'une part, l'ARCOM tient compte, pour l'attribution des fréquences en télévision et radio, de la contribution des éditeurs à la production de programmes réalisés localement (article 29 al. 7 5°). L'Autorité s'assure par ailleurs, dans l'attribution des fréquences, qu'une part suffisante des ressources soit attribuée aux services édités par une association et accomplissant une mission de communication sociale de proximité, entendue comme le fait de favoriser les échanges entre les groupes sociaux et culturels, l'expression des différents courants socioculturels, le soutien au développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre l'exclusion (article 29 al. 8) ;

D'autre part, les conventions passées en application de l'article 28 peuvent porter sur la contribution par les éditeurs à la diffusion d'émissions de radio ou de télévision dans les

⁵ Cf. également : articles 16 et 33-1 de de la loi n° 86 1067 du 30 septembre 1986, et site internet du CSA (consulté le 20 janvier 2022) rubriques non datées : « Protéger le pluralisme politique » ; « Quelles sont les règles pour l'accès à l'antenne des personnalités politiques ? ».

⁶ Cf. également : CSA, 4 janvier 2011, délibération relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale ; CSA, 6 octobre 2021, recommandation n° 2021-03 aux services de communication audiovisuelle en vue de l'élection du Président de la République.

⁷ Loi n° 2000-719 du 1er août 2000, article 21.

⁸ Sénat, 22 décembre 1999, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, n° 154.

⁹ Ministère de la culture, site internet, 28 janvier 2022, « Consultation publique sur la modernisation de la liste des événements d'importance majeure ».

Annexe V

collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, à la connaissance, en métropole, de ces collectivités et à la diffusion des programmes culturels de ces collectivités (article 28 al. 3 8°) ; le temps consacré à la diffusion de programmes sportifs rendant compte de la diversité des pratiques, des disciplines olympiques et paralympiques et des compétitions et manifestations organisées, et permettant une représentation équilibrée entre le sport féminin et le sport masculin (9° bis) ; les mesures en faveur de la cohésion sociale et relatives à la lutte contre les discriminations (17°) ;

- ◆ **contenus d'information, éducatifs et culturels** : d'une part, l'ARCOM s'assure, pour l'attribution des fréquences en télévision et radio, que le public bénéficie de services dont les programmes contribuent à l'information politique et générale (article 29 al. 10) (cf. *supra*, section 2.1). D'autre part, les conventions passées en application de l'article 28 peuvent aussi porter sur les mesures propres à contribuer à l'éducation aux médias et à l'information (article 28 al. 3 3°) et la diffusion de programmes consacrés à la culture scientifique, technique et industrielle (16°).

De plus, les conventions passées par l'ARCOM avec les éditeurs prévoient que ces derniers assurent le pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion : comme indiqué à la mission par l'ARCOM, cette obligation doit trouver une traduction dans l'ensemble des domaines dans lesquels elle a vocation à se matérialiser, s'appliquant aussi bien aux organisations syndicales et professionnelles, au monde associatif, au débat intellectuel qu'aux courants religieux et philosophiques : à la différence du principe de « pluralisme politique », elle ne fait cependant pas l'objet d'un décompte systématique des temps d'expression dans les médias. En outre, ces conventions précisent que les éditeurs respectent la délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 du CSA relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent, laquelle impose, en son article 1^{er} al. 6, le « *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* ».

3. Les obligations de diffusion et de production des éditeurs audiovisuels

3.1. Les obligations de diffusion

3.1.1. Les obligations de diffusion applicables aux éditeurs de services de télévision

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 fixe un quota de diffusion d'au moins 60 % d'œuvres européennes¹⁰ aux éditeurs de services de télévision, et d'au moins 40 % d'œuvres d'expression originale française (EOF)¹¹, tant audiovisuelles¹² que cinématographiques¹³. Cette obligation, qui s'applique aux opérateurs hertziens et non hertziens¹⁴, va donc au-delà des obligations fixées au niveau européen, à savoir un quota de diffusion d'au moins 50 % d'œuvres européennes, établi par la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA)¹⁵.

Deux exceptions sont néanmoins prévues : d'une part, le quota est porté à 70 % d'œuvres européennes, et 50 % d'œuvres d'EOF, pour les services nationaux de France Télévisions¹⁶ ; d'autre part, le seuil minimal de diffusion d'œuvres européennes peut être abaissé jusqu'à 50 % pour les éditeurs non hertziens, en contrepartie d'un engagement à investir dans la production d'œuvres d'EOF inédites produites par des sociétés de production indépendantes¹⁷.

La mise en œuvre de ces quotas s'accompagne, en outre, de conditions relatives aux plages horaires de diffusion et à la quantité d'œuvres pouvant être diffusées¹⁸ :

- ◆ s'agissant des œuvres cinématographiques, les quotas doivent aussi être respectés aux heures de grande écoute, c'est-à-dire sur la plage horaire comprise entre 20h30 et 22h30. Toutefois, les éditeurs ne peuvent pas diffuser d'œuvres cinématographiques de longue durée le samedi à partir de 20h30¹⁹, à moins qu'ils n'aient préfinancé l'œuvre en question, ou qu'elle se classe dans la catégorie des œuvres d'art ou d'essai. Enfin, ils ne peuvent diffuser plus de 244 œuvres cinématographique de longue durée chaque année civile, dont 196 dans l'intervalle de grande écoute ;

¹⁰ La directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 définit en son article 3 les œuvres européennes comme étant les œuvres originaires d'un État membre de l'Union, d'un État tiers partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, ainsi que celles coproduites dans le cadre d'accords conclus entre l'Union et des pays tiers et répondant aux conditions définies dans chacun de ces accords.

¹¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 27 et 33. Le décret n° 92-279 du 27 mars 1992 définit en son article 3 les œuvres EOF comme « les œuvres réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France ».

¹² Le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 définit en son article 3 les œuvres audiovisuelles comme « les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; télé-achat ; autopromotion ; services de télétexte ».

¹³ Le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 définit en son article 2 les œuvres cinématographiques comme « les œuvres qui ont fait l'objet d'une exploitation commerciale en salles de spectacles cinématographiques dans leur pays d'origine ou en France, à l'exception des œuvres documentaires qui ont fait l'objet d'une première diffusion à la télévision en France ».

¹⁴ La notion d'opérateur non hertzien correspond « aux services de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'ARCOM » au sens de l'article premier du décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, et ne constituant pas un SMAD au sens de l'article premier du décret n° 2021-793 du 22 juin 2021.

¹⁵ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010, article 16.

¹⁶ Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009, article 9.

¹⁷ Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, article 13.

¹⁸ Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, articles 7, 8, 10, 13 et 14.

¹⁹ Les obligations étaient toutefois plus contraignantes avant 2020, les éditeurs ne pouvant alors diffuser d'œuvres cinématographiques de longue durée le mercredi soir, le vendredi soir, le samedi toute la journée et le dimanche avant 20h30.

Annexe V

- ◆ s'agissant des œuvres audiovisuelles, les quotas doivent aussi être respectés aux heures de grande écoute, c'est-à-dire sur la plage horaire comprise entre 18h00 et 23h00 tous les jours de la semaine, ainsi qu'entre 14h00 et 18h00 le mercredi. L'ARCOM peut toutefois adapter ces horaires dans le cadre des conventions ou des cahiers des charges.

Le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 prévoit par ailleurs, pour les services de cinéma, des proportions de diffusion particulières, des plages horaires de diffusion, ainsi qu'un encadrement du nombre d'œuvres pouvant être diffusées²⁰.

3.1.2. Les obligations de diffusion applicables aux éditeurs de services de radio

Les radios hertziennes doivent respecter une proportion minimale de 40 % de chansons d'expression française²¹ au sein des programmes composés de musique de variété²², dont la moitié doit être constituée de nouveaux talents ou de nouvelles productions²³. La loi précise toutefois que lorsque la moitié de la diffusion d'œuvres musicales d'expression française se réalise à travers seulement dix titres, les diffusions intervenant au-delà ne peuvent être prises en compte pour apprécier le respect des proportions fixées par la loi²⁴. Cinq dérogations sont néanmoins prévues²⁵ :

- ◆ pour Radio France, la proportion de chansons d'expression française est portée à 50 % ;
- ◆ pour les services dont les programmes musicaux constituent une proportion importante de la programmation, l'ARCOM peut, dans le cadre de son activité de conventionnement, réduire jusqu'à 35 % la proportion de chansons d'expression française d'un éditeur en contrepartie d'engagements substantiels et quantifiés en matière de diversité musicale ;
- ◆ pour les radios spécialisées dans la mise en valeur du patrimoine musical, les proportions sont ramenées à 60 % de titres francophones dont 10 % issus de nouvelles productions ;
- ◆ pour les radios spécialisées dans la promotion de jeunes talents, les proportions sont ramenées à 35 % de titres francophones dont 25 % provenant de nouveaux talents ;
- ◆ pour les radios spécialisées dans la découverte musicale, une proportion minimale de 15 % de nouvelles productions ou de nouveaux talents francophones peut être définie, en contrepartie d'engagements stricts en matière de diversité des contenus.

3.1.3. Les obligations de diffusion applicables aux SMAD

La directive SMA prévoit depuis 2018²⁶ des obligations de diffusion pour les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD). Si la nature délinéarisée de ces services implique qu'il ne s'agit pas *stricto sensu* d'obligations de diffusion, la directive SMA prévoit que ces

²⁰ Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, articles 7, 9, 11 et 14.

²¹ La délibération n° 2018-14 du 25 avril 2018 de l'ARCOM définit en son article 2 une chanson d'expression française comme « *tout titre dont plus de la moitié de la durée composée de texte comporte des paroles interprétées en français ou dans une langue régionale en usage en France* ».

²² Loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994, article 12.

²³ La délibération n° 2018-14 du 25 avril 2018 de l'ARCOM définit en son article 6 un nouveau talent comme « *tout artiste ou groupe d'artistes qui n'a pas obtenu, avant la sortie d'un nouveau titre, la certification « disque d'or » pour deux albums distincts et dont la première production discographique est sortie au plus tôt le 1er janvier 1974* ». Elle définit également, en son article 5, une nouvelle production comme « *tout titre, extrait ou non d'un album, pendant une durée de neuf mois à partir de sa date de première diffusion sur une radio, s'il bénéficie d'au moins trois passages hebdomadaires pendant deux semaines consécutives* ».

²⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 27.

²⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 28 ; décret du 13 novembre 1987, article 30.

²⁶ La directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 a été révisée par la directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

opérateurs doivent proposer dans leurs catalogues une part minimale de 30 % d'œuvres européennes et que celles-ci soient mises en valeur²⁷.

Ces obligations ont été transposées en France en 2020 dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986²⁸, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe pour les SMAD les dispositions permettant de garantir l'offre et d'assurer la mise en valeur effective des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, européennes et d'EOF²⁹. Adopté sur ce fondement, le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 précise les obligations de diffusion applicables aux SMAD. Celles-ci concernent les éditeurs établis en France, c'est-à-dire, d'une part, dont le siège social effectif est en France et, d'autre part, dont les décisions relatives à la programmation sont prises en France³⁰. Elles sont également applicables aux SMAD qui utilisent une liaison montante vers un satellite à partir d'une station située en France, ou une capacité satellitaire relevant de la France³¹.

Les SMAD doivent proposer au moins 60 % d'œuvres européennes et 40 % d'œuvres d'EOF, qu'elles soient audiovisuelles ou cinématographiques³². Cette proportion peut toutefois être ramenée à 50 % dans le cadre de la convention conclue avec l'ARCOM, en contrepartie de l'engagement pris par l'éditeur d'investir dans la production d'œuvres audiovisuelles d'EOF inédites produites par des entreprises de production indépendantes³³. Dans les conditions précisées par convention ou cahier des charges, les SMAD sont censés mettre en valeur, ce qui, en tenant compte des capacités de personnalisation par les utilisateurs, peut passer par l'exposition de visuels sur la page d'accueil, par des recommandations de contenus individualisées ou non, par des campagnes promotionnelles du service, ou encore par les recherches de programmes initiées par l'utilisateur³⁴.

3.2. Les obligations de production

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 impose aux éditeurs des obligations de contribution au développement de la production³⁵, fixées par voie réglementaire par trois décrets de 2021, respectivement pour les éditeurs hertziens, non hertziens et de SMAD. Ces obligations diffèrent toutefois en fonction, d'une part, de la nature des œuvres et, d'autre part, de la nature de l'éditeur. En revanche, le champ des dépenses considérées comme participant au financement de la production sont les mêmes pour tous ces acteurs³⁶.

3.2.1. Les obligations de production des éditeurs hertziens de services de télévision

Les éditeurs hertziens doivent consacrer au moins 3,2 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres cinématographiques européennes, et 2,5 % aux œuvres d'EOF³⁷. Ces dépenses, obligatoires dès lors que l'éditeur diffuse chaque année civile au moins 53 œuvres différentes³⁸, sont structurées différemment en fonction du montant du chiffre d'affaires³⁹ :

²⁷ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018, article 13.

²⁸ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020.

²⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 33-2.

³⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 43-2 et 43-3.

³¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 43-4.

³² Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 28.

³³ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 28.

³⁴ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 29.

³⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 27, 33 et 33-2.

³⁶ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 5 ; décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, article 12 ; décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 12.

³⁷ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 10.

³⁸ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 9.

³⁹ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 11.

Annexe V

- ◆ pour les services dont le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent est supérieur à 150 M€, 90 % des dépenses doivent être réalisées à travers l'achat de droits de diffusion ou de production, des investissements en parts de producteur⁴⁰, et le financement de travaux d'écriture ou de développement ;
- ◆ pour les services dont le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent est compris entre 75 M€ et 150 M€, les conventions et cahiers des charges fixent de manière progressive les dépenses devant être affectées à l'achat de droits de diffusion ou de production, aux investissements en part de producteur et au financement de travaux d'écriture ou de développement.

Les éditeurs hertziens doivent consacrer au moins 15 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres audiovisuelles européennes, dont 85 % d'œuvres d'EOF⁴¹. Ce dernier taux est toutefois porté à 90 % dès lors que le chiffre d'affaires net de l'exercice précédent est supérieur à 350 M€⁴². La nature des dépenses relatives aux obligations de production est par ailleurs encadrée pour les éditeurs réalisant un chiffre d'affaires net supérieur à 100 M€ : 75 % doivent alors être engagées à travers l'achat de droits de diffusion ou d'exploitation, l'investissement en parts de producteur ou le financement de travaux d'écriture et de développement⁴³.

Le décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 réserve en outre une place importante aux œuvres patrimoniales⁴⁴, 10,5 %⁴⁵ du chiffre d'affaires de l'éditeur devant leur être réservé dans le cadre de la contribution précédemment décrite. Par ailleurs, lorsque l'intégralité des dépenses est consacrée aux œuvres patrimoniales, l'éditeur n'est contraint d'allouer que 12,5 % de son chiffre d'affaires aux obligations de production⁴⁶.

La contribution des éditeurs à la production audiovisuelle et cinématographique peut être modulée par les conventions conclues avec l'ARCOM et les cahiers des charges fixés par décret, en tenant compte des accords définis entre éditeurs et professionnels du secteur⁴⁷. Les articles 23 à 25 du décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 permettent ainsi une modulation des obligations de contribution aux productions audiovisuelles ou cinématographiques, en délimitant, d'une part, la nature des dépenses pouvant faire l'objet d'une telle modulation et, d'autre part, un seuil minimal de contribution ne pouvant être dépassé.

Le décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 prévoit en outre des dispositions particulières applicables aux services de cinéma, en ce qui concerne les proportions de la contribution, leur étendue, leur fléchage et les possibilités de modulation⁴⁸.

⁴⁰ Le Protocole d'accord relatif à la transparence dans la filière cinématographique du 27 décembre 2010 définit, en son article 3.2, les recettes nettes part de producteur comme « l'ensemble des recettes hors taxes, quelles qu'en soient la nature ou la provenance, réalisées et encaissées à raison de l'exploitation du film et de tout ou partie de ses éléments dans le monde entier, en tous formats, en toutes langues, sous tous titres, par tous modes, moyens, procédés connus ou à découvrir, sous déduction des commissions visées ci-après et des seuls frais justifiés entraînés par l'exploitation et définitivement mis à la charge du producteur ».

⁴¹ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, articles 16 et 19.

⁴² Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 19.

⁴³ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 20.

⁴⁴ Le décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, définit en son article 15 les œuvres patrimoniales comme étant « les œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants ».

⁴⁵ Pour autant, en vertu de l'article 17 du n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, ce taux est ramené à 8,5 % pour les éditeurs de services dont le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent est inférieur à 100 M€, et à 9,5 % pour les éditeurs de services dont le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent est compris entre 100 et 350 M€.

⁴⁶ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 15.

⁴⁷ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 22.

⁴⁸ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, articles 29 à 45.

3.2.2. Les obligations de production des éditeurs non hertziens de services de télévision

La contribution à la production cinématographique est la même pour les éditeurs de télévision non hertziens que pour les éditeurs hertziens. Les articles 17 et 18 du décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 reprennent en effet, tant en ce qui concerne le champ d'application des obligations de production que leur contenu et leurs proportions, les mêmes seuils que ceux prévus pour les opérateurs hertziens.

Les éditeurs non hertziens doivent réserver 16 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres audiovisuelles, dont 11,2 % à des œuvres patrimoniales⁴⁹. 85 % de la contribution globale doit par ailleurs être réservée aux œuvres d'EOF⁵⁰. Ces dépenses, obligatoires dès lors que l'éditeur réserve au moins au moins 20 % de son temps de diffusion à des œuvres audiovisuelles (en dehors de leurs services de télévision de rattrapage)⁵¹, sont structurées différemment en fonction du montant du chiffre d'affaires. En effet, lorsque l'éditeur réalise un chiffre d'affaires supérieur à 100 M€, 75 % des dépenses doivent être réalisées à travers l'achat de droits de diffusion ou d'exploitation, l'investissement en parts de producteur ou le financement de travaux d'écriture et de développement⁵². Ces proportions sont toutefois réduites d'un quart dès lors que l'éditeur réalise un chiffre d'affaires annuel net inférieur à 10 M€, et de 10 % lorsque le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 20 M€.

3.2.3. Les obligations de production des SMAD

L'ordonnance de 2020 transposant la directive SMA de 2018⁵³ a notamment mis en œuvre la faculté, offerte par la directive, de permettre à chaque État membre de l'Union européenne d'appliquer son régime de contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles aux SMAD relevant de la compétence d'un autre État membre et qui visent son territoire, par dérogation au principe dit du pays d'origine. En application de ce texte, le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 permet d'assujettir les SMAD étrangers, majoritairement américains, visant la France (tels que Netflix, Amazon Prime Vidéo, Disney+, etc.), aux mêmes règles de contribution au financement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles que les services établis en France. Ces obligations s'appliquent aux SMAD qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 5 M€ et dont l'audience est supérieure à 0,5 % de l'audience totale en France de la catégorie de SMAD dont ils relèvent (services par abonnement, services payants à l'acte, autres services)⁵⁴.

Les SMAD par abonnement doivent consacrer 25 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres européennes ou d'EOF⁵⁵, dès lors qu'ils proposent annuellement au moins une œuvre cinématographique de longue durée dans un délai inférieur à douze mois après sa sortie en salle en France ; cette proportion est abaissée à 20 % dans les autres cas⁵⁶. Ces dépenses peuvent toutefois être réduite d'un quart lorsque le chiffre d'affaires annuel net de l'éditeur concerné ne dépasse pas 10 M€⁵⁷.

⁴⁹ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, articles 22.

⁵⁰ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 23.

⁵¹ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, articles 20 et 21.

⁵² Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 24.

⁵³ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 ; loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 33-2.

⁵⁴ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 10.

⁵⁵ Le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 précise en son article 2 que le chiffre d'affaires visé par le décret est celui réalisé en France après déduction de la TVA, des frais de régie publicitaire et de la taxe prévue à l'article 1609 sexdecies B du code général des impôts.

⁵⁶ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 14.

⁵⁷ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 23.

La contribution doit être fléchée, à hauteur de 85 %, vers la production d'œuvres d'EOF, bien que ce seuil puisse être abaissé à 60 % dans le cadre de la convention conclue avec l'ARCOM, en tenant compte des accords passés avec les professionnels du secteur⁵⁸.

La répartition de cette obligation entre œuvres audiovisuelles et cinématographiques est définie dans les conventions conclues avec l'ARCOM, le financement de l'une ou l'autre de ces catégories d'œuvres ne pouvant toutefois descendre en dessous de 20 % de la contribution totale⁵⁹. Dans ce contexte, les SMAD par abonnement réalisant un chiffre d'affaires annuel net supérieur à 50 M€ voient la structure de leur investissement encadrée⁶⁰ :

- ◆ s'agissant des œuvres audiovisuelles, 75 % de la contribution doit être réalisée par l'intermédiaire d'achat de droits d'exploitation, d'investissements en parts de producteur et de financement de travaux d'écriture et de développement ;
- ◆ s'agissant des œuvres cinématographiques, 80 % des dépenses des opérateurs investissant 25 % de leur chiffre d'affaires dans la production doivent être réalisées à travers l'achat de droits d'exploitation, d'investissements en part de producteur et de financement de travaux d'écriture et de développement. Cette proportion est ramenée à 60 % pour les opérateurs investissant seulement 20 % de leur chiffre d'affaires dans la production.

Les « autres services »⁶¹ doivent consacrer au moins 15 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres européennes, et au moins 12 % à des œuvres d'EOF, que celles-ci soient cinématographiques ou audiovisuelles⁶². Cette proportion peut toutefois être réduite d'un quart dès lors que le chiffre d'affaires annuel net de ces éditeurs ne dépasse pas 10 M€⁶³. Dans ce cadre, la part de l'obligation qui doit être réservée au financement des œuvres d'EOF peut être négociée avec l'ARCOM, en tenant compte des accords passés avec les professionnels du secteur, sans pour autant pouvoir descendre en dessous de 60 %⁶⁴.

3.3. Les obligations de soutien à la production indépendante

3.3.1. Les obligations de soutien à la production indépendante des éditeurs de services de télévision

Les éditeurs de services de télévision, hertziens ou non hertziens, sont soumis à des obligations de soutien à la production indépendante. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit en effet qu'un décret en Conseil d'État fixe la contribution des éditeurs de services au développement de la production, « *en tout ou partie indépendante à leur égard* »⁶⁵. Ainsi :

- ◆ pour les œuvres cinématographiques, 75 % des dépenses investies au titre des obligations de production, soit à travers l'achat de droits de diffusion ou d'exploitation, soit par un investissement en parts de producteur, doivent être consacrées au développement de la production indépendante⁶⁶ ;

⁵⁸ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, articles 16 et 26.

⁵⁹ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 39.

⁶⁰ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 17.

⁶¹ Il s'agit notamment des services payants à l'acte et aux services gratuits (article 20 du décret n° 2021-793 du 22 juin 2021).

⁶² Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 20.

⁶³ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 23.

⁶⁴ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 26.

⁶⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 27 et 33.

⁶⁶ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, article 19 ; décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 13.

Annexe V

- ◆ pour les œuvres audiovisuelles, 2/3 des dépenses investies au titre des obligations de production doivent être consacrées au développement de la production indépendante⁶⁷.

La qualification d'indépendance d'une œuvre suppose la réunion de deux critères. L'œuvre doit bénéficier, en premier lieu, d'une indépendance capitalistique : cette condition suppose que l'éditeur ne détienne aucun part de capital dans le studio de production ou inversement. Cette proportion peut toutefois être relevée à 15 %⁶⁸. L'œuvre doit, en second lieu, bénéficier d'une indépendance commerciale ; cette condition suppose⁶⁹ :

- ◆ pour les œuvres cinématographiques, que : la durée des droits de diffusion acquis à titre exclusif par l'éditeur n'excède pas 18 mois ; l'éditeur ne détient pas de droits secondaires ou de mandat de commercialisation pour diverses modalités d'exploitation en France et à l'étranger ;
- ◆ pour les œuvres audiovisuelles, que : la durée des droits de l'éditeur sur l'œuvre n'excède pas 36 mois⁷⁰ ; l'éditeur ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et n'en garantit pas la bonne fin ; l'éditeur ne détient pas, directement ou indirectement, de parts de producteur sauf lorsqu'il a financé au moins 50 % du devis de production de l'œuvre ; l'éditeur ne détient pas, sauf cas particulier, de mandat de commercialisation de l'œuvre.

Les conditions d'indépendance d'une production peuvent être modulées. La nature, ainsi que la durée des droits obtenus sur une œuvre audiovisuelle ou cinématographique peuvent être étendue, dans la limite respective de 36 et 60 mois. Dans le même sens, l'éditeur peut détenir une participation dans une société de production allant jusqu'à 15 % et, lorsque le producteur dispose d'une capacité de distribution de son œuvre, des mandats de commercialisation de l'œuvre⁷¹.

3.3.2. Les obligations de soutien à la production indépendante des SMAD

L'ordonnance de 2020 transposant la directive SMA de 2018⁷² a également soumis les SMAD à des obligations de soutien à la production indépendante. La part de l'obligation de production consacrée à la production indépendante a été alignée, par le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, sur celle des opérateurs traditionnels, tant pour les œuvres cinématographiques qu'audiovisuelles. Les modalités pratiques de la contribution diffèrent toutefois :

- ◆ pour les œuvres cinématographiques, 75 % des dépenses investies au titre des obligations de production, soit à travers l'achat de droits d'exploitation, soit par un investissement en part de producteur, doivent être consacrées au développement de la production indépendante européenne⁷³ ;

⁶⁷ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, article 25 ; décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 21.

⁶⁸ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, article 30 ; décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 26.

⁶⁹ Décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, articles 19 et 25 ; décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, articles 13 et 21.

⁷⁰ Le décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 précise toutefois en son article 21 que, s'agissant des éditeurs hertziens, l'étendue des droits dont dispose l'éditeur sur l'œuvre varie en fonction du financement. Lorsque l'éditeur a financé moins de 50 % du devis de l'œuvre, ces droits comprennent la diffusion sur un service de télévision et, pour une durée précisée par la convention ou le cahier des charges, l'exploitation sur un service de télévision de rattrapage. Lorsque l'éditeur a financé au moins 50 % du devis de l'œuvre et que sa contribution est définie globalement par application de l'article 8, ces droits comprennent la diffusion sur l'ensemble des services de télévision et l'exploitation sur l'ensemble des services de médias audiovisuels à la demande de l'éditeur, de ses filiales et des filiales de la société qui le contrôle.

⁷¹ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021, article 26 ; décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021, article 30.

⁷² Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 ; loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 33-2.

⁷³ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 21.

Annexe V

- ◆ pour les œuvres audiovisuelles, 2/3 des dépenses investies au titre des obligations de production doivent être consacrées au développement de la production indépendante européenne⁷⁴.

La définition de la production indépendante repose sur le même critère d'indépendance capitalistique que pour les éditeurs de télévision, ainsi que sur un critère d'indépendance commerciale défini comme suit⁷⁵ :

- ◆ pour les œuvres cinématographiques : les droits d'exploitation acquis à titre exclusif par l'éditeur ne peuvent excéder douze mois sur les territoires sur lesquels ils ont été acquis ; l'éditeur ne détient pas de parts de producteurs et ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et n'en garantit pas la bonne fin ; l'éditeur ne détient pas de droits secondaires ou de mandat de commercialisation pour diverses modalités d'exploitation en France et à l'étranger ;
- ◆ pour les œuvres audiovisuelles : les droits d'exploitation acquis par l'éditeur ne peuvent excéder 72 mois, dont 36 à titre exclusif, sur les territoires sur lesquels ils ont été acquis ; l'éditeur ne détient pas de parts de producteurs ou de droits de recettes afférents à l'œuvre, et ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et n'en garantit pas la bonne fin ; l'éditeur ne détient pas de mandat de commercialisation ou de droits secondaires.

Les conditions d'indépendance d'une production peuvent toutefois être modulées dans le cadre des conventions conclues avec l'ARCOM, en tenant compte des conventions passées avec les professionnels du secteur⁷⁶. La part de la contribution devant être consacrée à la production indépendante peut notamment être abaissée jusqu'à 50 %, en contrepartie d'engagements pris par l'éditeur en faveur de l'indépendance de l'œuvre et de l'entreprise qui la produit. La durée des droits d'exploitation des œuvres peut en outre être augmentée, dans la limite de plafonds définis par l'article 21 du décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, dès lors que la contribution à la production indépendante est supérieure aux seuils décrits précédemment. Enfin, comme pour les éditeurs traditionnels, la part de capital détenue par les éditeurs dans une société de production, ou inversement, peut être augmenté jusqu'à 15 %.

⁷⁴ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 22.

⁷⁵ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, articles 21 et 22.

⁷⁶ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021, article 26, *ibid.* pour la suite du §.

4. La chronologie des médias

La chronologie des médias définit l'ordre et les délais dans lesquels les diverses exploitations d'une œuvre cinématographique peuvent intervenir à l'issue de leur sortie en salle (cinéma, éditeur de services de télévision, SMAD). Elle a pour but de préserver l'économie des œuvres, assise sur des cycles d'exploitation, et donc le modèle économique des éditeurs⁷⁷.

L'actuelle chronologie est issue d'un accord interprofessionnel conclu le 24 janvier 2022, rendu obligatoire par arrêté du 4 février 2022⁷⁸ ; elle se substitue à une chronologie antérieure arrêtée en 2019⁷⁹. Cet accord vise, dans le contexte de la révision de la directive SMA de 2018, à adapter le cadre juridique actuel à la numérisation de la consommation de contenus, en y intégrant les SMAD. Il poursuit ainsi le triple objectif « de garantir le plus large accès aux œuvres pour les spectateurs, l'investissement des acteurs de la diffusion dans la production, et le développement de la création cinématographique dans toute sa diversité »⁸⁰. Cette nouvelle chronologie (cf. tableau 2), qui préserve la place prioritaire des services de télévision payants de cinéma, vient également assouplir les délais de diffusion des SMAD.

Tableau 2 : Représentation simplifiée des chronologies de 2019 et 2022

Catégories de médias	Principe / modulations	Chronologie 2019	Chronologie 2020
Service de télévision payant de cinéma	Principe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 mois pour une première fenêtre de diffusion ▪ 17 mois pour une seconde fenêtre de diffusion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 9 mois pour une première fenêtre de diffusion ▪ 17 mois pour une seconde fenêtre de diffusion
	Modulation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 6 et 8 mois pour une première fenêtre de diffusion ▪ Entre 15 et 17 mois pour une seconde fenêtre de diffusion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 6 et 9 mois pour une première fenêtre de diffusion ▪ Entre 15 et 17 mois pour une seconde fenêtre de diffusion
SMAD par abonnement	Principe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 17 mois 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 17 mois
	Modulation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 15 et 17 mois 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 15 et 17 mois sous conditions souples ▪ Entre 6 et 15 mois sous conditions strictes
Service de télévision en clair	Principe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22 mois en cas de forte contribution à la production 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22 mois en cas de forte contribution à la production
	Modulation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 mois en cas de faible contribution à la production 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 mois en cas de faible contribution à la production
SMAD gratuit	Principe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 44 mois 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 36 mois
	Modulation	-	-

Source : Légifrance ; mission.

⁷⁷ Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-04 du 21 février 2019 relatif à une demande d'avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale dans le secteur audiovisuel, p. 28.

⁷⁸ Arrêté du 4 février 2022 portant extension de l'accord pour le réaménagement de la chronologie des médias du 24 janvier 2022.

⁷⁹ Arrêté du 25 janvier 2019 portant extension de l'accord pour le réaménagement de la chronologie des médias du 6 septembre 2018 ensemble son avenant du 21 décembre 2018.

⁸⁰ Arrêté du 4 février 2022, *ibid*, annexe.

5. Les aides à la presse et aux radios associatives locales

Les aides de l'État au secteur des médias participent au pluralisme. Le programme 180 du budget général de l'État (« Presse et médias »), qui représentait 351 M€ dans le projet de loi de finances pour 2022, se fixe comme objectif « *la vitalité, le pluralisme et le développement de la presse et des médias sous toutes leurs formes, notamment les médias locaux* »⁸¹. Il comporte, à cette fin, des aides en faveur de la presse et de l'audiovisuel.

La politique publique en faveur de la presse écrite, en particulier, s'attache à « *soutenir le développement de sa diffusion tant physique que numérique, à conforter les conditions de son pluralisme, de son indépendance et de sa diversité, et à favoriser sa modernisation ainsi que l'émergence de nouveaux titres* »⁸². Elle mobilise des aides indirectes⁸³ et directes en faveur du secteur de la presse. Certaines de ces aides sont réservées aux entreprises inscrites en commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), soit 6 050 titres et 1 160 sites internet au 1^{er} janvier 2021⁸⁴ - il convient de noter qu'à compter de juin 2022, l'inscription sera conditionnée à la présence d'une équipe rédactionnelle composée de journalistes professionnels⁸⁵. Parmi les aides directes en faveur de la presse (179 M€ en 2022), six aides, dites « aides au pluralisme », ont expressément vocation à promouvoir l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion (cf. tableau 3) :

- ◆ l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (9,16 M€ en 2022) ;
- ◆ l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (4,00 M€) ;
- ◆ l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (1,40 M€) ;
- ◆ l'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale (1,47 M€) ;
- ◆ l'aide au pluralisme des titres ultramarins (2,00 M€) ;
- ◆ l'aide aux services de presse en ligne (4,00 M€).

Soit un total de 22,03 M€ inscrits au projet de loi de finances pour 2022, qui représente 12 % des aides directes à la presse. Le montant des aides au pluralisme est par ailleurs en hausse de 42 % sur la période 2016 à 2021⁸⁶.

⁸¹ Gouvernement, annexe au projet de loi de finances pour 2022, projet annuel de performances, programme 180 « Presse et médias ».

⁸² Gouvernement, annexe au projet de loi de finances pour 2022, « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication ».

⁸³ Outre l'existence de tarifs postaux spécifiques et bonifiés, il s'agit d'aides indirectes de nature sociale et fiscale. Les dépenses fiscales sont les suivantes : un taux de taxe sur la valeur ajoutée de 2,1 % sur certaines opérations relatives aux publications de presse (article 298 septies du code général des impôts, CGI) ; une déduction spéciale sur l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises de presse (article 39 bis A du CGI) ; un crédit d'impôt pour le premier abonnement à un journal (article 200 sexdecies du CGI) ; une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (article 200 du CGI) ; une réduction d'impôts des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse (article 199 terdecies-0C du CGI) ; la possibilité d'exonérer les diffuseurs de presse de contribution économique territoriale (CET) (article 1464 L du CGI). Cf. pour plus de détails le site internet du ministère de la culture, volet « Aides à la presse ».

⁸⁴ Rapport annuel 2020 de la CPPAP.

⁸⁵ Décret n° 2021-1746 du 21 décembre 2021 modifiant le code des postes et des communications électroniques, le code général des impôts et le décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

⁸⁶ Données de la DGMIC.

Annexe V

S'ajoutent à cela les aides directes, transitant par le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse⁸⁷ (5,00 M€ en 2022) ou encore par le fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité (1,80 M€), créés en 2016⁸⁸. Enfin, dans le contexte de la crise sanitaire, des mesures d'urgence ont été mises en place dans le cadre d'un plan de soutien à la filière presse annoncé en août 2021⁸⁹.

Dans le champ audiovisuel, le programme 180 apporte également un soutien aux radios associatives locales à travers le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER, 33,10 M€ en 2022). En dehors de ces crédits, les médias audiovisuels ne bénéficient pas d'aides publiques sous forme de subvention⁹⁰. S'agissant des aides indirectes, les éditeurs de télévision bénéficient d'un taux réduit de 10% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux abonnements de services de télévision (coût fiscal : 350 M€ en 2021)⁹¹. Par ailleurs, afin de soutenir les éditeurs affectés par la crise sanitaire, deux mesures de soutien exceptionnelles ont été adoptées dans la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 : un crédit d'impôt en faveur des diffuseurs (services de télévision, de radio et de médias audiovisuels à la demande) pour leurs dépenses engagées dans la création (pour un montant annuel estimé à 100 M€) ; une aide exceptionnelle pour la prise en charge d'une partie des coûts de diffusion par voie hertzienne terrestre des éditeurs de télévisions locales et de radios nationales et locales (30,5 M€ pour environ 200 radios et 30 télévisions locales)⁹².

Tableau 3 : Les aides à la presse en 2022

Aides	Montant (AE/CP, en €)	Part
Sous-action 1 - Aides à la diffusion	101 687 903	57 %
Aide au portage de la presse	26 500 000	15 %
Aide à l'exemplaire posté	62 300 000	35 %
Exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse	12 887 903	7 %
Sous-action 2 - Aides au pluralisme	22 025 000	12 %
Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	13 155 000	7 %
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'IPG à faibles ressources de petites annonces	1 400 000	1 %
Aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale	1 470 000	1 %
Aide au pluralisme des titres ultramarins	2 000 000	1 %
Aide aux services de presse en ligne	4 000 000	2 %
Sous-action 3 - Aides à la modernisation	55 473 422	31 %
Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'IPG	150 000	0,1 %
Aide à la modernisation de la distribution de la presse	27 850 000	16 %
Aide à la modernisation des diffuseurs de presse	6 000 000	3 %
Fonds stratégique pour le développement de la presse	16 473 422	9 %
Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse	5 000 000	2,8 %
Total	179 186 325	100 %

Source : Gouvernement, annexe au projet de loi de finances pour 2022, projet annuel de performances, programme 180 « Presse et médias ».

⁸⁷ Il rassemble trois formes d'aides : des bourses d'émergence visant à soutenir le lancement et le développement de publications ou de services de presse en ligne émergents (y compris ne disposant pas nécessairement de numéro de CPPAP) ; des appels à projets « programmes d'incubation médias émergents » ; des appels à projets « programmes de recherche et de développement ».

⁸⁸ Décrets n° 2016-1161 du 26 août 2016 et n° 2016-511 du 26 avril 2016.

⁸⁹ Ministère de la culture, 27 août 2020, communiqué de presse, « Annonce du plan de soutien à la filière presse ». Ces mesures représentaient 106 M€ et s'ajoutaient aux aides de droit commun.

⁹⁰ DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission.

⁹¹ Articles 279 b octies du CGI.

⁹² Sénat, question écrite n° 24099, JO Sénat du 29 juillet 2021.

Annexe V

Les télévisions locales peuvent également bénéficier de **subventions de la part des collectivités territoriales** concernées, après conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM)⁹³. Les données du CSA indiquent que le produit d'exploitation des chaînes locales métropolitaines était constitué à hauteur de 43 % de recettes publiques, dont 75 % dans le cadre de tels COM.

⁹³ Article L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales.

6. Les dispositions protégeant l'honnêteté et l'indépendance de l'information

6.1. Les principes d'honnêteté et d'indépendance de l'information en droit public

L'honnêteté de l'information est une condition du pluralisme. L'impératif d'honnêteté de l'information, qui puise son origine dans les règles déontologiques du métier de journaliste⁹⁴, a été consacré par la jurisprudence constitutionnelle pour la première fois en 1986 en tant que condition de la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789. Cette notion est étroitement reliée au pluralisme. En effet, après avoir qualifié le pluralisme des courants d'expression socioculturels d'objectif de valeur constitutionnelle, le Conseil notait que cette liberté ne serait pas effective « *si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information* »⁹⁵. Par la suite, le juge constitutionnel a, dans une décision de 1994, fait de l'honnêteté de l'information une condition du pluralisme, relevant que « *l'objectif du pluralisme doit s'analyser comme permettant au public de disposer aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'honnêteté de l'information* »⁹⁶. Au plan européen, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) exige aussi que les informations diffusées par les médias soient « *fiabiles et précises, dans le respect de l'éthique journalistique* »⁹⁷.

L'indépendance des médias est un objectif de valeur constitutionnelle. Dès lors que le pluralisme et l'honnêteté de l'information « *supposent l'indépendance des producteurs d'information et, au premier chef, l'indépendance des journalistes* »⁹⁸, il est compréhensible que ces notions aient été rapprochées à l'article 34 de la Constitution dans le cadre de la révision de 2008, qui ajoute au domaine de la loi « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ». Dans ce contexte, le Conseil constitutionnel a, l'année suivante, qualifié « *l'indépendance des médias* » d'objectif de valeur constitutionnelle, aux côtés du pluralisme⁹⁹. Il a, par la suite, consacré un « *objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale* »¹⁰⁰. Au plan européen, on trouve une référence à l'indépendance des médias spécifiquement vis-à-vis des pouvoirs publics à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui prévoit que le droit à la liberté d'expression 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* ». La CEDH a par ailleurs rappelé la nécessaire action de l'État dans la défense de l'indépendance des médias, en énonçant que « *les mesures que l'État devait prendre, vu son rôle de garant du pluralisme et de l'indépendance de la presse, sont d'une réelle importance* »¹⁰¹.

⁹⁴ Charte de déontologie de Munich du 24 novembre 1971, Déclaration des devoirs, 1).

⁹⁵ Conseil constitutionnel (C.C), décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, § 11.

⁹⁶ C.C, 21 janvier 1994, n° 93-333 DC, § 26. Cf. par ailleurs Henri Maler, 2014, « Le droit à l'information, ses conditions et ses conséquences », p.118.

⁹⁷ CEDH, affaire n° 17488/90 du 27 mars 1996, « Goodwin c. Royaume-Uni », §39 ; et affaire n° 15890 du 23 septembre 1994, « Jersild c. Danemark », §31.

⁹⁸ Henri Maler, 2014, *ibid*, p.118.

⁹⁹ C.C, décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, §3.

¹⁰⁰ C.C, 7 janvier 2016, n° 2015-511 QPC, § 12.

¹⁰¹ CEDH, affaire n° 25329/03 du 10 mai 2012, « Frasila et Ciocirlan c. Roumanie », §64.

6.2. Le statut des journalistes et des agences de presse

La protection des journalistes est le corollaire de la liberté de la presse. Il ne résulte pas de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la liberté d'expression des journalistes, leur statut ou les conditions d'exercice de leur profession fassent l'objet d'une protection spécifique. Pour autant, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la CEDH impose au législateur de protéger les conditions d'exercice professionnel des journalistes et des autres professionnels des médias audiovisuels contre les entraves à la communication des informations et opinions qu'ils délivrent afin d'informer le public¹⁰² ; le choix des moyens par lesquels ces buts doivent être atteints relève toutefois de la marge d'appréciation des États ayant adhéré à la Convention.

Dans ce contexte, tout en reconnaissant, en son article 1^{er}, la liberté de la presse, la loi du 29 juillet 1881, précise les contours de la profession de journaliste, dont elle établit et borne la responsabilité. Elle définit ainsi une série d'infractions assorties de sanctions pénales¹⁰³ soumises à des règles de poursuite et de répression dérogatoires au droit commun¹⁰⁴, dans le cadre d'un régime de responsabilité « en cascade » : le premier responsable est le directeur de publication ou l'éditeur, ou à défaut les auteurs, ou à défaut les imprimeurs, ou à défaut les vendeurs, distributeurs ou afficheurs. Par la suite, la définition dans le code du travail du statut de journaliste professionnel », par la loi dite « Brachard » du 29 mars 1935, s'est accompagnée de la mise en place de garanties pour les journalistes par voie législative et conventionnelle.

D'une part, les journalistes bénéficient de dispositions du code du travail exorbitantes au droit commun leur permettant de quitter l'entreprise de leur propre initiative tout en percevant des indemnités de licenciement dans le cas d'une cession du journal (« clause de cession »), ou d'un changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal ou périodique si ce changement crée, pour le salarié, une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation ou, d'une manière générale, à ses intérêts moraux (« clause de conscience »)¹⁰⁵. L'activation de ces clauses s'accompagne d'un régime avantageux d'indemnités puisque, pour les journalistes bénéficiant de moins de quinze années d'ancienneté, le montant est d'un mois de salaire par année d'ancienneté, et pour les journalistes bénéficiant de plus de quinze années d'ancienneté, le montant est souverainement fixé par une commission paritaire arbitrale¹⁰⁶. La loi protège par ailleurs, depuis 2010, le secret des sources des journalistes¹⁰⁷.

D'autre part, la convention collective nationale de travail des journalistes, applicable aux journalistes au sens de l'article L. 761-2 du code du travail¹⁰⁸, prévoit aussi des dispositions protégeant l'indépendance des journalistes, comme par exemple l'interdiction pour un employeur d'exiger d'un journaliste professionnel un travail de publicité rédactionnelle¹⁰⁹.

¹⁰² CEDH, 17 septembre 2009, « Manole et autres contre Moldavie », § 100.

¹⁰³ Articles 23, 24, 24 bis, 27, 29 à 33 de la loi du 29 juillet 1881.

¹⁰⁴ Articles 42 et s. de la loi du 29 juillet 1881.

¹⁰⁵ Article L. 7112-5 al. 1 1^o et 3^o du code du travail.

¹⁰⁶ Articles L. 7112-3 et L. 71124 du code du travail.

¹⁰⁷ Article 2 al. 1 de la loi de 1881, ajouté par la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010, largement inspirée de la jurisprudence de la CEDH (affaire n° 17488/90 du 27 mars 1996, « Goodwin c. Royaume-Uni »).

¹⁰⁸ Convention collective nationale des journalistes du 1^{er} novembre 1976, article 1^{er}.

¹⁰⁹ Article 5 de la convention collective de travail des journalistes du 1^{er} novembre 1976.

D'autres dispositifs, adoptés volontairement, permettent de renforcer l'indépendance des journalistes. Il s'agit, d'abord, de dispositifs internes au fonctionnement des entreprises, tels que le rôle des sociétés des journalistes (SDJ), qui peuvent porter la voix des membres de la rédaction pour protéger son indépendance, de la mise en place de comités et de chartes d'éthique et de déontologie ou encore de l'adoption d'un droit de regard de la rédaction sur la nomination du rédacteur en chef ou du directeur de la rédaction (cf. encadré 1)¹¹⁰.

Encadré 1 : La société du pôle d'indépendance du Groupe Le Monde

Fondée en 2010 par les actionnaires historiques du Monde, parmi lesquels la Société des rédacteurs du Monde (SRM), le pôle d'indépendance a pour mission de veiller à la préservation de l'indépendance éditoriale des publications du groupe. Elle contrôlait 25,4 % du capital de la société éditrice du Monde (qui publie Le Monde, Télérama, Courrier international, La Vie, et détenait 35 % des parts du HuffPost et 51 % du Monde diplomatique) en 2021. La SRM a également le pouvoir de valider, ou non, la désignation du directeur du journal proposé tous les six ans par les actionnaires, ce dernier devant recueillir au moins 60 % des votes des journalistes.

L'arrivée de nouveaux actionnaires s'est accompagnée de la signature entre ces derniers et les sociétés de journalistes et de personnels, en 2010, d'une charte d'éthique et de déontologie précisant notamment les « droits et devoirs des actionnaires du Monde ». Ces derniers se sont en particulier engagés à « *ne pas prendre part aux choix éditoriaux* » et « *s'interdisent de commander un article et de donner des instructions pour modifier un article ou empêcher sa publication* ». Un comité d'éthique et de déontologie veille au bon respect de la charte.

Cette indépendance est renforcée par un droit de regard statutaire sur tout nouvel actionnaire contrôlant : ainsi, même si sa participation au capital venait à être diluée, le pôle d'indépendance pourrait bloquer l'arrivée d'un nouvel actionnaire au-delà de 33,34 %, empêcher une modification des statuts impactant ses droits et disposer d'un droit de première offre en cas de changement de contrôle de la société « Le Monde Libre ». Depuis 2019, le pôle indépendance dispose également d'un « droit d'agrément » statutaire s'appliquant à toutes les sociétés contrôlant directement ou indirectement le groupe Le Monde, qui lui confère la capacité de bloquer l'entrée d'un nouvel actionnaire qui ne respecterait pas les équilibres mis en place entre la rédaction et les propriétaires de l'entreprise.

Source : Le Monde, 27 janvier 2021, « Le Monde : une indépendance éditoriale totale et absolue » ; Le Monde, 24 septembre 2010, « création d'un pôle d'indépendance » ; mission.

L'indépendance des journalistes peut aussi être protégée en sauvegardant, plus généralement, l'indépendance du média à travers des montages juridiques protégeant, totalement ou en partie, contre la cession ou le rachat de l'entité qui l'administre (cf. encadré 2).

¹¹⁰ Sénat, février 2010, Les sociétés de journalistes dans la presse écrite, p.7 ; Camille Dupuy, septembre 2011, « Des instances de représentation des salariés plurielles et mouvantes dans le secteur des médias en France : concurrence, complémentarité, et arrangements en situation de crise », p.5-6.

Encadré 2 : Les différentes structures capitalistiques des entreprises de média

Certains médias ont fait le choix de ne pas être administrés par une société commerciale mais par d'autres catégories d'entités juridiques, non lucratives ou à lucrativité « limitée » : c'est le cas notamment des médias gérés par une association, par exemple les services de radio associatives accomplissant une mission de communication sociale de proximité (catégorie A de la classification de l'ARCOM) ou par une société coopérative, ce qui est peu fréquent (c'est le cas par exemple d'Alternatives économiques et de sites d'information comme VoxEurope, Le Média, et Mag2Lyon).

D'autres médias, administrés par une société commerciale, ont cherché à sanctuariser leur capital en le logeant dans une structure juridique à but non lucratif – qui n'a pas de « capital » et ne peut donc être rachetée –, à l'exemple du journal britannique The Guardian, propriété du *Guardian Media Group* lui-même contrôlé par le *Scott trust Limited*. Ce « trust » fut créé en 1936 pour « sécuriser à perpétuité l'indépendance financière et éditoriale du Guardian et pour protéger la liberté journalistique et les valeurs libérales du Guardian d'interférences commerciales ou politiques ». En France, des montages juridiques spécifiques ont été mis en place dans le même objectif de protection du capital de journaux : ainsi, des entreprises de médias peuvent se trouver détenues, en tout ou en partie, par une association (par exemple, le groupe Sipa - Ouest France depuis 1990), une fondation (par exemple, le Groupe Centre France) ou encore un fonds de dotation (par exemple, Mediapart, Libération ou Le Monde).

Ces solutions, qui peuvent revêtir en pratique des modalités diverses, présentent chacune des avantages et des inconvénients, discutés dans un récent ouvrage de J. Cagé et B. Huet (2021, « L'information est un bien public »).

Source : J. Cagé et B. Huet, 2021, « L'information est un bien public », Ed. Seuil ; mission.

La mission note aussi le développement de l'initiative privée « *Journalism trust initiative* », qui vise à fournir des indicateurs permettant aux médias de s'autoévaluer et aux citoyens, aux annonceurs et aux régulateurs d'identifier les médias respectant les normes professionnelles en matière de production journalistique (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Le « *Journalism trust initiative* » (Initiative pour la fiabilité de l'information)

Le « *Journalism trust initiative* » (JTI) est un mécanisme indépendant visant à promouvoir l'honnêteté et l'indépendance de l'information dans une démarche d'autorégulation volontaire. Lancé en avril 2018 par l'organisation Reporters sans frontières, l'Agence France-Presse, l'Union européenne des radiotélévision et le Global Editors Network, il consiste à créer un référentiel pour le journalisme sous la forme d'indicateurs sur la transparence des médias, l'indépendance éditoriale, la mise en œuvre de méthodes journalistiques et le respect des règles déontologiques. Ces normes, ou « standards », sont destinées à devenir une référence en matière d'autorégulation des médias et de bonnes pratiques pour tous ceux qui produisent des contenus journalistiques. L'adoption des règles doit ouvrir la voie à un processus de certification. L'objectif est que les informations bénéficiant d'une qualité et d'une indépendance reconnues puissent recevoir un traitement privilégié, notamment dans les algorithmes des moteurs de recherche et des réseaux sociaux.

Source : Site internet de Reporters Sans Frontières, « *Journalism Trust Initiative* : présentation » ; mission.

Enfin, les agences de presse disposent de garanties d'indépendance fixées par la loi. Le rôle prépondérant des agences de presse dans la production de l'information a justifié de préserver leur indépendance à travers trois conditions cumulatives fixées aux articles 1^{er} et 3 de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 :

- ◆ être une entreprise commerciale qui collecte, traite, met en forme et fournit à titre professionnel tous les éléments d'information faisant l'objet d'un traitement journalistique ;
- ◆ avoir au minimum 50 % du chiffre d'affaires provenant de la fourniture de ces éléments à des clients médias ;
- ◆ ne se livrer à aucune forme de publicité en faveur des tiers et ne pas fournir gratuitement des éléments d'information.

Annexe V

L'Agence France-Presse est par ailleurs dotée de garanties d'indépendance spécifiques aux termes des articles 2 et 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'agence :

- ◆ l'agence ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information, ni passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique ;
- ◆ l'agence doit, dans toute la mesure de ses ressources, développer son action et parfaire son organisation en vue de donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption, une information exacte, impartiale et digne de confiance ;
- ◆ un conseil supérieur est chargé de garantir la pérennité de l'agence et de veiller au respect de ces obligations.

Le règlement intérieur de l'agence a par ailleurs été modifié en décembre 2021 afin d'assurer davantage de transparence au processus de nomination de son président-directeur général¹¹¹.

6.3. Les dispositions introduites par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016

La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (dite « Bloche ») a été adoptée afin de permettre aux citoyens, dans un contexte de défiance envers les médias, d'accéder à une information indépendante, c'est-à-dire caractérisée par une présentation des faits honnête et dégagée de l'emprise des intérêts particuliers, en instillant, dans l'ensemble des médias, « *de solides garanties d'indépendance leur donnant les moyens de renouer avec la confiance de leur public* »¹¹². Les dispositions introduites par la loi peuvent être divisées en deux catégories : d'une part, les droits et garanties apportés à l'indépendance des journalistes ; d'autre part, le rôle de l'ARCOM dans la protection de cette indépendance s'agissant du seul secteur de l'audiovisuel.

6.3.1. De nouvelles garanties telles que le droit d'opposition des journalistes

Les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou de services audiovisuels doivent adopter une charte de déontologie. La négociation de ces chartes, qui était auparavant une faculté pour les entreprises de média, est désormais une obligation. L'article 2 bis al. 3 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit en effet que les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou de services audiovisuels engagent des négociations à compter de la publication de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 en vue de se doter d'une charte déontologique, rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes ; à défaut et jusqu'à leur adoption, les déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste peuvent être invoqués en cas de litige. De plus, toute convention ou tout contrat de travail signé entre un journaliste professionnel et une telle entreprise entraîne l'adhésion à la charte déontologique de l'entreprise ou de la société éditrice, qui est remise à tout journaliste lors de son embauche¹¹³.

La loi reconnaît à tous les journalistes un « droit d'opposition ». Introduit initialement dans le cadre de la libéralisation du secteur de l'audiovisuel au profit du seul secteur public¹¹⁴, ce droit a été étendu par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 à tous les journalistes, du secteur privé comme public, quel que soit le type de média au sein duquel ils travaillent. Aux termes de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881, 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*

¹¹¹ Audition de la mission. Cf. à ce sujet : Sénat, 3 octobre 2018, audition du président-directeur général de l'AFP.

¹¹² Assemblée nationale, 2 mars 2016, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 3542.

¹¹³ Articles 2 bis al. 2 de la loi du 29 juillet 1881 ; article L. 7111-5-2 du code du travail.

¹¹⁴ Article 44 de la loi du 30 septembre 1986.

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 ».

Les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016¹¹⁵, soulignent qu'il n'a pas été proposé d'assortir le droit d'opposition de sanctions pénales qui en sanctionneraient la violation, relevant que « *l'objet de ce droit est en effet d'assainir et de protéger les conditions d'exercice de l'activité de journaliste, qui doit s'exercer à l'abri des pressions de toute nature qui pourraient être exercées sur lui par exemple par les actionnaires ou par les annonceurs publicitaires de l'éditeur qui l'emploie. Sa vocation est donc de s'appliquer dans le cadre régulier de la relation de travail et, par conséquent, d'être protégé dans le cadre régulier du droit du travail, c'est-à-dire, en cas de litiges, dans un éventuel contentieux de nature disciplinaire ou prud'homal* ». Dans cette logique, dans le cas d'un refus d'une pression exercée, par exemple, par l'employeur, les actes qui pourraient être pris par ce dernier, comme une sanction du journaliste liée à ce refus, il appartiendrait au juge du travail de garantir l'effectivité du droit en annulant les éventuelles sanctions subies par le journaliste en raison de l'exercice de son droit d'opposition. Ces mêmes travaux soulignent que le droit d'opposition reconnu aux journalistes de l'audiovisuel public depuis 1983, n'a fait l'objet, depuis son introduction, d'aucun contentieux, témoignant, selon les rapporteurs de la proposition de loi, de la capacité opératoire et efficacement dissuasive des dispositions qu'il comporte.

Afin d'assurer l'effectivité de cette disposition s'agissant de la presse, l'article 15-1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 prévoit que la violation, par une entreprise éditrice, de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 entraîne la suspension de tout ou partie des aides publiques, directes et indirectes, dont elle bénéficie. Dans la mesure où le droit d'opposition est formulé comme un droit pour les journalistes – refuser une pression – et non comme une interdiction pour les entreprises éditrices – exercer une pression –, l'application de l'article 15-1 de la loi du 1^{er} août 1986 à la violation, par une entreprise éditrice, du droit d'opposition n'apparaît pas évidente. Les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016¹¹⁶ confirment bien, néanmoins, l'application de cette sanction à la violation du droit d'opposition par une entreprise éditrice, qui désigne, aux termes de l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1986, toute personne physique ou morale ou groupement de droit éditant, en tant que propriétaire ou locataire-gérant, une publication de presse ou un service de presse en ligne. De ce fait, les modalités selon lesquelles les manquements pourraient être constatés mériteraient d'être précisées. Dans le champ de l'audiovisuel, l'effectivité du droit d'opposition est garantie par l'ARCOM (cf. *infra*).

Des comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information ont été institués dans les sociétés éditrices de services audiovisuels. En effet, aux termes de l'article 30-8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes, 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. Ces comités sont chargés de contribuer au respect des principes énoncés au troisième alinéa de l'article 3-1 de la même loi – et notamment l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information –, et peuvent se saisir ou être consultés à tout moment par les organes dirigeants de la personne morale, par le médiateur lorsqu'il existe ou par toute personne. Ils doivent par ailleurs informer l'ARCOM de tout fait

¹¹⁵ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid.*

¹¹⁶ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid.* ; Sénat, 30 mars 2016, rapport fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 518 ; Assemblée nationale, 5 octobre 2016, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, en vue de la lecture définitive de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 4076.

susceptible de contrevenir à ces principes – cette information est transmise concomitamment aux organes dirigeants de la personne morale éditrice. Une convention est conclue entre l'ARCOM et les éditeurs concernés pour fixer les modalités de fonctionnement du comité ; lorsqu'une personne morale contrôle plusieurs services de radio et de télévision, ce comité peut être commun à tout ou partie de ces services. Enfin, pour que le public puisse également être informé de l'activité de ces comités, ces derniers rendent chaque année leur bilan annuel public.

Les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016¹¹⁷ soulignent que la logique de ces comités est de confier aux médias eux-mêmes, le soin de garantir à leurs lecteurs, auditeurs et téléspectateurs la qualité et l'indépendance de l'information et des programmes qu'ils délivrent. À cette fin, la loi attribue trois qualités aux comités de déontologie : l'indépendance de leurs membres ; un droit d'évocation de toute question faisant naître un doute sur l'honnêteté ou l'indépendance de l'information ; et la généralisation de ces comités dans les médias audiovisuels selon des modalités homogènes.

6.3.2. Le rôle de l'ARCOM dans la garantie de l'indépendance de l'information

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 n'accordait pas, avant 2016, la même protection à l'indépendance et à l'honnêteté de l'information qu'au principe de pluralisme. Elle prévoyait, en son article 28, que les autorisations de diffusion en hertzien étaient délivrées par l'ARCOM en tenant compte, pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir « *le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public* ». De plus, cette délivrance est subordonnée à la conclusion d'une convention qui, en application du même article, est conclue « *dans le respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des programmes* ».

Or, à la différence du pluralisme, l'honnêteté et l'indépendance de l'information ne faisaient pas partie des principes listés à l'article 3-1 de la même loi que l'instance de régulation de l'audiovisuel est chargée de garantir, y compris en adressant aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle des recommandations relatives à ces principes. De ce fait, les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016¹¹⁸ soulignaient que « *les missions et les prérogatives du CSA sont ainsi très inégales selon les principes concernés. Le pluralisme fait ainsi l'objet de solides garanties, et l'autorité indépendante a sur, sur ces fondements clairs, développé une action particulièrement précise et protectrice. En revanche, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts des actionnaires ne figurent que parmi les critères qui motivent la délivrance des autorisations* ».

Dans ce contexte, la loi du 14 novembre 2016 a expressément élargi le champ de la régulation de l'audiovisuel au contrôle de l'indépendance et de l'honnêteté de l'information. D'une part, l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit, désormais, que l'ARCOM « *garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent* ». À cet effet, elle veille notamment à ce que les conventions conclues avec les éditeurs de services de télévision et de radio garantissent le respect de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; et elle « *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* ».

¹¹⁷ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid.*

¹¹⁸ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid.*

Annexe V

En cohérence, les articles 28 et 33-1 prévoient désormais que les conventions signées entre l'ARCOM et les éditeurs des services de radio et de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, ou distribués sur les autres réseaux de communications électroniques, précisent les mesures à mettre en œuvre pour garantir le respect de l'honnêteté, de l'indépendance et du pluralisme de l'information.

Sur ce fondement, le CSA a adopté en 2018 une délibération relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information¹¹⁹. Applicable à l'ensemble des services de communication audiovisuelle, elle rappelle, d'abord, l'obligation, pour un éditeur d'un service de communication audiovisuelle, d'assurer l'honnêteté de l'information et des programmes qui y concourent (article 1^{er}). Elle fait aussi obligation aux éditeurs de réaliser les émissions d'information et les programmes qui y concourent « *dans des conditions qui garantissent l'indépendance de l'information, notamment à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires et de ses annonceurs* ». Les éditeurs doivent préciser à l'ARCOM, à sa demande, les mesures qu'ils mettent en œuvre à cette fin ; sur cette base, les éditeurs de services de télévision d'information en continu sont tenus, depuis 2019, d'informer l'ARCOM, dans leur rapport annuel d'exécution, du dispositif mis en place pour garantir l'indépendance de l'information. De plus, lorsque l'éditeur présente à l'antenne, en dehors des écrans publicitaires, des activités développées par une personne morale ou physique avec laquelle il a des liens capitalistiques directs ou indirects, il s'attache, notamment par la modération du ton et la mesure dans l'importance accordée au sujet, à ce que cette présentation revête un caractère strictement informatif ; à cette occasion, il indique au public la nature de ces liens (article 4). D'autres obligations sont prévues, sur la présentation et le traitement de l'information (articles 1^{er} et 2) et des procédures judiciaires (article 3) ou encore pour les services de télévision d'information en continu diffusés par voie hertzienne terrestre (article 5).

L'ARCOM a la possibilité de sanctionner les manquements à ces principes. En effet, aux termes de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986, l'ARCOM peut mettre en demeure les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et, notamment, les principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent. Si la personne faisant l'objet de la mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, l'Autorité peut prononcer une sanction à son encontre, compte tenu de la gravité du manquement, et à la condition que celui-ci repose sur des faits distincts ou couvre une période distincte de ceux ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure¹²⁰. À titre d'exemple, depuis la loi du 14 novembre 2016 et jusqu'en 2020, le CSA a procédé à quatre mises en demeure d'éditeurs¹²¹ au titre de manquements à l'honnêteté de l'information ou au pluralisme des courants de pensée et d'opinion, et une décision d'insertion d'un communiqué dans les programmes au titre de manquements à l'honnêteté de l'information¹²².

Enfin, l'article 42-10 prévoit qu'en cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions de l'ARCOM, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

¹¹⁹ ARCOM, 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.

¹²⁰ Articles 42 et 41-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. Les sanctions peuvent être : la suspension, pour un mois au plus, de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services, d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires ; la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année ; une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme ; le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.

¹²¹ CSA, 24 juillet 2013, décision n° 2013-518 ; CSA, 28 juin 2018, décision n° 2018-493 ; CSA, 16 décembre 2020, décision n° 2020-974 ; CSA, 16 décembre 2020, décision n° 2020-975.

¹²² CSA, 24 octobre 2018, décision n° 2018-760.

Annexe V

Des procédures similaires sont prévues à l'égard des entreprises du secteur public de l'audiovisuel¹²³.

Pour autant, l'ARCOM n'utilise qu'avec parcimonie son pouvoir de sanction, privilégiant le dialogue en amont avec les opérateurs. Le président du CSA notait ainsi en 2021 que pouvoir de sanction est « *une faculté dont nous faisons usage régulièrement, mais assez rarement au regard du nombre des opérateurs autorisés. Car la loi de 1986, que nous mettons en œuvre, est d'abord une loi de liberté. C'est la liberté de communication et la liberté éditoriale qui sont premières* »¹²⁴. De même, les travaux parlementaires préparatoires à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016¹²⁵ soulignaient que « *l'expérience montre que l'autorité de régulation a longtemps témoigné d'une certaine réticence à recourir à son pouvoir de sanction, perçu comme un instrument d'ultime recours dans ses relations quotidiennes avec les éditeurs et les diffuseurs* », tout en notant que « *cette situation semble toutefois changer* ». Ainsi, entre 2010 et 2020, le CSA a prononcé 21 mises en demeure, une insertion d'un communiqué dans un programme et un retrait d'autorisation au titre de manquements au pluralisme (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Mesures prononcées par le CSA entre 2010 et 2020 pour des manquements au pluralisme (articles 42 et 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986)

Catégories de mesure	Nombre de mesures prononcées ¹²⁶
Mises en demeure	21
<i>dont déséquilibre des temps d'intervention des personnalités politiques</i>	6
<i>dont obligations légales applicables le jour du scrutin / émissions publicitaires à caractère politique</i>	9
<i>dont pluralisme des courants de pensée et d'opinion / honnêteté de l'information</i>	4
<i>dont autres</i>	2
Suspension temporaire de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services, d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaire	0
Réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année	0
Sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme	0
Retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention	1
Insertion dans les programmes d'un communiqué	1
Total	23

Source : ARCOM, 2022, contribution écrite à la mission ; mission.

Cette situation tient, d'une part, au fait que le pouvoir de sanction de l'ARCOM ne peut s'exercer, à l'exception de l'article 42-3 al. 1 de la loi du 30 septembre 1986, qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation¹²⁷, ce qui peut suffire à faire cesser les manquements constatés.

¹²³ Articles 48-2 et 48-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹²⁴ CSA, site internet (non daté), « Intervention de Roch-Olivier Maistre à l'occasion du webinaire « Confiance et médias » du CEVIPOF et de la Revue civique ». Cf. aussi l'audition par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale de M. Olivier Schrameck, président du CSA, le 25 juillet 2017: « *même si le législateur nous charge d'émettre des avertissements et de lancer des procédures de sanction, nous considérons que des décisions en ce sens ne peuvent être prises qu'en cas d'échec du dialogue, et si aucune mesure adéquate n'est obtenue en réponse à nos demandes. Il s'agit en quelque sorte d'une "dernière extrémité"* ».

¹²⁵ Assemblée nationale, 2 mars 2016, *ibid*.

¹²⁶ Ce décompte ne comprend que les décisions adoptées par le CSA entre 2010 et 2020 ont été répertoriées, y compris celles relatives à des faits antérieurs à 2010.

¹²⁷ Articles 42 et 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ; C.C, 13 décembre 2013, décision n° 2013-359 ; C.C, 17 janvier 1989, décision n° 88-248 DC.

L'Autorité est par ailleurs susceptible, outre les mises en demeure et le cas échéant des sanctions, d'adopter des mises en garde et des lettres - simples ou fermes - en cas de manquement aux obligations en matière de pluralisme. D'autre part, il ressort de l'examen de la jurisprudence administrative que, saisi des sanctions prononcées par l'ARCOM, le juge administratif privilégie la liberté de communication, y compris en cas de manquements graves. Ainsi, une chaîne n'ayant pas respecté son obligation de conventionnement et dont certaines émissions contrevenaient gravement à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1^{er}, 3-1 ou 15 de la loi du 30 septembre 1986 a été autorisée par le Conseil d'État à déposer une demande de convention, considérant que les dispositions susmentionnées de l'article 42-10 tendent, « *non pas à l'infliction d'une sanction, mais à la prévention de la survenance ou de la réitération d'une atteinte aux principes essentiels que doit respecter un service de communication audiovisuelle* »¹²⁸. Le CSA a par ailleurs été condamné par le Conseil d'État à verser 1,1 M€ en 2019 à la société C8 au titre du préjudice ayant résulté de l'illégalité de la décision d'une sanction n° 2017-298 qu'il lui avait infligée, consistant en une suspension pendant une durée d'une semaine de la diffusion des séquences publicitaires au sein d'une émission¹²⁹.

Dans ce contexte, la loi du 14 novembre 2016 a introduit deux nouveaux dispositifs en complément de la faculté, pour l'ARCOM, lorsqu'elle l'estime opportun, de rechercher des alternatives au prononcé de sanctions :

- ◆ aux termes de l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986, le rapport annuel d'activité établi par l'ARCOM présente un bilan du respect par les éditeurs de services des principes mentionnés au troisième alinéa de l'article 3-1 et des mesures prises par l'ARCOM pour mettre fin aux manquements constatés ;
- ◆ aux termes de l'article 29 de la même loi, l'ARCOM peut désormais refuser de renouveler une autorisation de diffusion au motif du non-respect des principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent.

6.4. Le Conseil de déontologie journalistique et de médiation

La création du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) en 2019 résulte de réflexions sur la création d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information exprimées depuis plusieurs années¹³⁰, réactualisées par un rapport confié à M. Emmanuel Hoog, ancien président-directeur général de l'Agence France-Presse (AFP)¹³¹.

Institué sous la forme d'une association de loi 1901, le CDJM est une instance de médiation entre les journalistes, les médias, les agences de presse et les publics sur les questions relatives à la déontologie journalistique. Conséquemment, son organisation est tripartite, et comprend trois collèges composés de dix membres chacun, représentant les journalistes, les médias et le public. Il poursuit l'objectif d'enrichir et de nourrir la réflexion sur la déontologie journalistique tant du point de vue du public que des professionnels de l'information¹³². Il peut être saisi par toute personne, physique ou morale, souhaitant un arbitrage ou un avis déontologique portant sur un acte journalistique, et rend des avis rendus publics¹³³ ; le Conseil ne peut en revanche pas prononcer de sanction ni d'acte contraignant.

¹²⁸ Conseil d'État, juge des référés, du 20 août 2004, 269813, « chaîne Al Manar ».

¹²⁹ Conseil d'État, 13 novembre 2019, req. n° 415397.

¹³⁰ Marie Sirinelli, 13 février 2014, « Autorégulation de l'information : comment incarner la déontologie ? », p.57.

¹³¹ Emmanuel Hoog, 26 mars 2019 « Confiance et Liberté – Vers la création d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information ».

¹³² CDJM, 2 décembre 2019, statuts.

¹³³ CDJM, 2 décembre 2019, règlement intérieur.

6.5. Propositions évoquées au cours des auditions de la mission

Des propositions, pour certaines formulées de longue date, visant à renforcer encore davantage les garanties d'indépendance des journalistes ont pu être évoquées par des personnalités auditionnées par la mission. Il pourrait s'agir, par exemple, de conférer un statut juridique pour les rédactions¹³⁴, de créer un délit sanctionnant les pressions exercées par les actionnaires sur des journalistes¹³⁵, d'étendre aux représentants des sociétés de journalistes la protection assurée aux représentants du personnel¹³⁶, ou encore d'interdire le domaine des médias aux groupes dont l'activité dépend significativement de la commande publique¹³⁷. Sans prendre position sur ces propositions, la mission note que la plupart d'entre elles font face à des obstacles d'ordre tant économique que juridique, y compris sur le plan constitutionnel (cf. encadré 4).

Encadré 4 : La proposition d'un délit sanctionnant les pressions exercées par un actionnaire sur les journalistes

La mission a expertisé juridiquement la proposition, suggérée au cours de plusieurs auditions, de créer un délit sanctionnant la violation du « droit d'opposition » aux pressions, reconnu aux journalistes par l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881, par les actionnaires d'un média. La mission observe, à ce sujet, que :

- le renforcement de la protection des journalistes à l'égard des actionnaires de l'entreprise de média pour laquelle ils exercent relève d'un choix d'opportunité du législateur, le recours à la voie pénale n'étant pas imposé par des exigences constitutionnelles ou conventionnelles ;
- au plan constitutionnel, la liberté de communication des journalistes doit s'articuler avec les exigences de la liberté d'entreprendre des actionnaires des entreprises de presse, de nature à fonder un droit de regard sur la nomination du directeur de publication, ainsi que sur la définition de la ligne éditoriale de l'entreprise de presse, sous réserve des chartes particulières auxquelles les actionnaires peuvent librement adhérer (cf. *supra*, section 6.3.1). Au plan conventionnel, la CEDH précise que la liberté d'expression du journaliste ne lui donne pas le droit de poursuivre sans contrôle une politique allant à l'encontre de celle énoncée par son employeur en faisant fi des décisions éditoriales légitimes prises par la direction¹³⁸ ;
- il apparaît délicat, de manière générale, de pénaliser les relations entre l'employeur et les employés lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre du lien hiérarchique qui caractérise toute relation de travail entre un employeur et ses salariés ;
- le dispositif répressif existant ne paraît pas présenter de lacune justifiant la création d'une nouvelle infraction : d'une part, des sanctions sont déjà prévues aux articles 15-1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 pour la presse et 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 pour l'audiovisuel pour sanctionner la violation du « droit d'opposition » ; d'autre part, la juridiction prud'homale peut être saisie d'une éventuelle sanction prise envers un journaliste refusant des pressions (cf. *supra*, section 6.3.1), et un actionnaire qui exercerait des pressions répétées sur un journaliste pour le contraindre à modifier le contenu de sa production pourrait s'exposer, en fonction des circonstances de fait précises, à des poursuites sur le fondement de l'article 222-33-2 du code pénal relatif au harcèlement moral ;

¹³⁴ Assemblée nationale, 12 novembre 2010, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, n° 2939.

¹³⁵ Le Monde, 15 décembre 2021, « 250 professionnels de la presse, de la télévision et de la radio alertent : "L'hyperconcentration des médias est un fléau médiatique, social et démocratique" ».

¹³⁶ D. Olivennes, directeur général de Libération, lors du débat sur la concentration des médias diffusé au cours de l'émission « C politique la suite » sur France 5 le 23 janvier 2022.

¹³⁷ Assemblée nationale, 10 novembre 2009, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à réguler la concentration dans le secteur des médias, n° 1958 ; Sénat, séance du 20 mai 2021, examen du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, amendement n° 13.

¹³⁸ CEDH, 13 novembre 2012, « Nenkova-Lalova contre Bulgarie », § 59.

Annexe V

- le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines impose que les éléments constitutifs d'un délit soient définis en des termes suffisamment clairs¹³⁹ : au cas d'espèce, la description des faits concernés risquerait d'être soit trop large pour répondre à cette exigence, soit trop précise et conduisant à considérer que les faits qui n'entrent pas dans son champ sont autorisés ce qui pourrait se révéler contraire à l'objectif poursuivi ;
- dans l'hypothèse où une rédaction juridiquement satisfaisante serait identifiée, l'infraction concernée apparaît difficile à démontrer sur le plan probatoire ;
- enfin, à la connaissance de la mission, un tel délit n'existe dans aucun pays au monde.

Aussi, sans apprécier l'opportunité de la création d'un tel délit, la mission note que cette proposition rencontre des difficultés juridiques, y compris de nature constitutionnelle.

Source : Ministère de la Justice, 2022, contribution écrite à la mission ; mission.

La Commission européenne envisage par ailleurs d'adopter des mesures protégeant l'indépendance des médias dans le cadre du « *Media Freedom Act* ». La consultation publique lancée en janvier 2022 souligne en effet que « *le rôle particulier des médias peut conduire à des tentatives de porter atteinte à leur existence, leur fonctionnement ou leur indépendance éditoriale pour des raisons politiques, idéologiques ou économiques, tant par des acteurs publics que privés* »¹⁴⁰, rappelant que les derniers rapports sur l'État de droit et les derniers « *Media Pluralism Monitor* » avaient fait état de telles interférences. La consultation publique suggère plusieurs pistes d'intervention au niveau européen pour améliorer le fonctionnement du marché des médias et faire face aux enjeux de l'indépendance et du pluralisme, parmi lesquelles l'institution de garde-fous pour l'indépendance éditoriale des médias ou encore le renforcement de l'autorégulation des médias. Enfin, le programme de la Présidence française de l'Union européenne comprend un axe de travail en matière culturelle qui fait état de « *la création d'un fonds de soutien européen au journalisme indépendant et d'investigation* »¹⁴¹.

¹³⁹ Conseil constitutionnel, décisions n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011 et n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012.

¹⁴⁰ Commission européenne, 10 janvier 2022, « *Public consultation for European Media Freedom Act* », p.8.

¹⁴¹ Conseil de l'Union européenne, 11 janvier 2022, « Programme de la Présidence Française de l'Union européenne », p.74.

7. Les dispositions favorisant la transparence sur la propriété des médias

7.1. Les obligations de transparence prévues au niveau national

Le secteur de la presse est soumis à des obligations de transparence de la propriété. Dans la continuité de l'ordonnance du 26 août 1944 sur la liberté de la presse¹⁴², la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, qui ambitionnait « *d'établir une transparence raisonnable* »¹⁴³ au sein de ce secteur, a tout d'abord imposé des obligations générales de transparence visant à assurer la responsabilité et la bonne information du directeur de publication. Outre l'interdiction de la pratique du prête-nom (article 3), la loi prévoit la nécessité d'assurer, dans le cas d'une société par actions, la forme nominative des actions (article 4), ce qui doit permettre de « *connaître clairement la ligne générale de la publication et, en cas de changement de propriétaire, pouvoir faire jouer la clause de conscience* »¹⁴⁴ (cf. *supra*, section 6.1). La même loi impose de porter à la connaissance des lecteurs, dans chaque numéro des publications de presse, les informations suivantes¹⁴⁵ :

- ◆ si l'entreprise éditrice n'est pas dotée de la personnalité morale, les noms et prénoms du propriétaire ou du principal copropriétaire ;
- ◆ si l'entreprise éditrice est une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, son siège social, sa forme juridique ainsi que le nom de son représentant légal et, depuis l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, des personnes physiques ou morales détenant au moins 10 % de son capital ;
- ◆ le nom du directeur de la publication et celui du responsable de la rédaction.

Enfin, des obligations de transparence spécifiques en cas d'opération de concentration. Aux termes de l'article 6 de la même loi, toute entreprise éditrice doit porter à la connaissance des lecteurs ou des internautes de la publication ou du service de presse en ligne (SPEL), dans le délai d'un mois à compter de la date à laquelle elle en acquiert elle-même la connaissance, ou lors de la parution suivante de la publication : toute cession ou promesse de cession de droits sociaux ayant pour effet de donner à un cessionnaire au moins un tiers du capital social ou des droits de vote ; et tout transfert ou promesse de transfert de la propriété ou de l'exploitation d'un titre de publication de presse ou d'un SPEL. La violation des dispositions des articles 4 à 6 susmentionnée est punie d'une sanction de 6 000 € (article 15).

Les obligations de transparence de la propriété de la presse ont été renforcées par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 (dite « Bloche »). Ambitionnant de « *parachever l'indispensable transparence de la propriété des médias* », et considérant que les dispositions en vigueur étaient insuffisantes, « *en particulier au regard de l'éparpillement de la propriété des entreprises de presse et du renforcement légitime de l'exigence démocratique de transparence* »¹⁴⁶, la loi dite « Bloche » a ajouté, à l'article 6 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986, l'obligation de porter à la connaissance des lecteurs ou des internautes de la publication ou du SPEL : toute modification du statut de l'entreprise éditrice ; tout changement dans les dirigeants ou actionnaires de l'entreprise. De plus, le même article prévoit désormais que les entreprises éditrices doivent, annuellement, porter à la connaissance des lecteurs ou des internautes toutes les informations relatives à la composition de leur capital, en cas de détention par toute personne physique ou morale d'une fraction supérieure ou égale à 5 % de celui-ci, et de ses organes dirigeants ; elles

¹⁴² Ordonnance du 26 août 1944 relative à la liberté de la presse, article 4.

¹⁴³ Sénat, 10 décembre 1975, rapport fait au nom de la commission spéciale sur la proposition de loi portant réforme du régime juridique de la presse, n° 172.

¹⁴⁴ Sénat, 10 décembre 1975, *ibid.*

¹⁴⁵ Loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986, article 5.

¹⁴⁶ Assemblée nationale, 2 mars 2016, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, n° 3542.

mentionnent l'identité et la part d'actions de chacun des actionnaires, qu'il soit une personne physique ou morale.

Enfin, outre les sanctions susmentionnées prévues à l'article 15 de la même loi, la loi dite « Bloche » a ajouté un article 15-1, aux termes duquel la violation par une entreprise éditrice des articles 5 et 6 entraîne la suspension de tout ou partie des aides publiques, directes et indirectes, dont elle bénéficie.

Le secteur audiovisuel est également soumis à des obligations de transparence. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, ambitionnant également d'établir « *un cadre législatif qui favorise la transparence* »¹⁴⁷, prévoit une série de dispositions analogues à celles existantes pour la presse, telles que l'interdiction d'un prête-nom pour les personnes candidates à la délivrance d'une autorisation relative à un service de communication audiovisuelle ou contrôlant une société titulaire d'une telle autorisation ainsi que l'obligation pour les actions d'une société titulaire d'une autorisation d'être nominatives¹⁴⁸. L'ARCOM peut par ailleurs recueillir, auprès des éditeurs de services de communication audiovisuelle, des distributeurs et sociétés assurant la diffusion de tels services, et des plateformes de partage de vidéos, toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations qui leur sont imposées par la loi du 30 septembre 1986 et, plus généralement, toutes les informations nécessaires à l'élaboration de ses avis, études et décisions ; elle peut aussi, à cette fin, procéder à des enquêtes¹⁴⁹. Dans le même sens, toute personne physique ou morale qui viendrait à détenir 10 % ou plus du capital ou des droits de vote aux assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation est tenue d'en informer l'ARCOM¹⁵⁰.

La même loi prévoit, depuis 2004¹⁵¹, des obligations de transparence à l'égard des consommateurs. Tout éditeur d'un service de communication audiovisuelle doit en effet tenir en permanence à la disposition du public : le nom de son représentant légal et de ses trois principaux associés ; le nom du directeur de la publication et celui du responsable de la rédaction ; la liste des publications éditées par la personne morale et la liste des autres services de communication audiovisuelle qu'elle assure¹⁵². Au-delà, les conventions conclues entre l'ARCOM et les éditeurs de services de communication audiovisuelle, qui sont accessibles au public sur le site internet de l'ARCOM, mentionnent, en annexe, la composition du capital de ces sociétés. En outre, la guide des chaînes publié annuellement par l'ARCOM présente, dans son index des chaînes, la structure simplifiée du capital des services de télévision hertziens¹⁵³, et de l'essentiel des services non hertziens.

La transparence sur la propriété des médias en France apparaît satisfaisante. En effet, les études évaluatives « *Media Pluralism Monitor* » du Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias intègrent, au sein de l'« aire thématique » relative à la pluralité du marché des médias, un indicateur de transparence de la propriété des médias (cf. Annexe IX, section 2)¹⁵⁴. Les résultats de cette étude pour 2021 mettent en évidence un risque « faible » en termes de transparence sur la propriété des médias en France (31 %), soit le 3^{ème} niveau le plus faible au

¹⁴⁷ Sénat, 19 juin 1986, rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la liberté de communication, n° 413.

¹⁴⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 35 et 36.

¹⁴⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 19.

¹⁵⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 38 ; ce seuil était de 20 % jusqu'en 2000 (article 64 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000).

¹⁵¹ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004, article 87.

¹⁵² Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 43-1.

¹⁵³ ARCOM, 2021, « Le guide des chaînes – 19^{ème} édition », p. 104-217.

¹⁵⁴ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « *Media Pluralism Monitor – Full Report* », p. 49. Cet indicateur est constitué de quatre sous-indicateurs : la déclaration de la propriété des médias ; la transparence de la propriété effective d'un média ; la déclaration de la propriété des médias en ligne ; la transparence de la propriété effective des médias en ligne.

sein de l'Union européenne (moyenne de 58 %, soit un niveau de risque « moyen »)¹⁵⁵, après l'Allemagne (16 %) et le Portugal (25 %).

Pour autant, certains facteurs limitent partiellement encore cette transparence. D'une part, la détention d'un média par l'intermédiaire d'une cascade de sociétés rend difficile l'identification de l'évolution de l'actionnariat¹⁵⁶. S'y ajoute la difficulté à définir la notion de « propriété » d'un média dans le cas où un actionnaire ne détient pas 100% d'une société, au sein de laquelle l'actionnariat se trouve donc divisé entre plusieurs acteurs. En outre, le ministère de la culture ne dispose pas de données consolidées sur l'actionnariat des groupes de presse, et reconnaît s'appuyer sur la cartographie sur la propriété des médias établie annuellement par Le Monde Diplomatique et l'association Acrimed¹⁵⁷. Plus généralement, la mission n'a pas connaissance de l'existence d'une base de données consolidant les liens actionnariaux de l'ensemble des médias français. D'autre part, les dispositions législatives susmentionnées applicables à l'audiovisuel n'imposent pas aux entreprises concernées la publicité sur les participations dans d'autres sociétés opérant en dehors du secteur des médias. Des travaux récents suggèrent des pistes pour lever ces deux difficultés¹⁵⁸.

7.2. Les initiatives européennes en matière de transparence de la propriété des médias

La transparence de la propriété des médias est une préoccupation récurrente au niveau européen. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe avait, par exemple, formulé une recommandation le 7 mars 2018 à l'attention des États membres et les encourageant à adopter une réglementation visant à remédier au manque de transparence de la propriété des médias¹⁵⁹, en intégrant la composition du capital, les sources de financement et une base de données ventilées par type de média et par échelon territorial. Dans le même sens, la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA) révisée en 2018, tout en soulignant que « *la transparence quant à la propriété des médias est directement liée à la liberté d'expression, pierre angulaire des systèmes démocratiques* », invitait les États membres, « *afin de renforcer la liberté d'expression et, par extension, de promouvoir le pluralisme des médias et d'éviter les conflits d'intérêts, [...et de veiller] à ce que les utilisateurs disposent à tout moment d'un accès aisé et direct aux informations concernant les fournisseurs de services de médias* »¹⁶⁰. Enfin, une résolution du Parlement européen du 27 septembre 2021 rappelait que « *la transparence du financement des médias est essentielle pour stimuler la confiance des citoyens* »¹⁶¹ et soulignait « *la nécessité d'un mécanisme de soutien transparent et ouvert permettant de maintenir l'indépendance des médias* »¹⁶².

¹⁵⁵ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « *Media Pluralism Monitor – Full Report* », p.45.

¹⁵⁶ J. Cagé, O. Godechot, E. Fize, M. Camilla P. Rivera, Université Sorbonne Paris Cité, 2017, « *Qui possède les médias ? Capital, gouvernance et indépendance* » ; ces travaux estiment que 80 % des médias sont détenus par des entreprises et non des personnes physiques. Cf. aussi J. Cagé et B. Huet, 2021, « *L'information est un bien public* », p. 208 et 209.

¹⁵⁷ Le Monde Diplomatique, décembre 2021, cartes, « *Médias français, qui possède quoi* ».

¹⁵⁸ J. Cagé et B. Huet, 2021, *ibid*, p. 209.

¹⁵⁹ Recommandation CM/Rec(2018)1 du 7 mars 2018 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

¹⁶⁰ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, considérants 15 et 16.

¹⁶¹ Proposition de résolution 2021/2017(INI) du 27 septembre 2021 du Parlement européen sur les médias européens dans la décennie numérique : un plan d'action pour soutenir la reprise et la transformation, § J.

¹⁶² Proposition de résolution 2021/2017(INI) du 27 septembre 2021 du Parlement européen, *ibid*.

La Commission européenne a pris des initiatives en ce sens. D'une part, comme indiqué *supra*, la Commission participe au financement du « *Media Pluralism Monitor* » qui évalue, dans le cadre de « l'aire thématique » relative à la pluralité du marché, la transparence de la propriété des médias (cf. Annexe IX, section 2). Par ailleurs, afin de faciliter la mise en place de telles mesures, le plan d'action européen pour la démocratie, présenté en décembre 2020 par la Commission européenne, prévoit le co-financement d'un « Instrument de surveillance de la propriété des médias » (« *Media Ownership Monitoring System* »)¹⁶³. Cet instrument vise à fournir une base de données publique sur la propriété des médias dans les États membres, intégrant une évaluation des cadres juridiques afférents à la transparence de la propriété des médias (au contraire du « *Media Pluralism Monitor* », pour lequel la transparence ne constitue qu'un indicateur parmi d'autres) et des risques pour la transparence de la propriété des médias¹⁶⁴ ; le projet-pilote de cet instrument a été lancé en septembre 2021.

Le « *Media Freedom Act* » pourrait contenir des dispositions relatives à la transparence des médias. Dans le cadre de la consultation publique lancée en janvier 2022 sur cette initiative, la Commission européenne souligne la place importante que joue la transparence de l'actionnariat dans le bon fonctionnement du marché intérieur des médias, relevant qu'elle « *permet, notamment au public ainsi qu'aux acteurs des médias, d'évaluer la pluralité, l'indépendance et la dynamique des marchés des médias et d'évaluer la source des informations* »¹⁶⁵. Elle note aussi que la diversité de réglementations en la matière entre les États membres peut générer des asymétries d'information pouvant être préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur. La Commission européenne suggère ainsi six pistes d'intervention possibles en la matière :

- ◆ instituer des obligations déclaratives concernant la structure de la propriété des médias, y compris s'agissant des propriétaires effectifs ;
- ◆ prévoir la réalisation par chaque État membre d'un rapport sur la structure de la propriété des médias, y compris s'agissant des propriétaires effectifs ;
- ◆ établir un registre européen compilant les informations sur la structure de la propriété des médias, y compris s'agissant des propriétaires effectifs ;
- ◆ encourager les échanges de bonnes pratiques entre États membres sur la transparence de la propriété des médias ;
- ◆ confier à un organisme indépendant la surveillance des mesures nationales relatives à la transparence de la propriété des médias ;
- ◆ ne prendre aucune initiative à ce sujet.

¹⁶³ Commission européenne, 14 octobre 2021, « *Call for proposals Connect/2021/5002379 – Pilot Project Year 2 – Media Ownership Monitoring System* ».

¹⁶⁴ Commission européenne, 14 octobre 2021, *ibid*, p. 2.

¹⁶⁵ Commission européenne, 10 janvier 2022, « *Public consultation for European Media Freedom Act* », p. 11.

ANNEXE VI

L'économie des médias à l'ère numérique

SOMMAIRE

1. L'ÉCONOMIE DE LA TÉLÉVISION	1
1.1. Les modes de diffusion	1
1.2. L'évolution des usages	6
1.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques.....	9
1.4. Les stratégies des éditeurs	14
2. L'ÉCONOMIE DE LA RADIO	17
2.1. Les modes de diffusion	17
2.2. L'évolution des usages	19
2.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques.....	21
2.4. Les stratégies des éditeurs	24
3. L'ÉCONOMIE DE LA PRESSE D'INFORMATION.....	26
3.1. Les modes de diffusion	26
3.2. L'évolution des usages	26
3.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques.....	26
3.4. Les stratégies des éditeurs	32
4. ÉLÉMENTS COMPTABLES ET FINANCIERS SUR LE SECTEUR DES MÉDIAS.....	35
4.1. Données mobilisées.....	35
4.2. Principaux résultats	35
5. LES MÉDIAS ET LE MARCHÉ PUBLICITAIRE.....	38

1. L'économie de la télévision

1.1. Les modes de diffusion

1.1.1. Les modes de diffusion de la télévision se sont progressivement diversifiés

La diffusion de la télévision est historiquement fondée en France sur une combinaison de plateformes traditionnelles¹ :

- ◆ la télévision numérique terrestre (TNT), introduite en 2005 en remplacement de la télévision analogique terrestre, qui a définitivement pris fin le 30 novembre 2011, est un moyen de diffuser, en mode numérique, la télévision par voie hertzienne terrestre. Cette diffusion est réalisée au moyen d'émetteurs au sol et permet la réception du signal *via* une antenne râteau équipée d'un adaptateur ;
- ◆ les réseaux câblés, déployés à partir de 1982 dans le cadre du Plan Câble, donnent accès à deux catégories de services : le « service antenne », qui permet aux immeubles sans antennes râteaux et raccordés par le câble de recevoir les chaînes de la TNT², moyennant le paiement des frais de maintenance et le paiement d'un abonnement ; et, plus récemment, les offres triple services (« *triple play* ») ou quadruple services (« *quadruple play* ») des fournisseurs d'accès à internet (FAI) ;
- ◆ la distribution par satellite permet de diffuser la télévision par voie hertzienne à l'aide d'équipements situés en orbite – le premier bouquet, proposé par Canal Satellite, a été lancé en 1992. Elle permet, *via* une parabole et une carte d'accès, d'accéder aux chaînes de la TNT ainsi qu'à des bouquets de chaînes payantes.

À ces réseaux traditionnels sont venus progressivement s'ajouter, voire se substituer, la distribution par l'ADSL et la fibre, suivant deux modèles :

- ◆ la télévision sur protocole internet (ou IPTV) permet de transporter les signaux audiovisuels des réseaux des FAI jusqu'à des répartiteurs puis jusqu'au boîtier (« *box* ») des utilisateurs finaux et de proposer des contenus dits « gérés » pour lesquels les FAI garantissent des caractéristiques spécifiques et un niveau de qualité de service optimal. L'IPTV peut transiter par le réseau téléphonique classique (dès lors que l'abonné est équipé d'un modem ADSL), le câble ou la fibre optique. Les premières offres multiservices (triple services ou « *triple play* ») des FAI, pour l'essentiel, des opérateurs téléphoniques, ont été introduites en 2002 comprenant l'accès à l'internet, la téléphonie et l'accès à des services audiovisuels. Depuis les années 2010, les offres bi-services (« *double play* »), excluant les services audiovisuels, se sont développées, de même que des offres quadruple services (« *quadruple play* ») intégrant la téléphonie mobile ;
- ◆ la diffusion sur l'internet ouvert ou « *over the top* » (OTT) permet aux chaînes de télévision de mettre à disposition leurs programmes sur leurs sites et applications mobiles, sans l'intermédiation du boîtier (« *box* ») des FAI, c'est-à-dire sans que ces derniers ne jouent un rôle de distributeur de services de télévision, leur rôle se limitant alors à la simple fourniture d'un accès internet. L'OTT permet de consommer des contenus audiovisuels sur tous les terminaux reliés à internet (mobile multifonctions (« *smartphone* »), tablette, etc.).

¹ Cf. pour plus de détails ARCEP, octobre 2021, « Consultation publique. Projet de décision portant sur le marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre ».

² Prévu à l'article 34-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

1.1.2. La TNT dispose d'un régime de diffusion spécifique et reste un mode de réception important au sein des foyers

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 impose une obligation de couverture minimale d'au moins 95 % de la population du territoire métropolitain par la TNT, selon des modalités établies par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)³. Cette dernière est par ailleurs compétente pour fixer une couverture minimale de la population de chaque département. L'hertzien numérique est la seule plateforme de diffusion de la télévision soumise à de telles obligations de couverture minimale de la population. De ce fait, la TNT assure une couverture de la quasi-totalité de la population du territoire métropolitain (97 % de la population métropolitaine et 91 % de la population ultramarine en 2020⁴). La loi du 30 septembre 1986 prévoit, par ailleurs, des droits de reprise par les distributeurs de services sur l'ensemble des réseaux autres que la TNT (câble, satellite, ADSL et fibre), gratuitement pour les chaînes publiques et dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires pour les autres chaînes gratuites⁵ (obligation dite de « *must carry* »).

Le taux d'équipement en téléviseur des Françaises et des Français reste relativement stable⁶. 95 % des Françaises et des Français déclaraient disposer d'au moins un téléviseur en 2020, une proportion stable depuis 2014, et en hausse de deux points par rapport à 2012. Si le nombre de Françaises et de Français ne disposant que d'un téléviseur au sein de leur foyer était de 52 % en 2020, soit une hausse de six points par rapport à 2012, le nombre de foyers disposant de deux téléviseurs a diminué, passant de 34 % en 2012 à 29 % en 2020. Enfin, 5 % des Françaises et des Français ne possédaient pas de téléviseur en 2020 ; ce taux est plus élevé chez les personnes de 25-39 ans (8 %) que chez les 40-59 (5 %) ou les 60-69 ans (4 %).

La TNT conserve une place importante au sein des foyers français puisqu'elle reste le mode de réception unique pour 21 % des foyers (cf. graphique 1), une part en diminution de trois points en deux ans, et le mode de réception sur le téléviseur principal pour 38 % des foyers au dernier trimestre 2020 (cf. graphique 1). La TNT présente notamment l'avantage de proposer des contenus majoritairement gratuits et en haute définition⁷ pour les téléspectateurs. La même année, 21 % des foyers recevaient la télévision uniquement *via* la TNT, 39 % uniquement *via* l'IPTV et 8 % *via* le satellite (cf. graphique 1).

³ Article 961-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

⁴ ARCEP, 2021, « Consultation publique. Projet de décision portant sur le marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre ».

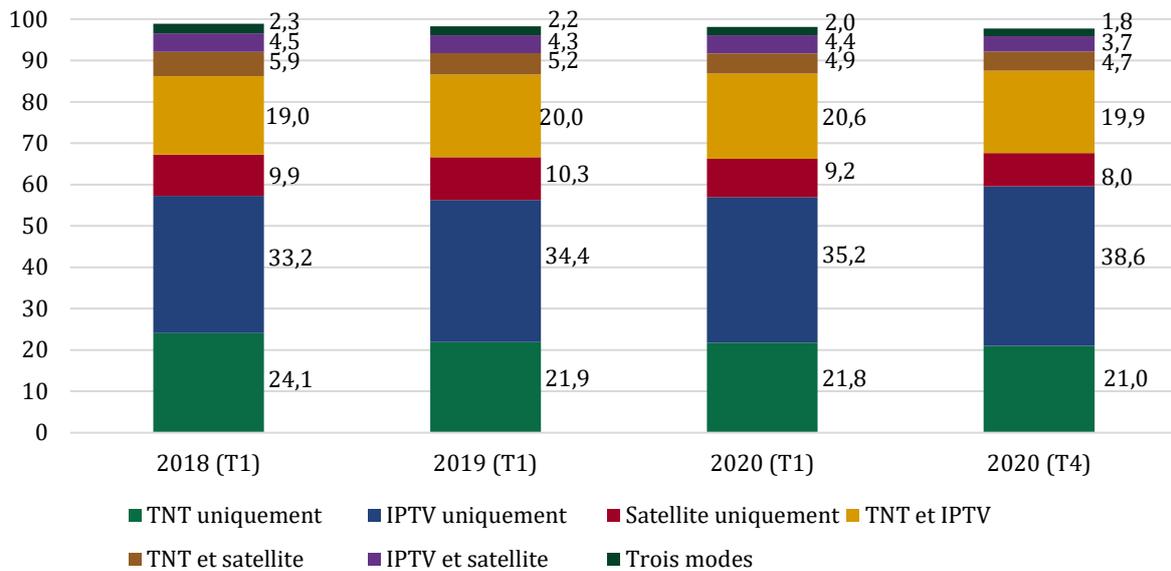
⁵ Articles 34-1, 34-2, 34-4 et 45-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

⁶ CREDOC, 2021, *ibid.*, p.37-38.

⁷ Toutes les chaînes de la TNT sont diffusées en métropole en haute définition à l'exception de deux chaînes, LCI et Paris Première.

Annexe VI

Graphique 1 : Modes de réception de la télévision en France métropolitaine (mono et multi-réception) (en %)



Source : CSA, 2021, Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine, résultats des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2020 (les données n'aboutissent pas à un total de 100 % par année) ; mission.

1.1.3. La place de la TNT diminue néanmoins face aux modes de diffusion alternatifs

La diffusion de la télévision en IPTV se développe au détriment, notamment, de la TNT, qu'elle a dépassée en 2017 (cf. graphique 2). Cette évolution tient, d'une part, au déploiement des réseaux haut et très haut débit⁸ et, d'autre part, à une modification en profondeur des usages au profit d'une consommation délinéarisée des contenus audiovisuels (cf. *infra*, section 1.2.1) et d'une diversification des supports de consommation (cf. *infra*, section 1.2.2). Le succès de ce mode de réception de la télévision est une spécificité française qui ne trouve d'équivalent nulle part en Europe, la diffusion par câble étant plus développée (Royaume-Uni, Allemagne).

Près de 60 % des foyers recevaient la télévision en IPTV en 2020. Plus précisément, en considérant l'ensemble des téléviseurs de chaque foyer, 49 % recevaient la télévision *via* la TNT en 2020 (-6 points par rapport à 2017), contre 60 % pour l'IPTV (+7 points sur la même période) (cf. graphique 2). Les travaux de l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)⁹ soulignent néanmoins que ces données ne prennent pas en compte, pour la TNT, les boîtiers (« *box* ») des FAI connectés à la TNT, et citent une étude de 2018 selon laquelle 26 % des foyers disposent d'un boîtier (« *box* ») connecté à la TNT¹⁰.

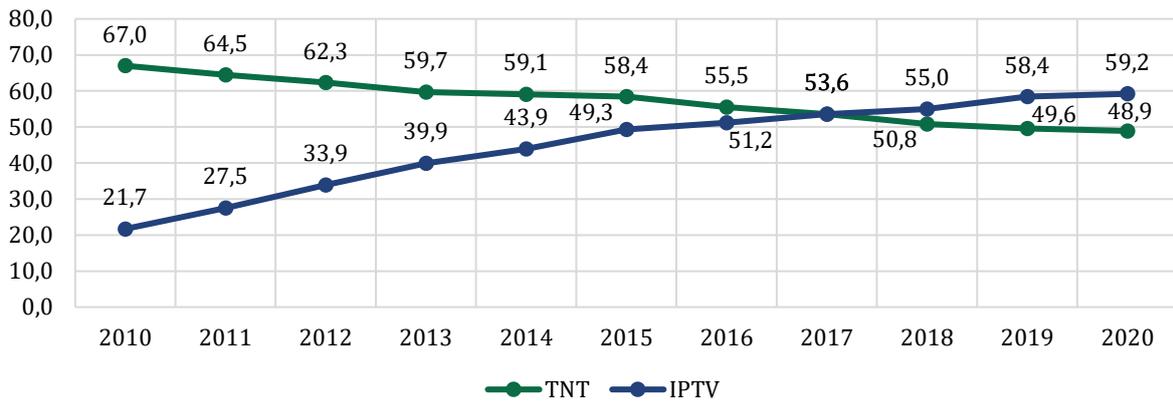
⁸ Le nombre d'abonnements internet à haut et à très haut débit est passé de 27,2 M en 2016 (T2) à 31,0 M en 2021 (T2), soit une hausse de 14 % en cinq ans. Cf. ARCEP, septembre 2021, « Observatoire des marchés des communications électroniques. Services fixes haut et très haut débit : abonnements et déploiements ». Les offres payantes multi-services (triple service ou « *triple play* ») représentaient 71 % du parc des abonnements internet fixe au premier semestre 2018 (CREDOC, 2021, « Baromètre numérique 2021 »).

⁹ ARCEP, 2021, *ibid.*

¹⁰ IFOP, « Qualité et accès TV », n° 38067.

Annexe VI

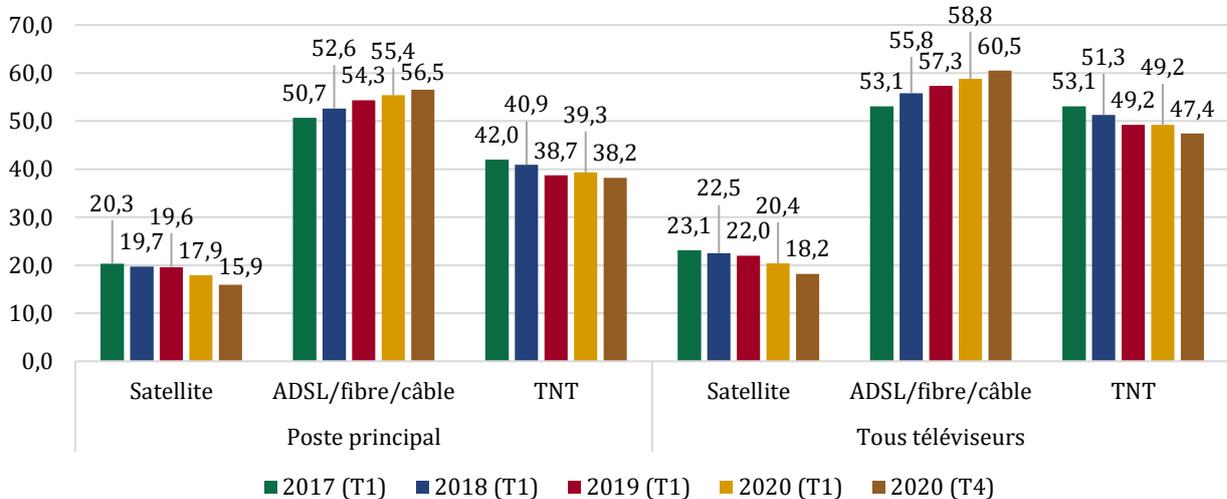
Graphique 2 : Modes de réception de la télévision tous téléviseurs confondus en France (en %)



Source : ARCOM ; mission.

La plupart des téléviseurs sont désormais connectés à internet. Selon les données du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)¹¹, 81 % des foyers équipés en télévision disposaient d’un téléviseur connecté¹² au second semestre 2020, une proportion en hausse de 2 points sur un an, ce qui en fait un relais de croissance pour les services distribués en internet ouvert (OTT) (cf. graphique 2). Le décodeur des FAI demeure le mode de connexion le plus largement utilisé (81 %). Le CSA note en particulier la pénétration croissante des téléviseurs connectés dits « *Smart TV* » (+4 points en 2020 sur un an), suivie par les boîtiers OTT (+3 points)¹³.

Graphique 3 : Modes de réception de la télévision en France métropolitaine (poste principal et tous téléviseurs) (en %)



Source : CSA, 2021, *Observatoire de l’équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine, résultats des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2020* ; mission.

¹¹ CSA, 2021, « Observatoire de l’équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine, résultats des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2020 ».

¹² Un téléviseur peut être connecté directement à internet (« *Smart TV* ») ou indirectement *via* le décodeur des FAI, un ordinateur, une console de jeux ou un boîtier tiers (ex : Chromecast ou Apple TV).

¹³ CSA, 2021, Rapport annuel pour 2020, p. 16.

1.1.4. L'avenir de la TNT apparaît incertain après 2030

La TNT reste un mode de diffusion de la télévision structurant à court terme. Les travaux du CSA de 2018 sur l'avenir de la TNT¹⁴ soulignent que les spécificités de cette plateforme, en termes de couverture du territoire, de reprises des chaînes, de qualité et de coût pour les téléspectateurs, la rendent unique pour les téléspectateurs et les éditeurs et confirment « *son caractère indispensable comme moyen d'accès à la télévision à court et moyen termes* ». Les travaux de l'ARCEP de 2021¹⁵ relèvent aussi que, compte tenu des engagements de couverture et de l'audience de la TNT, il paraît difficile que les chaînes de télévision puissent abandonner la TNT au profit d'autres modes de diffusion avant 2026 (horizon de l'analyse conduite).

L'attribution des fréquences hertziennes de la TNT est garantie au moins jusqu'en 2025. L'article 21 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que la bande de fréquences radioélectriques de 470 à 694 mégahertz (MHz) est affectée à la diffusion de services de télévision par voie hertzienne terrestre au moins jusqu'au 31 décembre 2030¹⁶. Le même article prévoit néanmoins qu'un rapport relatif aux perspectives de diffusion et de distribution des services de télévision en France est remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 31 décembre 2025. En parallèle, la revue de cette bande de fréquences est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) de 2023, où seront discutées les évolutions possibles de son usage. La remise en cause de l'attribution de cette bande à la TNT avait été évoquée lors de la CMR de 2015¹⁷. Depuis, plusieurs pays, notamment les États-Unis, ont réattribué cette bande au profit des télécommunications mobiles.

À plus long terme, la TNT sera vraisemblablement supplantée par d'autres technologies. En effet, les travaux de l'ARCEP soulignent que la substitution de la TNT devrait se poursuivre à mesure que s'accroît le nombre de foyers éligibles à l'internet haut et très haut débit¹⁸. Ils relèvent qu'à l'horizon 2022, les accès très haut débit auront pénétré la très grande majorité du territoire garantissant une couverture étendue, « *permettant aux chaînes de télévision de ne plus être tributaires de la TNT pour leur diffusion, si elles le souhaitent* »¹⁹. L'Autorité note par ailleurs que « *la TNT pourrait avoir des difficultés à accompagner l'évolution des équilibres économiques du secteur audiovisuel dont la concurrence accrue par le développement de nouveaux types d'acteurs pousse à la diversification des offres, qu'elles s'adressent aux utilisateurs finals ou aux annonceurs* ». Il ressort aussi de la consultation publique réalisée par le CSA en 2018 sur l'avenir de la TNT qu'au-delà de 2030, d'autres technologies pourraient venir remplacer la TNT, après l'achèvement du déploiement des réseaux fixes à très haut débit ou éventuellement dans le cadre du développement de la téléphonie mobile 5G.

¹⁴ Ce rapport s'inscrit dans le prolongement de la consultation publique organisée par le CSA du 27 juillet au 13 octobre 2017 et intitulée «Préparer l'avenir de la plateforme TNT».

¹⁵ ARCEP, octobre 2021, *ibid.*

¹⁶ Les fréquences 790 à 862 MHz et 694 à 790 MHz, auparavant utilisées par la TNT, ont été progressivement transférées aux communications mobiles entre 2011 et 2019.

¹⁷ Cf. aussi le rapport de M. Pascal Lamy de 2015 à la Commission européenne, « *Report to the European Commission. Results of the work of the High Level Group on the future use of the UHF band (470-790 MHz)* ».

¹⁸ ARCEP, mars 2021, « Consultation publique, Bilan et perspectives du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre », p. 28.

¹⁹ ARCEP, mars 2021, *ibid.*, p. 29 ; voir aussi, ARCEP, décision n° 2015-1583 p. 35.

1.2. L'évolution des usages

1.2.1. Les nouveaux usages non linéaires concurrencent les services de la TNT

La consommation de contenus audiovisuels délinéarisés n'est pas une nouveauté – elle commence avec la popularisation des vidéocassettes dans les années 1970 –, mais elle s'est massifiée dans la période actuelle au gré de la pénétration croissante des abonnements à internet au sein des foyers français. Les services audiovisuels disponibles sur la TNT sont, eux, essentiellement linéaires, c'est-à-dire que l'horaire de diffusion des programmes est fixé par la chaîne de télévision. Les évolutions à venir de la TNT pourraient permettre de proposer davantage de fonctionnalités non-linéaires aux téléspectateurs, en s'appuyant par exemple sur la norme « *Hybrid broadcast broadband TV* » (HbbTV). De telles solutions restent néanmoins peu développées à ce stade ; la consultation sur l'avenir de la TNT conduite par le CSA en 2018 a ainsi fait ressortir que la norme HbbTV n'a pas suscité l'adhésion des acteurs et des téléspectateurs et que son utilisation est restée relativement marginale²⁰.

La consommation de contenus non linéaires concerne, d'abord, la télévision de rattrapage (TVR ou « replay »)²¹. Selon les données du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)²², en février 2021, plus de 140 chaînes dont l'ensemble des chaînes nationales gratuites de la TNT proposaient leurs programmes en TVR. Sur cette même période, 67 % des programmes diffusés sur les chaînes nationales de la TNT étaient disponibles en télévision de rattrapage, et cette part était de 81 % pour les chaînes nationales historiques. S'agissant de la consommation de ces contenus, le CNC estime que plus de 25 M de vidéos ont été consommées en moyenne quotidiennement en TVR en 2020 (soit 9,1 Md de vidéos au total sur l'année). La part des utilisateurs déclarant consommer ces vidéos régulièrement ou intensivement apparaît importante ; ainsi, en 2020, 60 % des utilisateurs concernés regardaient de tels programmes au moins une fois par semaine. Ce mode de consommation de programmes télévisés reste principalement associé au téléviseur (82 %), devant l'ordinateur (39 %) ou un appareil mobile, téléphone (24 %) ou tablette (17 %)²³.

La consommation de contenus délinéarisés recouvre également celle de vidéos à la demande (VàD), commercialisées à l'acte (en location ou achat) ou sous forme d'abonnement (VàDA). Ce marché connaît une forte progression, avec un chiffre d'affaires agrégé multiplié par 10 entre 2010 et 2020 (de 152 à 1 560 M€)²⁴, essentiellement porté par le segment de la VàDA²⁵. Dans le même temps, le nombre de services de VàDA en France a été multiplié par 5 (on comptait 14 services actifs en 2010, 42 en 2015 puis 78 en 2020²⁶). La consommation de VàDA s'est parallèlement massifiée : elle représentait 16 % de la consommation totale de vidéos des personnes de 18 à 64 ans, et 33 % pour les 18 à 24 ans au troisième trimestre 2021 (cf. graphique 4). Les consommateurs de VàDA y ont consacré en moyenne près de trois heures par jour (2h56) en septembre 2021, et davantage chez les jeunes (3h19 chez les 15-24 ans) que chez les personnes plus âgées (2h44 chez les +50 ans).

²⁰ CSA, 2018, « Préparer l'avenir de la TNT. Rapport final », p. 37 : neuf chaînes de la TNT proposaient un service HbbTV en 2018 (M6, Arte, C8, NRJ12, LCP, CNews, CStar, Gulli et Chérie 25), donnant accès à différents services non linéaires comme un guide électronique des programmes, un service de vidéo à la demande, une application de retour au début du programme en cours (ou « *start-over* »), des web radios ou un accès aux réseaux sociaux.

²¹ La TVR, ou télévision à la demande, correspond à l'ensemble des services permettant de voir ou revoir des programmes après leur diffusion sur une chaîne de télévision, pendant une période déterminée, gratuitement ou sans supplément dans le cadre d'un abonnement. Cf. CNC, 2021, « Bilan 2020 », p. 118.

²² CNC, 2021, « Bilan 2020 », p. 118 et s.

²³ DGMIC, 2021, « Statistiques de la culture et de la communication. Chiffres clés ».

²⁴ CNC, décembre 2021, « Baromètre de la vidéo à la demande ».

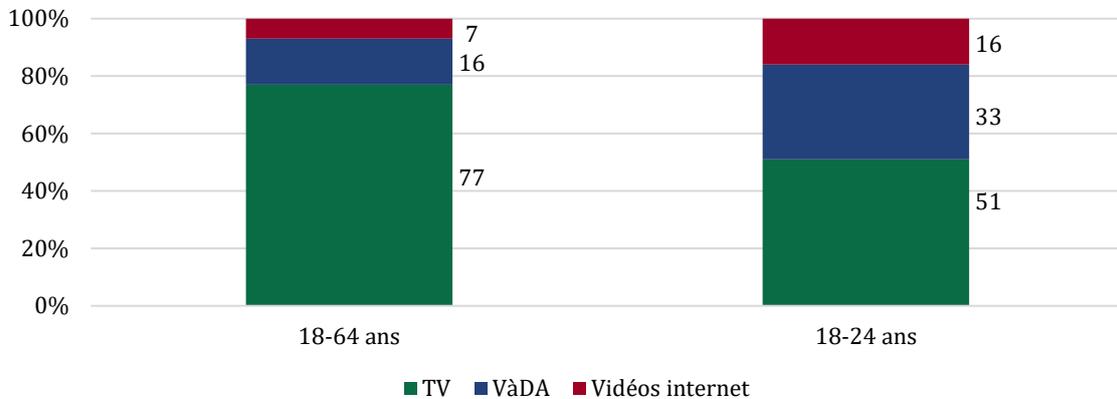
²⁵ Depuis 2017, le chiffre d'affaires de la VàDA est plus élevé que celui de la VàD à l'acte. En 2020, la VàDA capte 83,5 % du marché de la VàD ; la part de marché de la location s'établit à 10,5 % et celle de l'achat à 6,1 %.

²⁶ L'ancienneté médiane des services de VàDA en France est de trois ans et seuls dix services présentaient une ancienneté supérieure à huit ans en 2020.

Annexe VI

L'âge moyen du public de la VàDA est en effet de 33 ans, soit moins que le public moyen du cinéma (39 ans) et de la télévision (49 ans).

Graphique 4 : Répartition de la consommation vidéo par catégorie selon l'âge du public en France en 2021



Source : CNC, septembre 2021, « Baromètre de la vidéo à la demande », données pour le 3^{ème} trimestre 2021 ; mission.

Les réseaux sociaux et les plateformes d'hébergement de vidéos participent aussi à la délinéarisation des usages. Les réseaux sociaux comme Facebook, Instagram ou Twitter permettent de visionner les contenus audiovisuels d'entreprises de médias, qu'il s'agisse de la presse, de la télévision, de la radio ou de médias en ligne (tout en ligne ou « *pure players* »). De même, les plateformes d'hébergement de vidéos comme YouTube permettent, outre le partage des vidéos amateurs, la diffusion de contenus audiovisuels préalablement diffusés sur des chaînes linéaires ou des stations de radio ainsi que de contenus complémentaires des éditeurs non diffusés préalablement en linéaire. Selon les données de Médiamétrie, YouTube réunit en moyenne près de 18,3 M de visiteurs uniques moyens par jour, soit 33 % de la population française de quinze ans et plus, et 46 M de visiteurs uniques par mois²⁷, soit 84 % de la population française de quinze ans et plus.

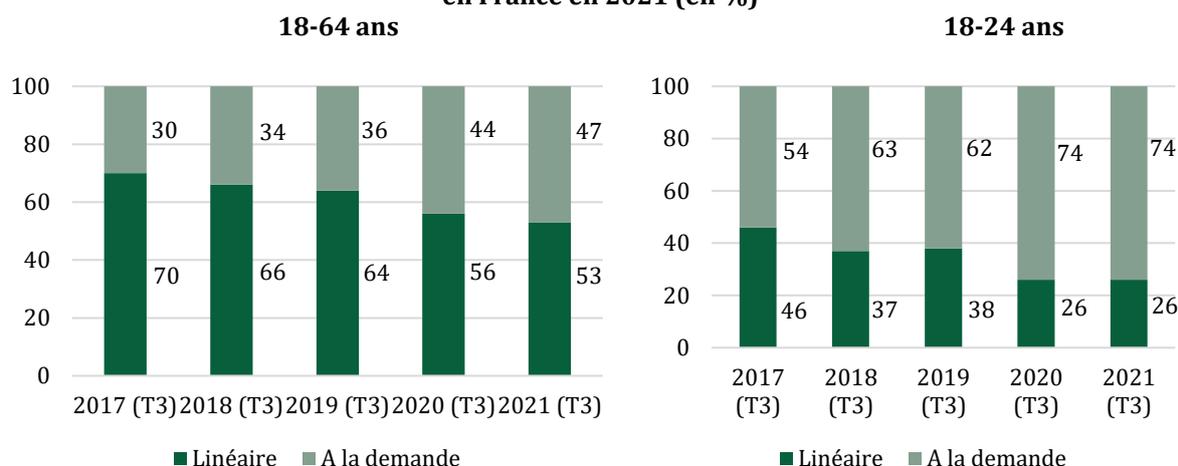
Au total, la consommation de vidéos est désormais pour moitié délinéarisée. La consommation de vidéos à la demande (TVR, VàD, vidéos sur internet, etc.) représentait en effet 47 % de la consommation totale de vidéos chez les personnes de 18 à 64 ans en 2021, une part en progression constante depuis cinq ans (cf. graphique 5). Cette proportion est bien plus forte chez les jeunes générations, étant de 74 % pour les 18 à 24 ans. Dans le même sens, les données de l'ARCEP indiquent qu'en 2020, 50 % du trafic internet vers les clients des principaux FAI en France provenaient de quatre fournisseurs : Netflix, Google, Akamai²⁸ et Facebook, relevant que cette situation « *indique une concentration de plus en plus nette du trafic entre un petit nombre d'acteurs dont la position sur le marché des contenus est renforcée. Par ailleurs, [...] l'écart se creuse entre le volume de trafic provenant de Netflix et celui des autres fournisseurs de contenu* »²⁹. Ce paradigme nouveau, dans lequel ce ne sont plus des chaînes qui sont consommées mais des contenus, interroge le modèle économique des chaînes de télévision, tant gratuites que payantes, voire le modèle de tarification des FAI.

²⁷ Médiamétrie, septembre 2021, « Audience Internet Global en France en août 2021 ». Les internautes ayant visité le site internet plusieurs fois le même jour / le même mois ne sont comptés qu'une seule fois dans le nombre de visites uniques par jour / par mois.

²⁸ Société américaine spécialisée dans la mise à disposition de serveurs de cache pour les entreprises.

²⁹ ARCEP, 7 juillet 2021, « Baromètre de l'interconnexion de données en France ».

Graphique 5 : Répartition de la consommation de vidéos selon le mode de consommation en France en 2021 (en %)



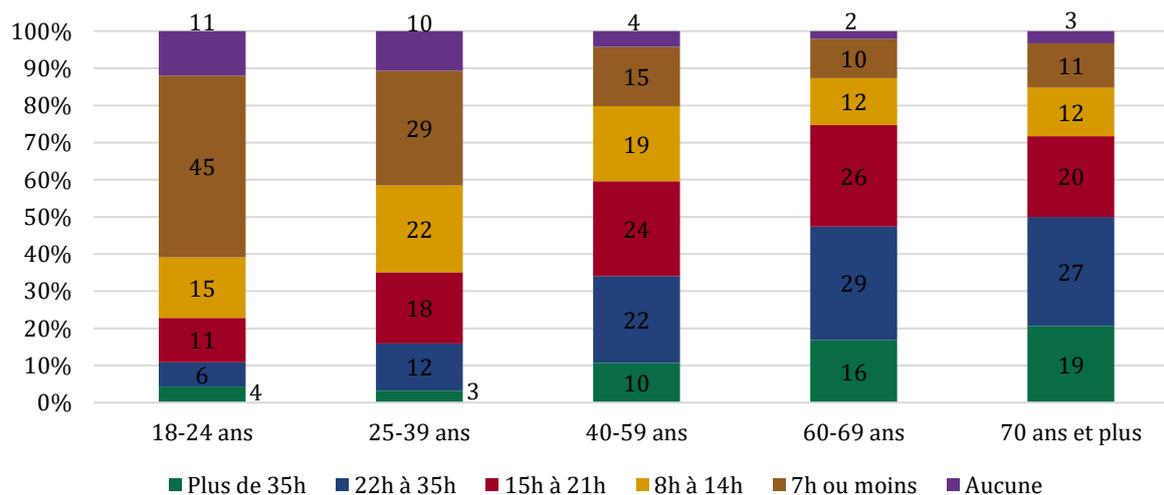
Source : CNC, septembre 2021, « Baromètre de la vidéo à la demande », données pour le 3^{ème} trimestre 2021.

Nota : La consommation de vidéos linéaire correspond au flux en direct des chaînes de télévision ; la consommation de vidéos à la demande recouvre les usages délinéarisés (TVR, VàD, vidéos sur internet, etc.).

1.2.2. La consommation de vidéos sur d'autres écrans que le téléviseur est en croissance, en particulier auprès des jeunes

La durée d'écoute individuelle quotidienne de télévision a augmenté dans les années 2010, passant de 3 heures 32 en 2010 à 3 heures 58 en 2020³⁰. Le nombre d'heures de visionnage moyen dans l'ensemble de la population était de 19 heures par semaine en 2020³¹. Cette situation est toutefois variable en fonction de l'âge : si plus de la majorité des personnes de 18-24 ans (56 %) passent moins de 7 heures par semaine devant la télévision, 45 % des 60-69 ans y consacrent plus de 22 heures, une proportion à peu près similaire à celle des plus de 70 ans (46 %) (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Nombre d'heures hebdomadaires devant la télévision par tranches d'âge en 2020



Source : CREDOC, 2021, « Baromètre numérique 2021 », p.155 ; mission.

³⁰ DGMIC, 2021, « Chiffres clés de la télévision ».

³¹ CREDOC, 2021, « Baromètre numérique 2021 », 154-156.

Les ménages sont désormais équipés d'autres écrans que le seul téléviseur³², notamment l'ordinateur, la tablette et le téléphone multifonctions (« *smartphone* ») : 91 % de la population disposait en 2020 d'au moins un de ces équipements, et 37 % des Français disposaient des trois, un chiffre en hausse de cinq points par rapport à 2019. Parmi ceux-ci, le mobile multifonctions (« *smartphone* ») est le premier écran détenu par les Françaises et les Français en 2020 (84 %), suivi de l'ordinateur (61 %) et de la tablette (56 %). L'usage de la tablette est en forte progression (+14 points entre 2019-2020), en particulier chez les 12-17 ans (57 % en 2020) et les 18-24 ans (60 %). La multiplication des écrans tend par ailleurs à favoriser l'augmentation du nombre de personnes accédant à internet.

De ce fait, 53 % des personnes de plus de quinze ans ayant regardé la télévision en direct sur internet, en différé sur internet et sur le téléviseur sur une semaine donnée ont utilisé un autre écran que le téléviseur (ordinateurs, mobiles multifonctions (« *smartphones* ») et tablettes)³³ au dernier trimestre 2017. Parmi les écrans alternatifs, l'ordinateur est le support le plus utilisé pour regarder des vidéos avec un taux d'usage hebdomadaire de 64 %, devant le téléphone mobile (41 %) et la tablette (26 %). La qualité visuelle des mobiles multifonctions (« *smartphones* »), tablettes et ordinateurs portables est satisfaisante pour regarder des contenus sur l'internet ouvert (OTT) et, compte tenu des progrès technologiques en la matière, les travaux du CSA indiquent qu'à terme les technologies les plus qualitatives, proposant un confort visuel équivalent au téléviseur pourront être accessibles au plus grand nombre³⁴.

1.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques

Comme le soulignent les travaux du CSA³⁵, de nouveaux acteurs captent désormais l'essentiel de la valeur créée par la transformation numérique du secteur audiovisuel, en particulier les plateformes numériques, dont les modèles d'affaires diffèrent de ceux des acteurs traditionnels. Le fort pouvoir de marché qu'ils détiennent, en particulier sur marché de la VàDA, se traduit par une captation de valeur importante au profit de ces plateformes.

1.3.1. Le marché de la VàDA est dominé en France par des plateformes américaines

Le marché de la VàDA, en forte croissance, est dominé par Netflix. Le marché de la VàDA, estimé par le CNC à 1 302 M€ en 2020, a progressé de 51 % sur un an – dans le contexte de la crise sanitaire – et a été multiplié par dix depuis 2016. Cette évolution coïncide avec l'arrivée de Netflix en France fin 2014, qui domine le marché français en nombre d'abonnements, en chiffre d'affaires et en consommation avec respectivement 6,7 M d'abonnés en 2019, 90 % du chiffre d'affaires de la VàDA cette même année et la totalité des dix meilleures audiences des programmes proposés en VàDA en 2020. En septembre 2021, 64 % des consommateurs de VàD ont visionné un programme sur Netflix, devant Amazon Prime Vidéo (34 %), Disney+ (28 %), soit trois services d'opérateurs américains, devant Canal+ Séries (12 %), Apple TV+ (12 %) et Salto (11 %) (cf. graphique 7).

La stratégie de ces acteurs combine un investissement massif dans les contenus et un déploiement global à l'international. Les services de VàDA américains investissent des montants colossaux dans des contenus dont ils cherchent à acquérir des droits exclusifs. En 2019, les investissements mondiaux de Netflix dans les contenus (15 Md\$) étaient proches de ceux de The Walt Disney Company pour l'ensemble de ses services, hors sport (16,4 Md\$).

³² CREDOC, 2021, *ibid*, p.27 et 51

³³ CSA, 2019, « Étude sur la qualité de services des contenus vidéo accessibles en OTT ».

³⁴ CSA, 2019, *ibid*.

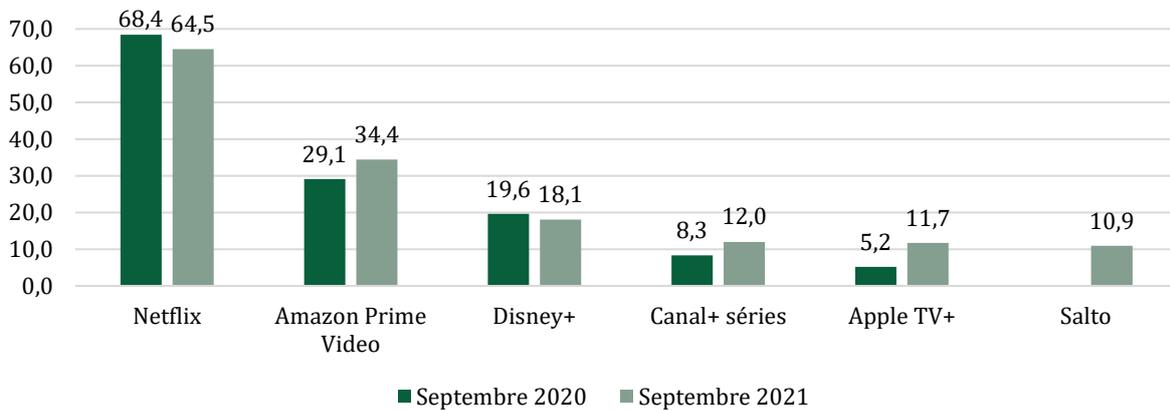
³⁵ CSA, 2018, « Comment le numérique modifie-t-il le financement des programmes ? ».

Annexe VI

Amazon a investi la même année 6 Md\$ dans les contenus de sa plateforme Prime Video, un montant équivalent à celui d'Apple pour AppleTV+³⁶. Par comparaison, les groupes France Télévisions, TF1, M6 et Canal Plus ont investi de manière agrégée 5,4 Md€ dans les contenus en 2019³⁷. Si l'on se limite à la même assiette que les VàDA, c'est-à-dire la production patrimoniale cinématographique et audiovisuelle, France Télévisions y a consacré environ 482 M€ en 2016, soit environ la moitié du total de l'investissement des chaînes hertziennes en ce domaine.

Le déploiement international constitue un élément clef de la stratégie des services de VàDA, en particulier les plateformes américaines, leur permettant d'élargir leur base d'abonnés hors de leur marché intérieur et de mieux rentabiliser leurs investissements. Ainsi, les lancements successifs de Netflix à l'international ont permis de maintenir un rythme de croissance soutenu alors que le marché américain arrivait à maturité : Netflix comptait 204 M d'abonnés payants dans le monde fin 2020, et depuis 2017 les abonnés en dehors des États-Unis sont plus nombreux que les abonnés américains. Le déploiement à l'international de ces acteurs peut être facilité par la puissance de leur marque dans leurs activités principales, dans les services (Amazon), le divertissement (Disney) ou les terminaux électroniques (Apple).

Graphique 7 : Classement des plateformes de VàDA, en % des consommateurs de VàD sur les 30 derniers jours



Source : CNC, décembre 2021, « Baromètre de la vidéo à la demande » ; mission.

Nota : Le service Salto a été lancé en octobre 2020.

1.3.2. La concurrence de ces nouveaux acteurs fragilise le modèle économique des éditeurs de services de télévision traditionnels, payants comme gratuits

La convergence est croissante entre les services audiovisuels linéaires et non-linéaires. Cette convergence peut notamment s'apprécier au regard des éléments de différenciation entre le marché de la télévision payante et la VàDA, qui tendent, comme le soulignait l'Autorité de la concurrence dans un avis de 2019³⁸, à s'estomper. En effet, les plateformes de VàDA proposent désormais aussi des contenus de flux en direct, par exemple dans le domaine sportif³⁹, et disposent avec la nouvelle chronologie des médias d'une fenêtre plus proche de celle de la télévision payante (cf. Annexe V, section 4). Inversement, les éditeurs de télévision, gratuite

³⁶ CSA / Hadopi, mars 2021, « La multiplication des services de vidéo à la demande par abonnement. Stratégies de développement et impact sur les usages ».

³⁷ 2,1 Md€ pour France Télévisions, 1,9 Md€ pour Canal Plus, 986 M€ pour TF1 et 501 M€ pour les chaînes gratuites de M6.

³⁸ Autorité de la concurrence, avis 19-A-04 du 21 février 2019.

³⁹ Cf. CSA / Hadopi, mars 2020, « La diffusion de sport sur internet : un marché et des usages en développement ». À titre d'exemple, Amazon a acquis une partie des droits de diffusion de la Premier League anglaise de football en 2018, de Roland Garros pour le tennis en 2019 et de la Ligue 1 de football en France en 2021.

Annexe VI

comme payante, ont mis en place, face à la délinéarisation des usages, des services en ligne agrégeant le flux en direct de leur antenne ainsi que des contenus délinéarisés (cf. *infra*, section 1.4.1).

La décision prise par l'Autorité de la concurrence en 2019 à l'occasion de la création de la plateforme Salto confirme l'existence d'une convergence croissante entre la distribution de télévision linéaire et non linéaire, tout en laissant la question de la définition du marché pertinent ouverte dans le cas d'espèce. Près de deux tiers des éditeurs répondants au test de marché réalisé ont ainsi indiqué que cette segmentation n'est désormais plus justifiée en raison de la perméabilité croissante entre la télévision linéaire et non linéaire, liée au développement d'offres hybrides et à l'émergence de la télévision de rattrapage qui, tout en étant un accessoire de la diffusion linéaire des chaînes, est, pour certains contenus comme les séries, très proche de la VàDA⁴⁰. En effet, selon les données du CNC, 67 % de la consommation de services de télévision en ligne en 2020 concernait des programmes de stock (fiction, cinéma, documentaire et programme jeunesse), avec au premier chef les programmes de fiction (36 %)⁴¹.

Enfin, les plateformes de partage de vidéos et les réseaux sociaux proposent également des contenus linéaires, qu'il s'agisse d'émissions d'information en direct sur la plateforme Twitch⁴² ou YouTube⁴³ ou encore aux fonctionnalités de Facebook, Twitter et Snapchat permettant aux utilisateurs de diffuser des flux vidéos en direct.

Cette convergence affecte, d'abord, l'économie des chaînes gratuites de la TNT. Dans son avis de 2019 susmentionné, l'Autorité de la concurrence observait, en France comme à l'étranger, une corrélation entre, d'une part, l'augmentation du taux de pénétration des services de VàDA et l'importance de la consommation de vidéos en ligne gratuites et, d'autre part, la diminution de la consommation de la télévision gratuite. En effet, le temps dont disposent les consommateurs à consacrer à des contenus audiovisuels n'étant pas infiniment extensible, ils doivent réaliser des arbitrages entre les usages. De même, les travaux du CNC indiquent que le recul de l'usage de la TVR depuis 2016 sur toutes les tranches d'âge (cf. graphique 8), peut s'expliquer en partie par le développement de la VàDA⁴⁴. Les travaux du CSA soulignent que cette concurrence n'est pas nouvelle, les plateformes de partage de vidéos telles que YouTube ou Dailymotion ayant déjà depuis plusieurs années influé sur la consommation des services de télévision traditionnels⁴⁵.

⁴⁰ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-157 du 12 août 2019, § 10 à 18.

⁴¹ CNC, 2021, « Bilan 2020 », p. 121. La télévision en ligne inclut la TVR ainsi que la consommation des chaînes en direct sur les autres supports de la télévision.

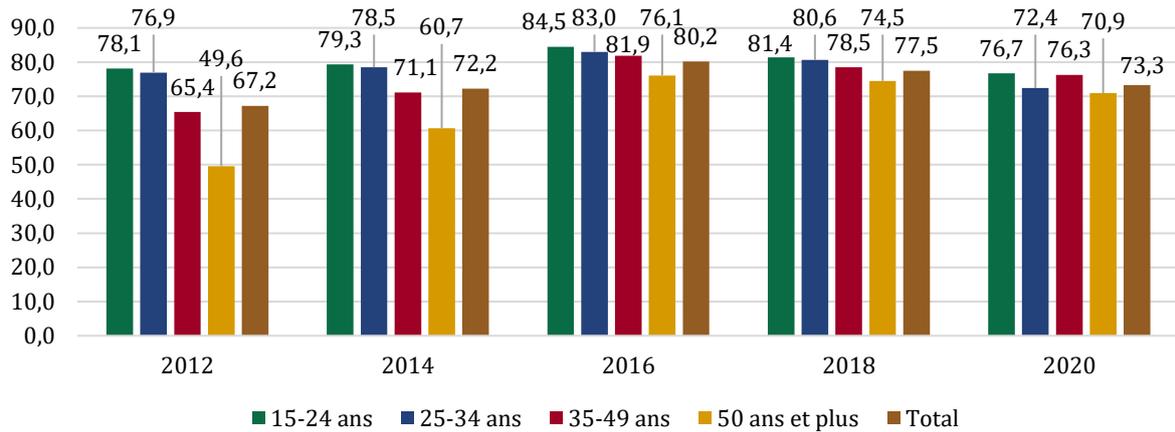
⁴² Le Monde, 14 janvier 2022, « Sur Twitch, de Domingo à Hugo Travers, les streamers réinventent les codes des talk-shows télévisés ».

⁴³ Dans le contexte de la campagne pour les élections américaines, Twitter et YouTube ont retransmis en direct, en juillet 2016, la convention du Parti démocrate et celle du Parti républicain.

⁴⁴ CNC, 2021, « Bilan 2020 », p. 122.

⁴⁵ CSA / Hadopi, mars 2021, *ibid.*, p. 28.

Graphique 8 : Pénétration de la TVR en France (en %)



Source : CNC, 2021, « Bilan 2020 », p. 122 ; mission.

Les conséquences de cette situation sont doubles pour les chaînes de télévision gratuites, créant un « effet de ciseau » : en amont, la concurrence pour l'acquisition de contenus peut conduire à une hausse des coûts ; en aval, elle se traduit par une diminution des recettes publicitaires, dont le niveau dépend de l'audience. L'investissement dans la publicité sur les chaînes gratuites nationales de la TNT a ainsi diminué de 5 % entre 2018 et 2020, et de 8 % sur cette période pour les chaînes gratuites historiques. Cette situation a notamment fragilisé le modèle économique des plus petites chaînes : le rapport annuel pour 2020 du CSA indique ainsi que les chaînes de la TNT lancées en 2005 et en 2012 sont, de manière agrégée, déficitaires entre 2012 et 2019 – et sur 16 chaînes, seules 7 avaient atteint l'équilibre en 2019.

Cette convergence affecte également l'économie des chaînes payantes. Dans son avis de 2019 susmentionné, l'Autorité de la concurrence relevait deux éléments témoignant de cette pression concurrentielle accrue. D'une part, la hausse du nombre d'abonnés à des chaînes de télévision payante *premium* constatée depuis 2013 doit être nuancée dans la mesure où ces offres ont été depuis largement intégrées dans des offres globales d'abonnement proposées par les FAI, permettant d'en diminuer substantiellement le prix de base. D'autre part, en France comme aux États-Unis, l'abonnement à un service de VàDA semble inciter des abonnés à une offre de télévision payante à se désabonner de celle-ci (phénomène de « *cord-cutting* »). En parallèle, l'émergence de services de VàDA par des acteurs français, et notamment le groupe Canal Plus, a pu être freinée au début des années 2010, de l'opinion de certaines personnalités auditionnées par la mission, par l'appréciation de ce marché par l'Autorité de la concurrence (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les services de vidéo à la demande de Canal Plus et l'Autorité de la concurrence

Le réexamen en 2012 de la décision du Conseil de la concurrence de 2006⁴⁶ sur la fusion entre Canal Plus et TPS a conduit l'Autorité de la concurrence à confirmer l'application de remèdes relatifs à l'acquisition de droits pour la VàD et la VàDA, considérant que le développement de ces nouveaux modes de consommation était insuffisant pour compenser le pouvoir de marché détenu par le Groupe Canal Plus sur les marchés de l'acquisition de droits de diffusion et sur les marchés de l'édition de chaînes cinéma. Les mesures correctives retenues visent à préserver le modèle de non exclusivité qui prévalait sur les marchés d'acquisition de droits et à empêcher la mise en œuvre d'effets de levier entre l'achat de droits *premium* et de droits VàD ou VàDA. Il était notamment fait injonction aux parties de céder, sous réserve des droits de propriété intellectuelle, les droits d'exploitation vidéo à la demande (VàD) et de la vidéo à la demande par abonnement (VàDA) des films français et étrangers du catalogue de Studio Canal et de tout catalogue que viendrait à détenir le groupe Canal Plus, à tout service de VàD ou VàDA qui en ferait la demande, sur une base non exclusive, dans des conditions de marché normales, comparables à celles prévalant à la date de cession des droits en cause⁴⁷.

Ces remèdes, s'ils pouvaient être encore fondés en 2012, alors que le marché européen de la VàD et de la VàDA n'avait pas encore été pénétré par des acteurs américains, l'étaient, de l'avis de certaines personnalités auditionnées par la mission, considérablement moins à partir de 2014, date à laquelle Netflix a commencé à se développer en Europe. Cette décision a eu, selon eux, pour effet de limiter le développement du service de VàDA de Canal Plus, Canal Play, finalement remplacé en 2019 par Canal+ Séries, et ce malgré la levée des injonctions de 2012 concernées lors de leur réexamen par l'Autorité de la concurrence en 2017⁴⁸. Dans une audition au Sénat en 2018, le président du directoire du groupe Canal Plus déclarait que : « suite à l'acquisition de TPS, Canal Plus a fait l'objet d'une soixantaine d'injonctions et d'engagements délivrés par l'Autorité de la Concurrence. Tandis que Netflix et Amazon arrivaient en France, notre service de vidéos à la demande, Canal Play, ne pouvait plus bénéficier d'exclusivité de diffusion. Cette injonction, qui vient d'être levée, lui a été fatale, puisqu'il est passé, entretemps, de 800 000 à 200 000 abonnés. La rapidité de ce marché doit être mieux prise en compte par les pouvoirs publics »⁴⁹.

Cette situation souligne la complexité pour l'Autorité de la concurrence d'apprécier les marchés sur lesquels la situation concurrentielle évolue rapidement. Si le contrôle des concentrations revêt une dimension prospective, s'inscrivant dans « une dimension temporelle dans laquelle une entrée sur le marché apparaît raisonnablement prévisible »⁵⁰, cet horizon de temps est fonction des caractéristiques du secteur concerné et l'exercice prospectif est nécessairement limité par la difficulté à prévoir les évolutions du secteur et de la concurrence.

Source : Mission.

⁴⁶ Conseil de la concurrence, avis n° 06-A-13 du 13 juillet 2006, § 645.

⁴⁷ Autorité de la concurrence, décision n° 12-DCC-100 du 23 juillet 2012, § 708 et s.

⁴⁸ Autorité de la concurrence, décision n° 17-DCC-92 du 22 juin 2017, § 748 et s.

⁴⁹ Sénat, 27 juin 2018, comptes rendus de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal Plus.

⁵⁰ Autorité de la concurrence, 2020, « Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations », §. 613.

1.4. Les stratégies des éditeurs

1.4.1. Les éditeurs de télévision diffusent désormais leurs contenus sur internet

Les éditeurs diffusent désormais leurs contenus linéaires en auto-distribution OTT⁵¹. La diffusion de programmes de télévision sur l'internet ouvert (OTT) permet, d'une part, aux éditeurs de s'adapter aux modes de consommation, en captant une audience qui délaisse la télévision sur les réseaux traditionnels au profit d'internet et de contenus délinéarisés, principalement chez les jeunes générations. D'autre part, ce mode de diffusion constitue une opportunité commerciale car, à la différence de l'environnement hertzien (TNT), le protocole internet permet d'individualiser et d'enrichir les statistiques de consommation de l'éditeur – et, dans le cas de l'OTT, sans dépendre des FAI – qui peuvent être valorisées en interne ou commercialisées⁵². Pour les chaînes payantes, enfin, la relation directe avec le consommateur qu'offre l'OTT permet de percevoir l'intégralité des recettes d'abonnement et de faire l'économie des commissions prélevées par les distributeurs.

Ainsi, les éditeurs de chaînes gratuites ont développé des modèles d'abonnement gratuit à une plateforme (*tf1.fr*, *live.lequipe.fr*, *francetv.fr*, etc.), l'utilisateur ayant l'obligation de renseigner des informations sur son profil et de se connecter à un environnement « logué » pour accéder aux contenus de la chaîne, en direct ou délinéarisés. Toutefois, certaines plateformes OTT de chaînes gratuites ne requièrent pas de connexion avec un compte utilisateur⁵³. Ce basculement vers la diffusion en ligne constitue un axe de développement majeur pour les éditeurs. À titre d'exemple, le directeur général délégué à l'antenne et aux programmes de France Télévisions déclarait en 2018 que « *dans cinq à dix ans, notre principal canal de diffusion sera france.tv, c'est-à-dire la déclinaison numérique du groupe, où l'on retrouvera à la fois les signaux live, le replay et des contenus spécifiques* »⁵⁴. Ce faisant, les acteurs traditionnels de la télévision font évoluer leur modèle en se définissant et se positionnant davantage comme des plateformes de contenus que comme des éditeurs de chaînes.

Les éditeurs sont aussi présents sur les réseaux sociaux et sur les plateformes de partage de vidéos. Au-delà de leur environnement numérique (site et application), les éditeurs publient désormais aussi des contenus sur des environnements tiers, en éditant des pages Facebook, des comptes Snapchat et Twitter, des chaînes YouTube, etc. Cette intégration de contenus sur des plateformes n'est toutefois pas sans risque pour les éditeurs. Elle rompt en effet le lien direct entre les éditeurs et les utilisateurs, et le contrôle de la donnée de consommation qui l'accompagne, et pose ainsi un enjeu en termes de dépendance des éditeurs aux plateformes s'agissant du référencement, de baisse de la consommation sur leurs propres environnements numériques ou encore de monétisation et de partage de recettes avec les plateformes⁵⁵. Ces enjeux sont d'autant plus prégnants lorsque les contenus des éditeurs sont directement visionnés sur la plateforme tierce et non sur l'environnement numérique propre des éditeurs (site internet ou application). Dans l'ensemble, comme le soulignent les travaux du CSA, les plateformes disposent d'un fort pouvoir de négociation dans les relations commerciales avec les éditeurs grâce à une relation directe avec l'utilisateur et un effet de parc incontournable⁵⁶.

⁵¹ Le terme d'autodistribution OTT traduit la possibilité pour un service de se rendre disponible à ses utilisateurs de manière directe sur internet, sans passer par un tiers.

⁵² Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-157 du 12 août 2019, § 21 à 27.

⁵³ Parmi les 25 chaînes gratuites de la TNT en décembre 2020, seules 6 chaînes autorisaient l'accès à leur antenne en direct sur internet sans se connecter à un compte utilisateur : les quatre chaînes d'information en continu (LCI, CNews, BFMTV et France Info – cette dernière propose la possibilité de créer un compte utilisateur) ainsi qu'Arte et LCP/Public Sénat.

⁵⁴ Les Échos, 20 décembre 2018, « Takis Candilis : "France.tv sera notre principal canal de diffusion" ».

⁵⁵ CSA, 2016, « Plateformes et accès aux contenus audiovisuels », p. 31.

⁵⁶ CSA, 2016, *ibid.*, p. 45.

Annexe VI

Cette situation explique que la tendance pour les éditeurs puisse être de produire des contenus *ad hoc* pour ces plateformes (« *making-of* » des programmes, interviews des acteurs, etc.) et de privilégier l'exposition de leurs contenus linéaires dans leur environnement propre, hertzien ou numérique, afin de conserver la maîtrise de l'audience et de sa monétisation⁵⁷. Les plateformes servent alors d'outils de promotion des contenus diffusés à l'antenne, dans l'objectif de drainer du trafic. Des travaux du CSA de 2016 indiquaient que les réseaux sociaux et les moteurs de recherche généraient ainsi près de 25 % et 50 % du trafic sur le site des éditeurs. Certains éditeurs ont, à l'inverse, une stratégie de multidiffusion, conduisant à maximiser la mise à disposition de leurs contenus linéaires sur les plateformes. C'est le cas notamment de l'audiovisuel public avec Arte, en raison d'objectifs fixés en termes de couverture (cf. Annexe VIII, section 1.2). Selon les données de Médiamétrie, la consommation de contenus sur les sites et applications internet de chaînes de télévision représentait 47 % du temps passé à visionner des contenus de télévision en ligne ; le reste de la consommation se faisant sur des plateformes de tiers (ex : YouTube)⁵⁸.

1.4.2. Des alliances aux opérations de concentration

Les stratégies des acteurs de la télévision aux États-Unis sont un point de comparaison intéressant, dans la mesure où ils ont été conduits à adapter leurs stratégies plus tôt qu'en Europe compte tenu du développement plus rapide de la VàDA outre-Atlantique⁵⁹. Les travaux du CSA⁶⁰ soulignent, à cet égard, qu'afin de limiter l'érosion de leurs audiences, les acteurs traditionnels de la télévision ont engagé des stratégies d'alliance puis de concentration verticale. Dès 2007, les groupes NBC Universal et News Corp., détenteurs de deux des quatre plus importants réseaux de chaînes gratuites aux États-Unis (NBC et Fox), se sont alliés pour créer Hulu, aujourd'hui l'un des services de VàDA les plus populaires aux États-Unis, passé sous le contrôle de Disney en 2019.

Plus récemment, une véritable « guerre des contenus » s'est déclarée entre les acteurs natifs de la VàDA et les studios américains historiques, qui ont engagé d'importantes opérations de consolidation industrielle et capitalistique afin d'augmenter la taille de leur catalogue et/ou leur capacité financière dans l'optique du lancement de leurs propres services de VàDA : ainsi, en février 2019 l'opérateur télécom AT&T a acheté Time Warner, renommé Warner Media, avant de lancer la plateforme HBO Max ; en mars 2019, The Walt Disney Company a acheté 21th Century Fox avant de lancer Disney+ en novembre 2019 ; et en décembre 2019 la réunion de Viacom et CBS précède le lancement de Paramount+ intervenu en mars 2021. Ces acteurs sont désormais en mesure de rivaliser avec des services comme Netflix ou Amazon Prime Video sur le marché américain et à l'international, en s'appuyant sur une forte notoriété, des catalogues riches de grands succès internationaux et des moyens économiques permettant d'investir plusieurs milliards de dollars dans des contenus originaux chaque année.

Les acteurs de la télévision française ont également engagé une stratégie d'alliance, mais ils restent limités dans leur capacité d'intégration verticale. Comme le relève le CSA⁶¹, aussi bien en Europe qu'en France, plusieurs projets d'alliances entre acteurs traditionnels de la télévision se sont concrétisés ces dernières années, à l'image de Britbox, lancé au Royaume-Uni en novembre 2019 (BBC, ITV, Channel 4 et Viacom), de Joyn+ lancé en Allemagne en novembre 2019 également (ProSiebenSat.1 et Discovery) et de Salto, lancé en France en octobre 2020 (TF1, M6 et France Télévisions).

⁵⁷ CSA, 2016, *ibid.*, p. 18.

⁵⁸ Médiamétrie. Global TV – avril-juin 2018, 8 novembre 2018.

⁵⁹ Le taux de pénétration de la VàDA était déjà de 30 % en 2014.

⁶⁰ CSA / Hadopi, mars 2021, *ibid.*, p. 28 et s.

⁶¹ CSA / Hadopi, mars 2021, *ibid.*, p. 32 et s.

Annexe VI

À travers ces alliances, les acteurs historiques de la télévision espèrent proposer une alternative aux services américains en mutualisant leurs catalogues et leurs capacités d'investissement dans des contenus locaux originaux, et/ou en enrichissant l'expérience utilisateur autour de la diffusion de contenus linéaires.

En revanche, comme développé dans la section 2.3.2 du rapport de synthèse, la réglementation actuelle limite la capacité des éditeurs à s'intégrer vers l'amont comme le font les acteurs américains, qui achètent des studios de production, et elle n'autorise pas l'acquisition de droits exclusifs de longue durée pour exploiter une œuvre dans différents services en France et/ou à l'étranger. Dans ce contexte, les acteurs traditionnels de la télévision se sont tournés vers des stratégies de concentration horizontale, comme l'illustre le projet de fusion entre les groupes TF1 et M6 rendu public en mai 2021. Le communiqué annonçant cette opération souligne que « *ce nouveau groupe serait bien positionné pour relever les défis résultant de l'accélération de la concurrence des plateformes numériques mondiales, actives sur le marché publicitaire français et dans la production de contenus audiovisuels de qualité* »⁶². Il ne revient toutefois pas à la mission de porter une appréciation sur la compatibilité de cette opération avec le droit de la concurrence ou d'analyser ses effets du point de vue du pluralisme. Dans un contexte de fragilisation de leur modèle économique, les chaînes de télévision locale opèrent également un mouvement de concentration (cf. Annexe II, section 1.2).

1.4.3. La distribution de services audiovisuels

Le Groupe Canal Plus distribue les services de Netflix et Disney+. À compter de 2019, le groupe Canal Plus a annoncé son partenariat avec Netflix et Disney+ afin de distribuer ces services dans des offres d'abonnement groupé avec ses propres services linéaires et non linéaires. Ces deux services sont désormais intégrés à l'offre Canal+ Ciné Séries proposée à 25,99 € par mois, sans que cette distribution ne soit exclusive – les FAI distribuent aussi ces services audiovisuels.

Cette stratégie ne concerne à ce stade que le groupe Canal Plus mais elle traduit aussi le repositionnement de certains acteurs traditionnels de la télévision en tant qu'agrégateurs de contenus, linéaires et non linéaires, davantage que comme éditeurs de chaînes. Le communiqué de décembre 2019 annonçant la distribution de Disney+ par Canal Plus établissait ainsi l'objectif, pour Canal Plus, de « *devenir la marque de référence pour accéder dans un même abonnement aux meilleurs des contenus et services au monde* »⁶³.

⁶² Bouygues, TF1, M6, RTL Group, 17 mai 2021, communiqué « Les groupes TF1 et M6 entrent en négociations exclusives en vue d'apporter une réponse française aux défis des plateformes mondiales », p. 1.

⁶³ Communiqué de presse de Canal Plus Groupe et The Walt Disney Company France, 16 décembre 2019, propos de M. Maxime Saada, président du Groupe Canal+.

2. L'économie de la radio

2.1. Les modes de diffusion

2.1.1. La réception de la radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique reste majoritaire

La radio FM, socle du paysage radiophonique français. Alors que l'accès aux programmes de radio n'a été longtemps possible qu'à travers la diffusion analogique hertzienne en ondes longues et moyennes, l'utilisation de la bande de fréquences II, comprise entre 87,5-108 MHz, dite bande FM (pour « *Frequency Modulation* ») au début des années 1980, en parallèle de la libéralisation de l'usage des ondes radio, a conduit au paysage actuel constitué de près de 1 000 opérateurs privés (cf. Annexe II, section 2.1). Ce mode de diffusion de la radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique présente des avantages tant pour les auditeurs (gratuité, bonne couverture du territoire, anonymat) que pour les éditeurs (absence d'intermédiation d'un distributeur, large parc de terminaux compatibles), mais il est confronté à l'utilisation d'une ressource hertzienne rare, qui limite l'offre et impose des contenus moins riches que sur les plateformes numériques (vidéo, rattrapage, etc.)⁶⁴.

La radio était écoutée quotidiennement par 74 % de la population en 2020 et demeure un média à l'audience large⁶⁵ : la radio a en effet été écoutée 2 heures et 48 minutes en moyenne par jour en 2020. Elle connaît toutefois une diminution tendancielle de son audience (-12 points entre 2002 et 2020), avec une durée d'écoute par auditeur (DEA) en baisse de 7 minutes entre 2015 et 2020⁶⁶. On constate par ailleurs, dans le temps long, un vieillissement des auditeurs de la radio : 71 % des 15-24 ans écoutaient quotidiennement la radio en 1988, puis 56 % en 2008 et 35 % en 2018 ; la part des personnes de 60 ans et plus est en revanche restée stable, autour de 60 % (cf. tableau 1).

Le poste radio reste le premier support de l'écoute de la radio, avec une audience cumulée de 70 % en 2020 (poste traditionnel, autoradio, chaîne Hi-Fi, etc.)⁶⁷. Si l'on constate une baisse de l'écoute sur la bande FM au profit d'autres supports utilisant, notamment, internet (cf. *infra*, section 2.1.3), il reste que le seuil de concentration prévu à l'article 41 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, défini par rapport à une audience potentielle de 160 M d'habitants pour la diffusion d'un ou de plusieurs services de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique (cf. Annexe III, section 2.1.2), capture encore une part significative d'écoute de la radio.

⁶⁴ CSA, 2015, « Évolution des modes de diffusion de la radio : quel rôle pour la radio numérique terrestre ? », p. 29.

⁶⁵ CSA, 2021, « Rapport annuel 2020 ».

⁶⁶ Dans le contexte de la crise sanitaire, elle était toutefois en hausse de 2 minutes en 2020.

⁶⁷ CSA, 2021, *ibid.*

Annexe VI

Tableau 1 : Écoute et écoute quotidienne de la radio par tranches d'âge entre 1988 et 2018 en France (en %)

Âge	Au moins une fois au cours des 12 derniers mois				Tous les jours ou presque au cours des 12 derniers mois			
	1988	1997	2008	2018	1988	1997	2008	2018
15-24	92	93	86	71	71	71	56	35
25-39	88	90	91	84	69	72	71	60
40-59	84	90	89	88	66	73	72	71
60 et +	76	78	81	78	59	61	64	59
Total	85	88	87	82	66	69	67	60

Source : Enquêtes Pratiques culturelles, Deps, Ministère de la Culture, 2020 ; mission.

2.1.2. Le déploiement de la technologie DAB+ est inachevé

La réception de la radio numérique terrestre ou DAB+⁶⁸ s'est développée à partir de 2014.

Cette technologie utilise aussi le réseau de diffusion hertzien terrestre, à l'instar de la radio FM et de la TNT, mais présente plusieurs avantages : pour les auditeurs, une meilleure qualité sonore, une continuité d'écoute améliorée en mobilité, l'enrichissement du flux audio par des données numériques associées (titre musical, émission, etc.) ; pour les radios, une mutualisation des coûts de diffusion par la réunion de 13 radios sur une même fréquence au sein d'un multiplex⁶⁹, l'extension de leur couverture dans un contexte de saturation de la bande FM, ainsi que la persistance de ce média dans le nouvel écosystème numérique⁷⁰.

Le déploiement du DAB+ est progressif et inachevé. En effet, après le lancement de ce mode de diffusion en 2014 sur les métropoles de Nice et Marseille, le CSA a ensuite adopté plusieurs feuilles de route successives prévoyant le déploiement échelonné du DAB+ sur d'autres métropoles et les principaux axes routiers⁷¹. Ainsi, depuis octobre 2021, 39 % de la population métropolitaine est couverte par le DAB+ et plus de 400 radios sont autorisées sur des zones régionales ou locales⁷². Le déploiement du DAB+ a vocation à se poursuivre et devrait couvrir 50 % de la population métropolitaine en 2022. Pour autant, les travaux du CSA soulignent que si la TNT s'est substituée à la télévision analogique, la FM et le DAB+ ont vocation à coexister ; les appareils recevant en DAB+ pouvant aussi recevoir la bande FM par ailleurs.

L'audience de la réception de la radio en DAB+ reste difficile à mesurer. En effet, comme le notent les travaux du CSA⁷³, les mesures d'audience ne distinguent pas le mode de réception, analogique ou numérique, des radios écoutées, et l'impact du lancement du DAB+ n'est donc pas mesurable en termes d'audience. On peut toutefois noter que la part des récepteurs compatibles avec le DAB+ dans les ventes progresse fortement pour atteindre 10 % en 2020, contre 3 % en 2018, et que 13 % des individus étaient équipés en poste fixe DAB+ en 2019⁷⁴. De même, 13 % des individus équipés d'un autoradio disposent d'un poste compatible avec le DAB+, la compatibilité avec ce mode diffusion constituant une obligation pour les véhicules neufs au titre de la réglementation européenne depuis le 21 décembre 2020⁷⁵.

⁶⁸ « Digital Audio Broadcasting Plus ».

⁶⁹ À court terme cependant les opérateurs font face au double coût de la diffusion FM et du DAB+.

⁷⁰ CSA, 2021, « DAB +, la radio numérique continue son déploiement dans toute la France ».

⁷¹ CSA, 2017, « Radio : feuille de route 2018-2020 pour le déploiement du DAB+ » ; CSA, 2020, « Feuille de route 2020-2023 de la poursuite du déploiement du DAB+ » ; CSA, 2021, « Mise à jour de la feuille de route de la poursuite du déploiement du DAB+ pour 2022-2024 ».

⁷² CSA, document non daté, « DAB + : tout savoir sur la radio numérique terrestre ».

⁷³ CSA, 2021, *ibid.*

⁷⁴ CSA, 2021, « Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine », p. 18 et s.

⁷⁵ Article 113 et Annexe XI 3. du code des communications électroniques européen, transposé par l'article 43 de l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021.

2.1.3. La radio peut aussi être écoutée sur internet

Les webradios (ou radios digitales) permettent la diffusion de contenus radiophoniques sur internet grâce à la technologie de la lecture en flux continu (« *streaming* »), à partir du site internet d'un éditeur, d'un agrégateur ou d'une application pour terminaux mobiles. La diffusion de la radio sur internet apporte plusieurs réponses aux limites techniques de la diffusion en FM⁷⁶, tout en bénéficiant d'une couverture géographique étendue, uniquement liée à la connexion à internet : une offre de programmes plus vaste, sans limite liée à l'utilisation d'une ressource rare ; des services enrichis (vidéo, rediffusion, etc.) ; et la possibilité d'écouter la radio sur des terminaux non spécifiquement dédiés à cela (ordinateurs, tablettes, mobiles multifonctions (« *smartphones* »), etc.).

2.2. L'évolution des usages

L'écoute de la radio sur internet se développe, notamment chez les jeunes. En 2018, 12 % de la population en moyenne écoutait la radio sur des supports digitaux chaque jour, et les 13-19 ans étaient plus de 20 % la même année. Ces équipements favorisent notamment un usage individuel et multiplient aussi les possibilités avec par exemple le rattrapage des programmes en différé. L'audio à la demande (« *podcasts* ») connaît un succès croissant : chaque mois, les internautes téléchargent en moyenne 17 « *podcasts* » et en écoutent 14⁷⁷. Cet usage a continué de se développer car en 2021, 15 % des individus de treize ans et plus (8,3 M) écoutaient la radio sur des supports numériques chaque jour, contre 12 % en 2016⁷⁸. Les données de Médiamétrie indiquent que 90 % des internautes écoutent la radio en direct chaque mois, et 27 % l'écoutent à la demande⁷⁹. Le contexte de la crise sanitaire a par ailleurs accéléré l'écoute des radios digitales : le nombre de sessions d'écoute a ainsi augmenté de 20 % en avril 2020 sur un an⁸⁰ ; et la durée d'écoute des radios digitales a progressé de 23 % en avril 2020 sur un an, passant de 106 M d'heures d'écoute en avril 2019 à 130 M en avril 2020.

La consommation d'audio à la demande s'est généralisée. L'audio à la demande renvoie, au sens large, aux contenus audio accessibles sur internet téléchargés ou écoutés en flux continu (« *streaming* ») sur tout type de support d'écoute. Il s'agit, comme pour la vidéo à la demande, d'une consommation délinéarisée de contenus audio, qui n'est pas non plus une nouveauté puisqu'elle a commencé avec le gramophone à la fin du XIX^{ème} siècle. Le recours à internet a toutefois transformé les usages et les marchés concernés. S'agissant de l'écoute de la radio, internet a permis le développement de la radio à la demande (« *replay radio* »), c'est-à-dire l'écoute en différé des émissions issues de la grille des stations de radio, sans contrainte horaire ou géographique. On estime ainsi que 2,6 M d'auditeurs écoutaient la radio en différé quotidiennement en 2021 pour une durée d'environ une heure et dix minutes – ils étaient 1,1 M en 2016⁸¹.

⁷⁶ CSA, 2015, *ibid.*, p. 30.

⁷⁷ Médiamétrie, 11 octobre 2018, « La radio, tous branchés ».

⁷⁸ Médiamétrie, 12 octobre 2021, « La digitalisation de la radio s'accélère ».

⁷⁹ Médiamétrie, 5 mai 2021, « Global Audio, L'audio boosté par l'écoute digitale ».

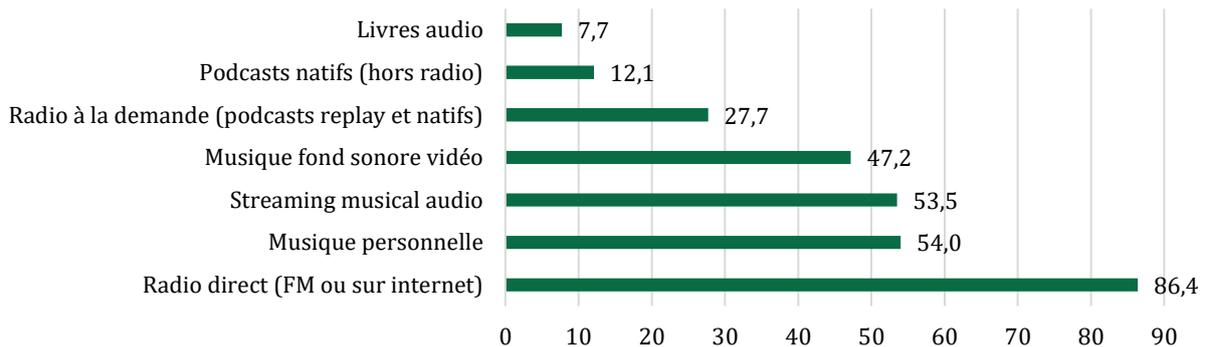
⁸⁰ CSA / ARCEP, Pôle numérique, 4 février 2021, « Référentiel des usages numériques », données au S1 2020.

⁸¹ Médiamétrie, 12 octobre 2021, « La digitalisation de la radio s'accélère ».

Annexe VI

De même, l'écoute de musique à la demande (« *streaming* » musical) a pris une part croissante dans l'écoute de musique : si la radio reste le principal mode d'écoute de musique (pour 86 % des personnes concernées, cf. graphique 9), le « *streaming* » s'est généralisé auprès des jeunes générations, constituant le principal mode d'écoute de musique pour deux tiers des moins de 35 ans – on estime que 96 % des personnes de 16-24 ans consomment de la musique en « *streaming* »⁸². S'y ajoute par ailleurs les livres audio ou encore une offre de « *podcasts* » dits « natifs », c'est-à-dire créés *ad hoc* pour une diffusion sur internet indépendamment d'une station de radio⁸³, particulièrement populaires auprès des jeunes générations (44% des auditeurs de « *podcasts* » ont moins de 35 ans⁸⁴).

Graphique 9 : Couverture des offres audio sur un mois (en %)⁸⁵



Source : Médiamétrie, communiqué de presse, 5 mai 2021, « Global Audio, L'audio boosté par l'écoute digitale » ; mission.

La généralisation de l'usage des mobiles multifonctions (« smartphones ») facilite le développement de l'audio à la demande. Les équipements multimédias (mobile multifonctions, ordinateur, tablette, etc.) donnant accès à l'audio à la demande se sont généralisés (cf. *supra*, section 1.2.2), en même temps que des innovations technologiques favorables au développement se diffusent progressivement telles que la téléphonie mobile 5G et l'équipement des véhicules avec des systèmes sonores utilisant la technologie Bluetooth. Ainsi, le nombre moyen d'équipements multimédias par foyer permettant d'écouter la radio (smartphone, ordinateur, tablette, etc.) apparaît tendanciellement en hausse (4,6 en 2012 puis 6,2 en 2020), tandis que le nombre moyen de supports dédiés à la radio (poste traditionnel, autoradio, etc.) est en diminution (4,9 en 2012 puis 4,7 en 2020)⁸⁶. Les données de l'ARCOM soulignent ainsi que 99 % des individus possédaient au moins un support permettant d'écouter la radio en 2020, en majorité l'ordinateur (87 %). Pour autant, les supports dédiés à la radio restent davantage utilisés pour écouter la radio (premier support dans 71 % des cas) que les supports multimédias (28 %). Parmi les supports en partie dédiés à la radio, l'autoradio est le récepteur le plus courant (77 % des personnes concernées) (cf. graphique 10).

⁸² Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP), 2021, « La production musicale française en 2020 ».

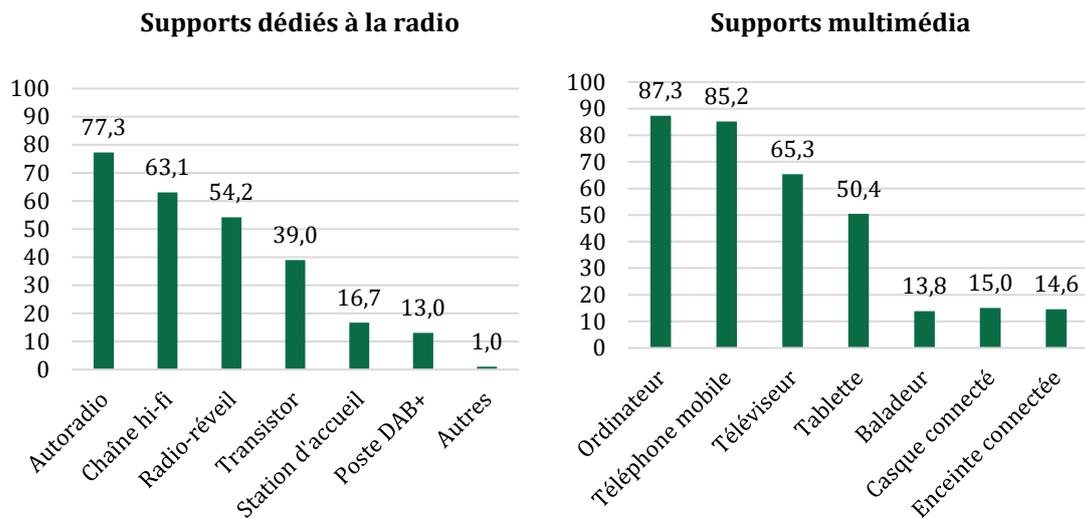
⁸³ IGAC, 2020, « L'écosystème de l'audio à la demande ("podcasts") : enjeux de souveraineté, de régulation et de soutien à la création audionumérique », p. 15.

⁸⁴ Médiamétrie, 12 octobre 2021, *ibid.*

⁸⁵ Part des internautes déclarant consommer chaque catégorie d'offre sur un mois donné.

⁸⁶ CSA, 2021, *ibid.*

Graphique 10 : Taux d'équipement pour la radio en France métropolitaine en 2020 (en %)



Source : CSA, 2021, « Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine », p. 18 ; mission.

2.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques

Le développement de la radio sur internet a fait entrer les éditeurs de radio dans un nouvel environnement concurrentiel, les confrontant à la concurrence directe ou indirecte de nouveaux acteurs⁸⁷.

De nouveaux acteurs numériques concurrencent la radio pour l'accès à des contenus audio. Facilitant l'accès à des contenus délinéarisés et sur des supports numériques, les agrégateurs sont des plateformes accessibles sur internet qui proposent de larges catalogues d'audio à la demande (« *podcasts* »), écoute en continu musicale (« *streaming* » musical) ou encore de livres audio faisant l'objet d'un travail d'édition en classant les contenus, en les documentant (par exemple avec des illustrations, de courts textes de présentation, etc.) et en les suggérant à l'auditeur *via* des algorithmes – les rapprochant en cela les services de vidéo à la demande. Ces services peuvent être gratuits, et sont alors financés par la publicité, ou bien reposent sur un modèle payant d'abonnement ou mixte (« *freemium* »).

Aux côtés d'agrégateurs français indépendants, tels que Deezer, Le Mur du Son (pour les radios des Indés Radio), Tootak, Majelan ou encore Sybel, ou européens comme le suédois Spotify, les géants américains du net ont tous investi ce secteur, aussi bien Google (avec YouTube⁸⁸ et Google Podcast), Amazon (avec Amazon Music), Facebook (avec, depuis 2021, la possibilité d'écouter des « *podcasts* » depuis le fil d'actualité du réseau social) qu'Apple (avec Apple Music, Apple Podcast et iTunes Store). Le marché de l'écoute en continu musicale (« *streaming* » musical) payante, en particulier, est de plus en plus structuré par des géants du numérique et présente un caractère oligopolistique, concentré autour des plateformes Deezer, Spotify, YouTube Music, Napster ou encore Apple Music⁸⁹. Ces acteurs poursuivent leur développement international dans une logique caractéristique des acteurs « tout en ligne » (« *pure players* »).

⁸⁷ CSA, 2015, *ibid.*, p. 30 et 38.

⁸⁸ En 2018, la consommation de musique se faisait pour moitié (52 %) *via* des services de streaming vidéo. YouTube concentrait 47 % du temps passé à écouter de la musique en streaming vidéo (IFPI, 2018, « Panorama de la consommation de musique »).

⁸⁹ CSA, 2019, Focus, « Radios musicales et streaming audio », p. 16 et 31.

Certains agrégateurs proposent des services faussement présentés comme des « radios ». Comme l'indiquent les travaux du CSA⁹⁰, les opérateurs de streaming audio proposent aux utilisateurs d'écouter des flux de contenus générés par l'opérateur ou bien créés par l'utilisateur. À titre d'exemple, le service Spotify Radio permet aux utilisateurs de former une collection de chansons basée sur un artiste, un album, une liste de lecture ou une chanson de leur choix, ou de « liker » une radio existante pour la sauvegarder ou la télécharger. Or, ces services ne sont pas véritablement des radios puisque n'étant pas linéaires, ils ne sont pas destinés à être reçus simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public⁹¹. Aussi l'utilisation du terme « radio » tend-t-elle à créer une confusion pour les auditeurs, alors qu'il s'agit de services de nature différente et que les radios sont soumises à des obligations législatives, réglementaires et conventionnelles spécifiques qui ne s'appliquent pas aux services d'écoute en continu (« *streaming* » audio) (cf. Annexe V, section 3).

Cette évolution fragilise l'économie des radios. D'une part, alors que l'ensemble des services de radio FM sont en accès gratuit pour l'auditeur, financés par la publicité, la préférence pour des contenus délinéarisés à partir d'agrégateurs explique, au moins en partie, la baisse de l'audience et de la durée d'écoute individuelle constatée pour la radio, et donc des recettes publicitaires engrangées. Les recettes publicitaires de la radio ont ainsi baissé de 5 % entre 2012 et 2018 (cf. graphique 11).

C'est notamment le cas pour les programmes musicaux et locaux de radio (ces derniers sont en pratique des radios à tendance musicale), qui connaissent une baisse continue de leurs parts d'audience, alors que les programmes généralistes et thématiques connaissent, à l'inverse, une progression. Les plateformes d'écoute en continu musicale (« *streaming* » musical), en particulier, participent à ce basculement : pour les abonnés à ce type de services, l'écoute en continu (« *streaming* » audio) est le mode le plus utilisé d'écoute de musique (50 % du temps passé), alors que chez les utilisateurs de plateformes en partie payantes (« *freemium* »), la radio est également un mode d'écoute important (20 %) aux côtés du streaming audio (26 %). Or, le nombre d'abonnés aux offres payantes des services d'écoute en continu (« *streaming* » audio) progresse de façon importante (+32 % par an en moyenne entre 2013 et 2017⁹²) et cette tendance s'est par ailleurs accélérée en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire (revenus des abonnements en hausse de 23 % sur un an contre 19 % en 2019⁹³). On estime ainsi que près de 10 % de la population dispose d'un abonnement à une plateforme d'écoute en continu (« *streaming* » audio) payante, et avec les offres familles près de 9,4 M de français écoutent de la musique en continu (« *streaming* » musical) payante⁹⁴.

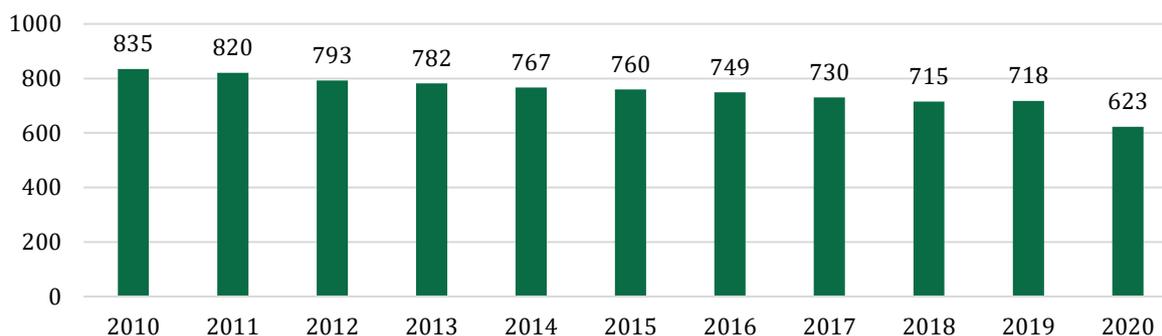
⁹⁰ CSA, 2019, Focus, *ibid.*, p. 55.

⁹¹ L'article 2 de la loi de 1986 précise qu'« est considéré comme service de radio tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des sons ».

⁹² SNEP, 2018, « L'économie de la production musicale, édition 2018 ».

⁹³ SNEP, 2021, *ibid.*

⁹⁴ CSA / ARCEP, Pôle numérique, 4 février 2021, « Référentiel des usages numériques », données au S1 2020.

Graphique 11 : Ressources publicitaires de la radio (M€)⁹⁵

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, annexes budgétaires / Irep / Deps-doc, Ministère de la Culture, 2021 ; mission.

D'autre part, les agrégateurs de contenus sur internet, à la différence des radios s'agissant de la diffusion en bande FM, ont la possibilité de mieux « qualifier » leur audience et les usages, la collecte de ces données permettant d'améliorer la fidélisation des auditeurs *via* les algorithmes de recommandation et d'enrichir l'offre de publicité ciblée proposée aux annonceurs. La décision de la Commission européenne de 2018 concernant l'acquisition par Apple du service Shazam de reconnaissance musicale met en évidence le caractère désormais stratégique des données dans la fourniture de services de diffusion de musique⁹⁶.

Cette situation traduit également une convergence des médias de contenus audio. En effet, d'une part, comme précisé *supra*, la radio est de plus en plus écoutée sur internet et sur un mode délinéarisé. D'autre part, les usages d'écoute de contenus audio sur internet présentent des similitudes avec l'écoute de la radio : il s'agit d'une écoute le plus souvent individuelle, qui se pratique tout en poursuivant une autre activité (mobilité, sport, tâches ménagères, etc.) et elle se concentre sur des tranches horaires répliquant les usages observés pour la radio, à savoir la fin de journée ou le soir⁹⁷. Les travaux du CSA de 2017 soulignent de même⁹⁸ que si l'analyse des caractéristiques respectives des services de vidéo en continu (« *streaming* » vidéo) et de ceux de télévision linéaire révèle des éléments de différenciation encore marqués, cette même analyse appliquée au secteur de la radio fait apparaître certaines proximités. Cette situation pourrait, selon le CSA, conduire, à terme, à un transfert des usages plus important dans le secteur de la radio que dans celui de la télévision. La Commission a ainsi considéré en 2012 que la diffusion de musique en continu et le téléchargement de musique constituent des marchés dont les différences ont vocation à s'estomper, tout en laissant ouverte la définition du marché pertinent au cas d'espèce⁹⁹.

⁹⁵ Recettes publicitaires hors taxes nettes, soit après déduction des remises professionnelles, hors échanges de marchandises, petites annonces de presse incluses.

⁹⁶ Commission européenne, décision du 6 septembre 2018, affaire M.8788, Apple/Shazam. L'enquête visait notamment à déterminer si Apple obtiendrait l'accès à des données commercialement sensibles concernant les clients de ses concurrents pour ce qui est de la fourniture de services de diffusion de musique en continu, et si ces données lui permettraient de les encourager à changer de fournisseur et à opter pour Apple Music.

⁹⁷ IGAC, 2020, *ibid.*, p. 33.

⁹⁸ CSA, 2019, Focus, *ibid.*, p. 49.

⁹⁹ Commission européenne, décisions du 21 septembre 2012, affaire M. 6458, Universal Music Group/EMI Music et du 25 juillet 2012, affaire M.7290, Apple/Beats ; analyse reprise plus récemment avec la décision du 6 septembre 2018, affaire M. 8788, Apple/Shazam.

2.4. Les stratégies des éditeurs

Les groupes présents en FM ont adopté une stratégie de déploiement de leurs services sur internet (cf. tableau 2). Ils offrent en effet tous la possibilité d'écouter gratuitement les flux de radio en direct dans leur environnement numérique (site internet et application mobile) et donnent accès à tout ou partie de leur programmation en différé. Ils proposent aussi, pour certains, des contenus spécifiques accessibles exclusivement sur ces sites (« podcasts » « natifs ») ainsi que des webradios, transformant leur modèle d'affaires vers la diffusion délinéarisée. L'internet ouvert permet en effet de proposer des déclinaisons thématiques et même, comme en FM, géographiques de l'antenne principale d'une radio sous la forme de webradios. Le nombre de déclinaisons disponibles peut être très important¹⁰⁰ ; à titre d'exemple, l'ACPM décompte ainsi 802 radios digitales pour le groupe NRJ en novembre 2021¹⁰¹. Certains éditeurs proposent aux auditeurs de créer un compte utilisateur sur la plateforme¹⁰², les données recueillies dans cet environnement « logué » permettant d'enrichir la collecte de données d'usage et de valoriser l'offre de publicité ciblée d'affichage (« display ») et de publicité diffusée à la radio.

Aussi, comme les chaînes de télévision, les acteurs traditionnels de radio ont fait évoluer leur modèle en se définissant et se positionnant davantage comme des plateformes de programmes que comme des éditeurs de grilles de radio¹⁰³. Dans ce contexte, comme le notait le rapport de l'IGAC de 2020¹⁰⁴ sur l'écosystème de l'audio à la demande (« podcasts »), la contrepartie de l'autonomie des contenus sur internet vis-à-vis du flux linéaire des radios est une plus grande difficulté, pour les éditeurs, de promotion de contenus, dont la visibilité résulte désormais d'intermédiaires, à travers le référencement par les moteurs de recherche et sur les réseaux sociaux, la distribution dans les magasins d'applications des terminaux connectés ou encore au référencement du service chez des agrégateurs¹⁰⁵. La dépendance à ces distributeurs peut être forte pour certains éditeurs.

¹⁰⁰ CSA, 2019, Focus, *ibid.*, p. 52.

¹⁰¹ ACPM, Classement des radios digitales, février 2018.

¹⁰² C'est le cas pour toutes les stations des grands groupes de radio à l'exception de RFM, RMC, Radio Classique et certaines radios publiques (France Bleu, France Culture, France Musique) et de la plateforme du réseau de Les Indé Radio.

¹⁰³ À titre d'exemple, M. Arthur Dreyfuss, président-directeur général d'Altice Media, indiquait en 2021 que « sur RMC, nous pensons d'abord programmes. [...] On construit des programmes et ensuite on réfléchit à leur mode de distribution et à leur commercialisation » (Stratégies, 26 août 2021, « Arthur Dreyfuss (Altice Media) : "On a changé de logiciel" »).

¹⁰⁴ IGAC, 2020, *ibid.*, p. 18.

¹⁰⁵ CSA, 2015, *ibid.*, p. 40 et s.

Annexe VI

Certains éditeurs ont engagé une stratégie d'hyper-diffusion qui les a conduits à accepter l'intégration de leur flux audio sur les agrégateurs de contenus édités par des tiers. Comme le note le rapport de l'IGAC de 2020 susmentionné, Apple Music et Deezer par exemple proposent d'écouter des radios comme Skyrock, NRJ, Fun Radio, Chérie, Nostalgie, etc. ; Radio Nova possède une page sur Soundcloud tandis que FIP propose des playlists sur Spotify¹⁰⁶. Ces agrégateurs deviennent ainsi également des distributeurs de radio et entretiennent désormais – en les intégrant – une relation commerciale verticale avec les éditeurs. Constatant que certaines plateformes rediffusaient en ligne et monétisaient *via* la publicité des contenus radiophoniques sans avoir préalablement recueilli l'accord de leurs éditeurs, le législateur a récemment encadré cette pratique en soumettant la mise à disposition en ligne des programmes, qu'un paiement ou un abonnement soient exigés ou non, à l'autorisation expresse de l'entreprise de radio¹⁰⁷.

La maîtrise de leur flux audio a toutefois conduit les principaux groupes de radio à proposer un agrégateur commun. Afin de ne pas dépendre d'agrégateurs tiers pour la diffusion en ligne de leurs contenus et la maîtrise des données d'usage, les groupes Altice Média, Lagardère News, M6, NRJ Group, Radio France et le réseau Les Indés Radios ont lancé en avril 2021 le site internet et l'application gratuits « Radio Player », qui réunit 230 radios privées et publiques et près de 700 webradios¹⁰⁸ ; il s'agit de la première plateforme développée en commun par les grands acteurs de la radio en France. Elle propose, en plus du flux en direct, des fonctionnalités délinéarisées pour certaines radios avec la possibilité de réécouter les dernières émissions diffusées. La plateforme s'est par ailleurs fixé l'objectif d'être le nouveau bouton radio des voitures, notamment connectées.

Tableau 1 : Classement des radios digitales en France en novembre 2021 par groupe et réseau

Groupes et Réseaux	Écoutes actives France ¹⁰⁹	Nombre de radios
Groupe Radio France	68 031 601	76
Groupe NRJ	26 482 474	802
Groupement Les Indés Radios	22 236 220	488
Groupe Nextradio TV	19 990 432	2
Groupe Espace Group	5 287 113	185
Groupe 1981	3 278 334	88
Groupe Radio Public Santé	3 239 392	10
Groupe La Maison FG	1 796 437	15
Groupe HPI	1 703 337	9
Groupe La Voix FM	649 878	11
Groupe Précom	456 235	6
Groupe Mediameeting	165 621	12

Source : ACPM ; mission.

¹⁰⁶ CSA, 2019, Focus, *ibid.*, p. 55.

¹⁰⁷ Article 2 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, modifiant l'article L216-1 du code de la propriété intellectuelle.

¹⁰⁸ Radio Player France, 19 octobre 2021, communiqué de presse, « Radioplayer France fête ses 6 mois avec 250 000 téléchargements, une offre augmentée et repensée pour faciliter l'écoute en mobilité ».

¹⁰⁹ La diffusion digitale de la radio provient soit d'une radio déjà diffusée sur les ondes FM (Simulcast) soit d'une radio uniquement disponible en numérique. Le nombre d'écoutes actives est le nombre d'écoutes d'une radio sur internet, ouvertes depuis 30 secondes ou plus, uniquement depuis la France et DOM-TOM, quel que soit le terminal utilisé.

3. L'économie de la presse d'information

3.1. Les modes de diffusion

Les éléments relatifs aux différentes sources d'information des Françaises et des Français sont présentés en Annexe VII.

3.2. L'évolution des usages

Les éléments relatifs aux usages en matière d'information des Françaises et des Français sont aussi présentés en Annexe VII.

3.3. Les conséquences de la concurrence de nouveaux acteurs numériques

3.3.1. La presse connaît une crise structurelle liée en particulier à la baisse de ses revenus publicitaires

La crise qui affecte le secteur de la presse est ancienne. Le rapport de M. Alain Lancelot sur la concentration dans le secteur des médias faisait état, déjà en 2005, d'une « *crise sérieuse* » de la presse écrite d'information, qu'il reliait à des facteurs traditionnels – le prix élevé des journaux français et les carences du système de distribution – et à des facteurs émergents – le développement de la presse gratuite d'information et la concurrence offerte par les sites internet d'information¹¹⁰. Ce constat, partagé par les États généraux de la presse écrite de 2009¹¹¹, souligne que le déclin de la presse écrite a débuté bien avant l'arrivée d'internet : ainsi, si le nombre de titres de presse quotidienne nationale (PQN) était de 26 en 1945, il est tombé à 12 dès 1953, soit à un niveau proche d'aujourd'hui (cf. Annexe II, section 3.1, 9 titres de PQN en 2019) ; de même, si le nombre de titres de presse quotidienne locale (PQL¹¹²) était de 175 en 1946, il est tombé à 85 en 1968 puis 69 en 1986, également à un niveau proche d'aujourd'hui (cf. Annexe II, section 3.1, 64 titres de PQL en 2019)¹¹³. Au-delà, du nombre de titres, cette crise se manifeste aussi au niveau des tirages et des recettes du secteur.

Les tirages papier de la presse française ont été divisés par deux entre 1985 et 2019¹¹⁴. Cette situation est particulièrement marquée pour la PQN, dont les tirages ont diminué de 67 % sur cette période, une première baisse de 21 % entre 1985 et 2000 ayant été suivie d'une période de plus forte baisse de 60 % entre 2000 et 2019 (cf. tableau 8). De même, les tirages de la PQL ont diminué de 42 % entre 1985 et 2019, avec une baisse très limitée de 3 % entre 1985 et 2000 suivie d'une forte diminution, de 40 %, entre 2000 et 2019. La baisse des tirages en papier s'est accompagnée d'une diminution des points de vente de presse, peu marquée entre 2006 et 2012 (-5 %) mais plus importante entre 2012 et 2020 (-24 %).

¹¹⁰ Alain Lancelot, rapport au Premier ministre, 2005, « Les problèmes de concentration dans le domaine des médias » p. 51 et s.

¹¹¹ États généraux de la presse écrite, 8 janvier 2009, « Livre vert ».

¹¹² La presse quotidienne locale comprend la presse quotidienne régionale (PQR) et départementale (PQD).

¹¹³ Jean-Noël Jeanneney, 2015, « Une histoire des médias, des origines à nos jours », Ed. Points, chapitre IX.

¹¹⁴ DGMIC, 2021, données séries longues sur la presse 1985-2019.

Les recettes du secteur ont fortement diminué depuis 2008¹¹⁵. À une phase de croissance apparente de 1985 à 2000, où le chiffre d'affaires de l'ensemble de la presse croît en moyenne de 3,6 % par an, succède une période de relative stagnation entre 2000 et 2007 puis une nette rupture intervient à partir de l'année 2007, après laquelle le chiffre d'affaires se contracte en moyenne de 4,3 % par an sur la période 2007-2019. Il accuse ainsi une diminution de 42 % depuis le plus haut atteint en 2007 (10,8 Md€) pour revenir en 2019 à 6,4 Md€ soit quasiment au niveau du début de la série en 1985 (6,5 Md€).

Les évolutions sont encore plus accusées lorsque l'on raisonne non pas en valeur nominale, mais en valeur réelle, une fois les données corrigées de l'évolution de l'inflation (IPC). Mesuré en valeur réelle 2019, le chiffre d'affaires de la presse apparaît en réalité en quasi-stagnation sur l'ensemble de la période de 1985 à 2007, où il oscille entre un plus haut de 13,6 Md€ en 2007 (en valeur 2019) et un plus bas de 10,9 Md€ en 1985 (en valeur 2019), pour une valeur moyenne de 12,4 Md€. La diminution de chiffre d'affaires intervenue depuis 2008 est en revanche nettement plus accentuée, atteignant près de 50 % en douze ans (-48,5 %) soit une baisse moyenne annuelle de 5,4 % sur la période de 2008 à 2019.

S'agissant des segments de la PQN et de la PQL, le chiffre d'affaires de la PQN, en valeur nominale, a diminué de 51 % entre 2000 et 2019 (-35 % entre 2000 et 2010 et -25 % entre 2010 et 2019). La situation paraît moins marquée pour la PQL (-24 % entre 2000 et 2019) mais cela est lié au fait que le chiffre d'affaires de la PQL est resté stable sur la période de 2000 à 2010 (-1 %) mais il connaît sur la période de 2010 à 2019 une baisse de recettes similaire à celle de la PQN (-24 %) (cf. tableau 9).

Ce recul s'explique en partie par la diminution des recettes publicitaires¹¹⁶. Ces recettes pour l'ensemble de la presse connaissent en effet une forte érosion en valeur courante à compter de l'année 2007, passant de 4,8 Md€ en 2007 à 1,9 Md€ en 2019 (soit une baisse de 60,4 % sur la période et de 7,6% par an en moyenne). L'analyse en données réelles corrigées de l'inflation permet de faire remonter l'origine du mouvement d'érosion des recettes de publicité au début des années 2000, correspondant à l'essor des plateformes numériques sur internet : le recul depuis le point le plus élevé en 2000 y apparaît plus important (-69 %) et celui depuis 2007 y apparaît aussi plus accentué (-66 %).

En valeur courante, les recettes publicitaires de la presse ont diminué de 61 % entre 2000 et 2019, cette baisse étant plus marquée entre 2010 et 2019 (-49 %) qu'entre 2000 et 2010 (-23 %). La PQN a subi une baisse des recettes publicitaires encore plus importante, de 72 % entre 2000 et 2019 (-56 % entre 2000 et 2010 puis -36 % entre 2010 et 2019). Par comparaison, la PQL semble avoir mieux résisté, avec une baisse des recettes publicitaires de 46 % entre 2000 et 2019, mais il faut là aussi distinguer la période de 2000 à 2010 (-9 %) des années 2010, où la tendance est semblable à celle de la PQN (-41 %). De ce fait, alors que la publicité représentait 45 % du chiffre d'affaires de la presse dans son ensemble en 2000, cette part est descendue à 29 % en 2019 – la PQN et la PQL ont suivi cette évolution, avec une part de la publicité dans le chiffre d'affaires passée de 58 et 42 % en 2000 à 33 et 30 % en 2019.

¹¹⁵ DGMIC, 2021, *ibid.* Une partie des données qui suivent (chiffre d'affaires, recettes publicitaires) comprend la diffusion numérique, sans qu'il soit possible de dissocier ce qui relève de celle-ci ou de la diffusion papier.

¹¹⁶ DGMIC, 2021, *ibid.*

La fragilisation du secteur affecte particulièrement la PQL. Comme le soulignait l’Autorité de la concurrence dès 2011, « conformément à ce qu’a relevé le livre vert relatif aux Etats généraux de la presse écrite remis le 8 janvier 2009, la presse écrite, en particulier la presse quotidienne régionale, est un media en déclin. Ainsi, entre 2002 et 2009, les ventes de titres de PQR ont baissé de 10,6 % »¹¹⁷. Parmi les motifs contribuant à expliquer cette situation, on peut notamment citer une audience potentielle plus limitée, une dépendance initiale plus importante aux petites annonces, la concurrence des réseaux sociaux dans l’animation de la vie locale, des ressources techniques et financières plus contraintes pour pénétrer le marché de la publicité en ligne et, de ce fait, une bascule numérique plus tardive¹¹⁸. La situation de la France n’est pas une exception : si Alexis de Tocqueville pouvait écrire en 1835 qu’« aux États-Unis, il n’y a presque pas de bourgade qui n’ait son journal »¹¹⁹, on estime que près de 1 800 journaux locaux ont disparu aux États-Unis entre 2004 et 2019 et, de ce fait, 6 % des comtés américains n’ont aujourd’hui aucun journal et 46 % n’en ont qu’un seul, le plus souvent hebdomadaire¹²⁰.

Un autre segment particulièrement affecté est celui des journaux gratuits d’annonce, dont le nombre de titres s’est effondré, passant, selon les données de la DGMIC, de 392 en 2000 à 17 en 2019 et dont le tirage a diminué de 98 % sur la même période. L’essor des plateformes de vente en ligne, généralistes ou spécialisées, et des réseaux sociaux explique largement cette évolution.

Elle se traduit par une diminution du nombre de journalistes. Face à la diminution de ses recettes, le secteur de la presse a opéré un ajustement par les coûts¹²¹. Cet ajustement tient à la fois au déclin de la diffusion en papier et touche ainsi les frais d’achat de papier et d’impression (en baisse de 64 % entre 2000 et 2019 pour le secteur¹²²) mais il a aussi concerné les charges de personnel.

Selon les données de l’Observatoire des métiers de la presse¹²³, si le nombre de journalistes de presse a augmenté dans les années 2000 (+8 % entre 2000 et 2009), il a ensuite fortement diminué dans les années 2010 (-15 % entre 2009 et 2019), atteignant un niveau 8 % inférieur à 2000 (cf. graphique 12). Ce recul touche en particulier les jeunes journalistes, le nombre de premières demandes de la carte de presse ayant diminué pour la presse écrite de 26 % entre 2009 et 2019 – et de 48 % entre 2000 et 2019. La baisse du nombre de journalistes des années 2010 touche en particulier la presse magazine (-24 % entre 2009 et 2019) et spécialisée (-21 %) et la PQL (-10 %) – en revanche le nombre de journalistes dans la PQN a augmenté de 7 % sur cette période. Des travaux suggèrent que, de ce fait, la taille moyenne des rédactions des médias d’information en France est en diminution. Cette situation n’est pas neutre du point de vue du pluralisme de l’information et peut avoir, s’agissant en particulier de la presse locale et du journalisme d’investigation, un impact sur la vitalité de la démocratie¹²⁴.

¹¹⁷ Autorité de la concurrence, décision n° 11-DCC-114 du 12 juillet 2011, § 40.

¹¹⁸ The Cairncross Review, 12 février 2019, « *A sustainable Future for Journalism* », p. 80.

¹¹⁹ Alexis de Tocqueville, 1835, « De la démocratie en Amérique », I, deuxième partie, chapitre III.

¹²⁰ Stigler Committee on Digital Platforms, News Industry Subcommittee, 2019, « *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms* ».

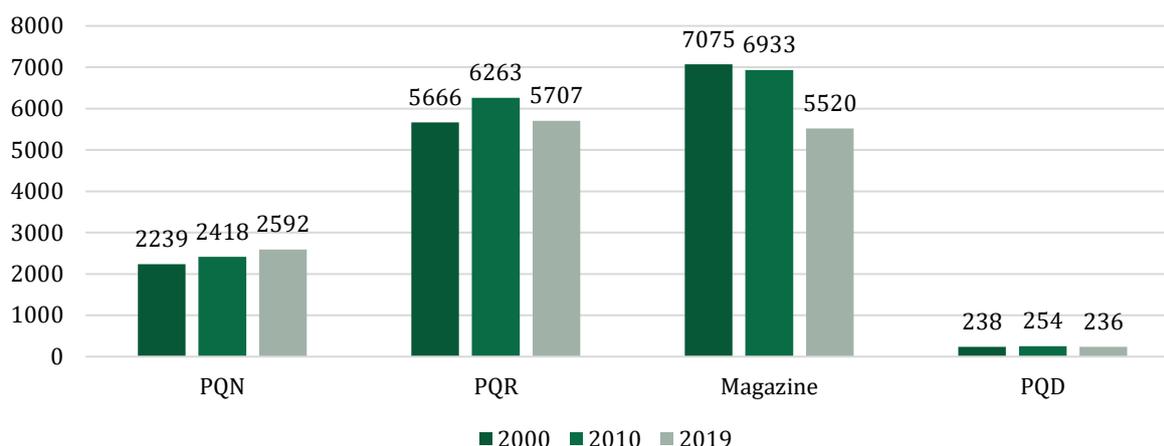
¹²¹ The Cairncross Review, 12 février 2019, p. 76 et s.

¹²² Cette baisse est particulièrement marquée pour la PQN (-70 % entre 2000 et 2019, avec -39 % entre 2000 et 2010 puis 52 % entre 2010 et 2019). Elle apparaît plus faible pour la PQL sur deux décennies (-56 % entre 2000 et 2019) mais elle est en réalité du même ordre que la PQN en considérant uniquement les années 2010 (-17 % entre 2000 et 2010 puis -46 % entre 2010 et 2019). Données DGMIC, 2021, *ibid*.

¹²³ Observatoire des métiers de la presse, portail *data* consulté le 15 janvier 2022.

¹²⁴ Cf. par exemple B. Thornton, 2016, *The Justice Gap*, « *The mysterious case of the vanishing court reporter* » ; P. Gao, C. Lee et D. Murphy, 2018, « *Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance* » ; M. E. Rubado et J.T. Jennings, 2019, « *Political Consequences of the Endangered Local Watchdog: Newspaper Decline and Mayoral Elections in the United States* » ; The Cairncross Review, 12 février 2019, *ibid*.

Graphique 12 : Nombre de journalistes par sous-secteurs de la presse écrite en France



Source : Observatoire des métiers de la presse, portail data, 15 janvier 2022 ; mission.

Nota : PQD = presse quotidienne départementale.

3.3.2. Les déterminants de cette crise sont accentués par l'activité des plateformes numériques

Le risque d'une dépendance des éditeurs de presse aux plateformes pour l'accès à leurs contenus est réel. Les éditeurs de presse et les plateformes entretiennent, en premier lieu, des relations commerciales verticales¹²⁵. En effet, les plateformes sont à la fois « vendeurs » de services de référencement aux consommateurs, dans la plupart des cas à prix nul, et « acheteurs » de contenus d'information auprès des éditeurs, pendant longtemps à prix nul, en échange d'une visibilité et d'un trafic accrus et dans certains cas d'une rémunération dans le cadre d'une relation contractuelle. Cette intégration verticale est particulièrement nette pour les agrégateurs d'information (ex : Google News, Facebook News, etc.).

Dans ce cadre, le risque d'une dépendance des éditeurs de presse aux plateformes pour l'accès des consommateurs à leurs contenus est réel. De récents travaux de l'IGF relèvent ainsi que « *les médias sont placés dans une situation de dépendance économique vis-à-vis des plateformes* »¹²⁶, la relation entre les éditeurs de presse et les plateformes étant très asymétrique, au profit des plateformes, par la position dominante qu'elles sont susceptibles d'occuper sur le marché des services de recherche généraliste¹²⁷. En effet, le trafic sur les sites des éditeurs est largement apporté par un nombre réduit de distributeurs de services tels que *Google Search* (notamment l'onglet « Actualités ») et par les partages de leurs articles sur les réseaux sociaux. Ainsi, des données publiées par l'Autorité de la concurrence en 2020 indiquent que les moteurs de recherche - et donc Google pour une large part - représentent, selon les sites de 32 titres de presse, entre 26 % et 90 % du trafic redirigé sur leurs pages¹²⁸.

Les éditeurs n'ont ainsi d'autre choix que d'être référencés par Google ou présents sur Facebook, en se conformant à leur politique d'affichage, sous peine d'être rendus invisibles, générant des pertes de trafic et donc de revenus.

¹²⁵ OCDE, 3 décembre 2021, note de référence rédigée par le Secrétariat, « Les problèmes de concurrence affectant les médias d'information et les plateformes numériques », partie 2.3.1.

¹²⁶ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020, « Publicité en ligne : pour un marché à armes égales » ; voir aussi OCDE, 3 décembre 2021, *ibid.*, § 37.

¹²⁷ Cf. Autorité de la concurrence, décision 20-MC-01 du 9 avril 2020, § 153 et s.

¹²⁸ Autorité de la concurrence, communiqué du 9 avril 2020, « Droits voisins : l'Autorité fait droit aux demandes de mesures conservatoires présentées par les éditeurs de presse et l'AFP » ; cf. pour le Royaume-Uni, Competition and Markets Authority, 2020, « *Online platforms and digital advertising – Market study final report* ».

Annexe VI

La décision de l'Autorité de la concurrence d'avril 2020 enjoignant à Google de négocier avec les éditeurs et agences de presse la rémunération qui leur est due au titre de la loi relative aux droits voisins illustre bien cette relation asymétrique (cf. encadré 2). De même, depuis 2020, certains éditeurs de presse proposent la prise en charge d'une partie de l'abonnement s'il est réalisé *via* le compte utilisateur d'une plateforme ; cette pratique, outre qu'elle accroît la dépendance économique des titres concernés vis-à-vis de ces plateformes, permet à ces dernières d'améliorer leurs revenus en obtenant les données d'usage de l'utilisateur sur le site internet de l'éditeur¹²⁹. Les grandes plateformes numériques peuvent ainsi être considérées comme des contrôleurs d'accès (« *gatekeepers* ») pour l'accès à l'information en ligne, même si certains éléments, comme, par exemple, les applications mobiles des éditeurs, peuvent atténuer leur influence¹³⁰.

Les plateformes contribuent au déclin des ressources publicitaires des éditeurs de presse. Les éditeurs de presse et les plateformes entretiennent, en deuxième lieu, des relations horizontales¹³¹. Elles sont en effet en concurrence avec les éditeurs sur le marché de la publicité en ligne ainsi que sur le « marché de l'attention », reconnu par certains experts¹³². Dans les deux cas, l'activité des plateformes contribue au déclin des recettes publicitaires des éditeurs de presse.

Les plateformes sont, d'abord, en concurrence avec les éditeurs de presse sur le marché de la publicité en ligne. En effet, les annonceurs ont le choix d'acheter de l'espace publicitaire sur les sites internet et applications des éditeurs ou auprès des plateformes numériques. Or, les plateformes bénéficient sur ce marché d'un pouvoir de marché substantiel : Facebook et Google, en situation de quasi-duopole sur le marché de la publicité digitale, représentaient 76 % des parts de marché de la publicité en ligne en France en 2019¹³³. Or, elles captent une part croissante de ce marché grâce, au moins en partie, aux contenus des éditeurs, dont elles se servent pour collecter des données sur les utilisateurs et valoriser leurs services de publicité ciblée. De plus, sur le marché de la publicité programmatique, le montant investi par l'annonceur pour diffuser un message sur le site d'un média est en partie capté par des intermédiaires, dont le plus important est Google. Un rapport de 2020 sur la publicité en ligne estimait ainsi que les éditeurs de presse ne touchent environ que 40 % de l'investissement publicitaire des annonceurs en ligne¹³⁴. Ce même rapport concluait que la configuration du marché de la publicité digitale « *représente aujourd'hui une menace économique pour les médias, notamment la presse* ».

Les plateformes sont aussi en concurrence avec les éditeurs de presse sur le « marché de l'attention ». En effet, les utilisateurs peuvent décider de consacrer l'attention qu'ils portent aux contenus d'information, dans leur temps limité, aux sites internet et aux applications des éditeurs, presse ou autres médias¹³⁵, ou aux plateformes numériques. Or, les contenus d'information mis à disposition par les plateformes peuvent être consultés dans leur propre environnement numérique, soit que ces contenus sont directement copiés sur leur site¹³⁶, soit par la mise en œuvre de formats optimisés pour le chargement et l'affichage des pages Web sur les appareils mobiles (Google AMP, Apple News, Instant Articles de Facebook), soit par l'affichage dans un bandeau du titre et d'un extrait du texte (« *snippets* »).

¹²⁹ À titre d'exemple, Le Monde propose depuis 2020 une fonctionnalité « *Abonnez-vous avec Google* » permettant de s'abonner en ligne pour un tarif réduit de 50 % la première année ; il est précisé qu'« *en choisissant ce parcours d'abonnement promotionnel, vous acceptez le dépôt d'un cookie d'analyse par Google* » (site internet du Monde, consulté le 15 janvier 2022). Le Figaro propose cette même fonctionnalité.

¹³⁰ OCDE, décembre 2021, *ibid.*, § 38 et 41.

¹³¹ OCDE, 3 décembre 2021, *ibid.* partie 2.3.2

¹³² D. Evans, 2020, « *The Economics of Attention Markets* ».

¹³³ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020, « Publicité en ligne : pour un marché à armes égales ».

¹³⁴ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020, *ibid.*

¹³⁵ Autorité de la concurrence, décision n° 21-DCC-70 du 29 avril 2021, § 74 : « *Les sites éditoriaux adossés à un titre de presse écrite sont toutefois en concurrence avec les sites internet liés à d'autres médias (télévision ou radio) et les sites d'acteurs spécialisés de la presse en ligne* ».

¹³⁶ C'est le cas par exemple de la plateforme www.msn.com/fr-fr/actualite.

Annexe VI

Ces pratiques contribuent à retenir les utilisateurs dans l'écosystème des plateformes (« *walled garden* ») et à améliorer la collecte de données et ainsi la valorisation de la publicité ciblée, et ont pour effet de détourner une partie du trafic des sites et applications d'information vers les plateformes numériques¹³⁷.

Plus généralement, bien que les plateformes se présentent le plus souvent comme des « hébergeurs » de contenu et non comme des « éditeurs », elles réalisent *de facto* un travail d'« éditorialisation » à travers des normes techniques d'indexation et de visualisation des contenus, et peuvent être qualifiées de « méta-éditeurs ». Enfin, alors que de nombreux utilisateurs se servent des plateformes pour d'autres fins que s'informer, et se trouvent ainsi incidemment exposés au contenu des éditeurs de presse, le regroupement de contenus de nature diverses permet aux plateformes, notamment aux réseaux sociaux, d'augmenter la part d'attention consacrée à l'information qu'elles captent par rapport aux éditeurs de presse¹³⁸.

La rétribution par les plateformes au titre des « droits voisins » ne compensera pas la perte de recettes publicitaires des éditeurs. Le principe d'un droit voisin des éditeurs de presse a été consacré en 2019 par le droit européen et le droit français¹³⁹, dans l'objectif de rééquilibrer économiquement un secteur fragilisé par le transfert massif des revenus publicitaires de la presse écrite vers les géants du numérique et compenser les investissements consentis par les éditeurs et les agences de presse. Un rapport parlementaire a dressé, en janvier 2022, un bilan de son application, relevant que « *le nombre d'accords de rémunération au titre du droit voisin est tout à fait marginal et l'intention du législateur n'a pas été respectée à savoir que : les éditeurs et les agences de presse n'ont pas les moyens d'une coopération assainie avec les plateformes numériques compte tenu de l'opacité de leur fonctionnement ; rares sont ceux à avoir perçu une rémunération au titre du droit voisin. Le contenu des accords passés est opaque* »¹⁴⁰. La mission ne peut se prononcer sur l'issue des négociations qui sont encore en cours (cf. encadré 2), mais observe que si elle représente un enjeu important de propriété intellectuelle des éditeurs de presse, la question des droits voisins ne saurait, en tout état de cause, donner lieu à une ressource susceptible pour les médias de remplacer les ressources de publicité qui ont été diverties¹⁴¹.

Encadré 2 : La négociation des droits voisins par Google en France

L'Autorité de la concurrence a été saisie en novembre 2019 par plusieurs syndicats représentant les éditeurs de presse ainsi que par l'Agence France-Presse (AFP) de pratiques mises en œuvre par Google à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019 sur les droits voisins. Dans sa décision du 9 avril 2020¹⁴², l'Autorité a relevé qu'au motif de se conformer à la loi, Google a décidé unilatéralement qu'il n'afficherait plus les extraits d'articles, les photographies, les infographies et les vidéos au sein de ses différents services (Google Search, Google Actualités et Discover), sauf à ce que les éditeurs lui en donnent l'autorisation à titre gratuit.

Or, l'instruction a relevé que Google est susceptible de détenir une position dominante sur le marché français des services de recherche généraliste, laquelle a rendu possible des pratiques susceptibles d'être qualifiées d'abus de position dominante. En particulier, l'importance du trafic généré par Google sur les sites des éditeurs et agences de presse place ces derniers dans une situation où ils n'ont d'autre choix que de se conformer à la politique d'affichage de Google sans contrepartie financière. En effet, la menace de dégradation de l'affichage est synonyme pour chaque éditeur de presse de pertes de trafic et donc de revenus, aussi bien s'il est seul concerné par cette dégradation que si cette dégradation vise l'ensemble des éditeurs. De ce fait, des éditeurs avaient été conduits à accepter des conditions qui étaient encore plus défavorables pour eux après l'entrée en vigueur de la loi sur les droits voisins que celles qui préexistaient.

¹³⁷ OCDE, 3 décembre 2021, *ibid.*, § 51.

¹³⁸ OCDE 3 décembre 2021, *ibid.*, § 43.

¹³⁹ Directive 2019/790 ; loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019.

¹⁴⁰ Assemblée nationale, 12 janvier 2022, rapport d'information sur l'application du droit voisin au bénéfice des agences, des éditeurs et professionnels du secteur de la presse, n° 4902.

¹⁴¹ Cf. également Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020.

¹⁴² Autorité de la concurrence, décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020.

Annexe VI

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité a constaté l'existence d'une atteinte grave et immédiate au secteur de la presse, résultant du comportement de Google, qui, dans un contexte de crise majeure du secteur, a privé les éditeurs et agences de presse d'une ressource considérée par le législateur comme vitale pour la pérennité de leurs activités, et ce au moment crucial de l'entrée en vigueur de la loi. En conséquence, l'Autorité a prononcé, en urgence, plusieurs injonctions vis-à-vis de Google, lui enjoignant d'entrer de bonne foi dans une négociation avec les éditeurs et les agences de presse pour la rémunération de la reprise de leurs contenus.

Constatant la méconnaissance de plusieurs de ces injonctions, l'Autorité a par la suite sanctionné Google à hauteur de 500 M€ le 12 juillet 2021, en lui ordonnant de présenter, dans un délai de deux mois, une offre de rémunération aux éditeurs et agences de presse ayant saisi l'Autorité sous peine de se voir infliger des astreintes pouvant atteindre 900 000 € par jour de retard¹⁴³ ; Google a fait appel de cette sanction. En réponse à ces préoccupations, Google a soumis à l'examen de l'Autorité une proposition d'engagements comprenant notamment des mesures correctives, soumise le 15 décembre 2021 par l'Autorité à un test de marché pour déterminer si elles répondent de façon appropriée aux préoccupations de concurrence exprimées. Dans l'hypothèse où ces mesures correctives venaient à répondre aux préoccupations soulevées, l'Autorité pourrait procéder à la clôture de l'affaire, et rendre ces engagements obligatoires.

Dans le même temps, Google a signé des accords individuels avec plusieurs éditeurs de presse (Le Monde, Le Figaro, Libération et L'Express), en suspens compte tenu de la négociation en cours d'un accord-cadre avec l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), ainsi qu'un accord-cadre forfaitaire avec l'AFP en novembre 2021. La création de la Société des droits voisins de la presse en octobre 2021 doit par ailleurs permettre aux éditeurs de négocier en commun dans le cadre d'un organisme de gestion collective (OGC), mais cet OGC n'est pas encore parvenu à fédérer l'ensemble de la presse française ; il ne comprend pas, notamment, les quotidiens nationaux et régionaux, qui négocient individuellement ou via l'APIG.

Source : Autorité de la concurrence, communiqués de presse du 9 avril 2020 et du 13 juillet 2021 ; Le Monde, 1^{er} septembre 2021, « Droits voisins : Google fait appel de son amende de 500 millions d'euros en France » ; mission.

En définitive, les plateformes numériques contribuent à fragiliser l'économie de la presse. Elles utilisent en effet des contenus à valeur ajoutée qu'elles n'ont pas produits pour capter l'attention des internautes, collecter des données et monétiser leurs inventaires, tout en détournant une partie du trafic entrant sur les sites des éditeurs. Face à cela, les éditeurs, nombreux et fractionnés, n'ont que de peu de pouvoir de négociation et ne bénéficient pas d'un retour suffisant permettant de couvrir les coûts élevés de la production d'une information de qualité¹⁴⁴.

3.4. Les stratégies des éditeurs

Le numérique représente un axe de développement essentiel. Dans le contexte du déclin de la presse papier, les éditeurs de la PQN et la PQL investissent de façon croissante dans des environnements numériques (site internet et application) technologiquement performants, aux standards des plateformes numériques. La production de l'information n'est donc plus tournée vers la seule constitution du journal papier à un moment de la journée mais est désormais orientée vers la publication d'information sur ces environnements en continu tout au long de la journée, y compris sur des fils d'actualité en temps réel (« *live* ») en parallèle de la constitution du journal papier.

De plus, tout comme les acteurs de la télévision et de la radio, les éditeurs de presse publient aussi des contenus sur des environnements numériques tiers, en éditant des pages Facebook, des comptes Snapchat et Twitter, des chaînes YouTube, etc. Certaines plateformes peuvent servir d'outils de communication pour attirer les internautes sur leurs propres environnements numériques (c'est le cas par exemple des liens vers des articles publiés sur Twitter), tandis que d'autres peuvent être utilisées pour diffuser des contenus *ad hoc* consommés directement sur

¹⁴³ Autorité de la concurrence, décision n° 21-D-17 du 12 juillet 2021.

¹⁴⁴ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020, *ibid.* ; The Cairncross Review, 12 février 2019, *ibid.*

les plateformes concernées. Il peut s'agir de contenus écrits (par exemple des résumés d'articles sur Instagram), de vidéos d'information (par exemple sur YouTube ou Tik Tok), ou encore de vidéos en direct diffusées sur les réseaux sociaux¹⁴⁵.

Dans ce contexte, tout comme les acteurs de la télévision et de la radio, les titres de presse d'information font évoluer leur modèle en se définissant d'abord en tant que producteurs de contenus d'information plutôt que comme éditeurs d'une maquette d'un journal papier.

Le virage numérique des éditeurs de presse a d'abord privilégié la gratuité des contenus.

Confrontés au déclin de la vente de journaux papier et aux nouveaux usages d'information, les éditeurs se sont adaptés en passant à une distribution mixte, papier et en ligne. Ils ont, pour cela, développé leurs propres environnements numériques (sites internet, applications, présence sur les réseaux sociaux, etc.) au sein desquels ils mettent à disposition les contenus diffusés dans les journaux papier ainsi que des contenus spécialement conçus pour une diffusion en ligne. Certains journaux ont par ailleurs abandonné la diffusion imprimée au profit d'une édition uniquement en ligne (par exemple France Soir et La Tribune respectivement en 2011 et 2012). La stratégie initialement adoptée par les éditeurs a été basée sur la gratuité de l'information en ligne, les recettes de la publicité digitale étant censées venir compenser la perte des revenus issus de la vente de numéros papier.

La stratégie des éditeurs s'oriente désormais davantage vers des modèles payants.

La stratégie de gratuité des contenus en ligne des éditeurs de presse a eu, face à la concurrence des plateformes numériques, un succès limité, les revenus publicitaires en ligne s'avérant insuffisants pour assurer la viabilité des titres à long terme, y compris pour les acteurs tout en ligne (« *pure players* »). Engagés dans un « *combat perdu d'avance* »¹⁴⁶ face aux plateformes numériques, les éditeurs cherchent désormais à monétiser les contenus : offres premium ou haut de gamme, péage de lecture numérique (« *paywall* »), etc., suivant en cela la voie tracée par certains grands quotidiens anglo-saxons tels que The Wall Street Journal (début du « *paywall* » en 1996), The Times (2010), The New York Times (2011), The Washington Post (2013) qui ont changé de stratégie commerciale pour rééquilibrer leur modèle économique en réussissant à fidéliser un lectorat sur un support numérique payant. En France, ce fut le pari réussi de Mediapart à partir de 2008. Les médias de la presse écrite multiplient désormais les offres numériques payantes, qui représentent désormais leur principal levier de croissance. Les données communiquées à la mission indiquent qu'en même temps que la part de la publicité dans les recettes a diminué, celle des ventes a augmenté (de 42 à 67 % du chiffre d'affaires entre 2000 et 2019 pour la PQN, de 63 à 70 % pour la PQL sur la même période), et au sein des ventes la part des ventes au numéro a diminué en même temps que la part des abonnements s'est accrue (de 31 à 48 % des recettes des ventes pour la PQN entre 2000 et 2019, de 29 à 64 % pour la PQL sur la même période) (cf. tableau 9)¹⁴⁷.

L'abonnement à des médias d'information en ligne reste néanmoins peu développé en France : alors que 42 % des Norvégiens, 26 % des Suédois et 20 % des Américains déclaraient être abonnés à des médias en ligne en 2019, cette proportion était de 10 % en France comme les pays voisins (12 % en Espagne, 10 % en Allemagne, 7 % au Royaume-Uni)¹⁴⁸. Dans ce contexte, plusieurs travaux soulignent que si la numérisation des médias présente une opportunité forte pour le développement de leurs offres d'abonnement payant, cette source de financement ne pourra en définitive être un substitut à la publicité que pour les titres disposant d'une marque forte, pour certains de portée mondiale, identifiés pour leur indépendance éditoriale ou avec une

¹⁴⁵ À titre d'exemple, TF1 et 20 Minutes ont annoncé, en vue de l'élection présidentielle de 2022, une émission intitulée le « Live présidentiel », consistant en une série d'interviews en direct diffusée simultanément sur leurs comptes Instagram respectifs (20minutes.fr, 11 janvier 2022, « Présidentielle 2022 : "20 Minutes" s'engage dans plusieurs partenariats pour favoriser l'interaction avec ses lecteurs »).

¹⁴⁶ The Cairncross Review, 12 février 2019, p. 47

¹⁴⁷ Les données relatives aux ventes et à la publicité comprennent pour partie des recettes d'abonnements numériques et de publicité en ligne, sans qu'il ne soit possible de faire la distinction entre les deux. On peut noter que les abonnements sont souvent couplés (papier / numérique).

¹⁴⁸ Rapport annuel de l'Institut Reuters, 2020.

base de clients capables de payer pour le contenu¹⁴⁹. Ainsi, en France, quatre titres se partagent l'essentiel (80 %) des abonnements en ligne, à savoir L'Équipe, Le Monde, Mediapart et Le Figaro¹⁵⁰. En revanche, le modèle payant en ligne n'est pas toujours viable pour la presse locale, en raison de son audience plus réduite que la PQN, d'une bascule numérique inachevée et d'un lectorat en moyenne plus âgé¹⁵¹.

La concentration, la diversification et l'innovation sont d'autres réponses à la fragilisation du secteur. Au-delà de la reconfiguration de leur modèle économique, les titres de presse ont poursuivi, à des degrés divers selon les segments de ce marché, trois autres types de stratégies :

- ◆ la concentration : cette situation concerne en particulier la presse locale, tant en France que dans d'autres pays¹⁵². Comme indiqué en Annexe II, section 3.3, le marché de la PQL s'est caractérisé, depuis plusieurs décennies, par une concentration progressive aboutissant à des situations de monopole régional sans qu'aucun nouveau titre ne soit durablement créé – de ce fait, 81 départements connaissaient une situation d'offre réduite à un groupe de presse unique en 2011¹⁵³ ;
- ◆ la diversification : les groupes détenant des titres de presse quotidienne ont, pour certains, développé leurs activités dans d'autres segments de la presse écrite (magazines par exemple) ou les services aux entreprises (publicité programmatique, événementiel et salons, marketing digital, etc.). Cette stratégie de diversification, si elle n'est pas nouvelle, est toutefois amplifiée pour certains groupes afin de faire face à la baisse des recettes publicitaires ;
- ◆ l'innovation : qu'il s'agisse d'améliorer la valorisation de la publicité ciblée ou de faciliter le travail des journalistes, l'innovation peut aussi permettre de faire face à la diminution des recettes du secteur. À titre d'exemple, une étude de 2019 de la London School of Economics relevait que près de 40 % des rédactions (sur un panel de 71 rédactions dans 30 pays), avaient déjà déployé des stratégies en matière d'intelligence artificielle (IA), visant notamment à assister les journalistes dans leur travail¹⁵⁴.

¹⁴⁹ OCDE, 3 décembre 2021, *ibid.*, § 17.

¹⁵⁰ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin Jagorel, 2020, *ibid.*

¹⁵¹ L. Chiou et C. Tucker, 2017, « *Content aggregation by platforms: The case of the news media* », *Journal of Economics & Management Strategy*.

¹⁵² Chambre des représentants des États-Unis, 2020, « *Investigation of Competition in Digital Markets -Majority Staff Report and Recommendations* », p. 59 ; *The Cairncross Review*, 12 février 2019, p. 55.

¹⁵³ Autorité de la concurrence, décision n° 11-DCC-114 du 12 juillet 2011, § 41.

¹⁵⁴ London School of Economics, Charlie Beckett, 18 novembre 2019, « *The Journalism AI report* ». Cf. aussi à ce sujet Francesco Marconi, 2020, « *Newsmakers: Artificial Intelligence and the Future of Journalism* » ; *The Cairncross Review*, 12 février 2019, *ibid.*, p. 78 et s.

4. Éléments comptables et financiers sur le secteur des médias

4.1. Données mobilisées

Le fichier approché des résultats d'Esane (FARE) a été exploité pour construire des indicateurs de rentabilité opérationnelle et de structure bilancielle sur le secteur des médias. Cette base de données est principalement utilisée pour réaliser des études sur des unités appelées « entreprises » au sens de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Cette notion permet notamment de définir des tailles d'entreprise ou de regrouper des unités organisationnelles ne jouissant pas d'une autonomie de décision en raison de détentions par d'autres unités. Néanmoins, les données « entreprises » mises à disposition ne sont pas cohérentes inter-temporellement.

Pour s'affranchir de cette contrainte, l'exploitation des données FARE a été réalisée en se plaçant sur le champ des « unités légales »¹⁵⁵. Deux principales différences avec la notion d'entreprise sont à signaler :

- ◆ certaines unités légales du secteur des médias mais appartenant à un groupe d'un autre secteur d'activité sont classées en médias. Cela induit une surestimation du chiffre d'affaires du secteur en « unités légales » par rapport à la notion d'« entreprises » ;
- ◆ certaines unités légales d'un autre secteur d'activité mais appartenant à un groupe du secteur des médias ne seront pas classées en édition. Cela induit une sous-estimation du chiffre d'affaires du secteur en « unités légales » par rapport au concept « entreprises ».

L'ampleur de ces effets est difficilement quantifiable, en particulier sur longue période.

Le choix de se placer sur le champ des « unités légales » est néanmoins pertinent, car il permet d'utiliser le même concept que la comptabilité nationale¹⁵⁶.

4.2. Principaux résultats¹⁵⁷

Sur les 3,2 M d'unités légales en France en 2019 (cf. tableau 3) :

- ◆ 815 unités légales appartiennent au secteur de l'édition de journaux (58.13Z) ;
- ◆ 5060 unités légales appartiennent au secteur de la production de films et de programmes pour la télévision (59.11A) ;
- ◆ 3909 unités légales appartiennent au secteur de la production de films pour le cinéma (59.11C) ;
- ◆ 429 unités légales appartiennent au secteur de l'édition et diffusion de programmes radio (60.10Z) ;
- ◆ 184 unités légales appartiennent au secteur de l'édition de chaînes¹⁵⁸ (60.2).

Soit un total de 10 397 unités légales dans ses six codes détaillés de la NAF en 2019.

¹⁵⁵ L'unité légale est une entité juridique de droit public ou privé. Cette entité juridique peut être :
- une personne morale, dont l'existence est reconnue par la loi indépendamment des personnes ou des institutions qui la possèdent ou qui en sont membres ;
- une personne physique, qui, en tant qu'indépendant peut exercer une activité économique.

¹⁵⁶ La comptabilité nationale devrait néanmoins à terme utiliser l'approche « entreprises ».

¹⁵⁷ Ces résultats ne peuvent pas être directement comparés avec la publication du Ministère de la Culture « Chiffres clés, statistiques de la culture et de la communication » en raison du choix méthodologique de se placer sur le champ des « unités légales » plutôt que des « entreprises ».

¹⁵⁸ Les secteurs de l'édition de chaînes généralistes (60.20A) et thématiques (60.20B) ne peuvent pas être distingués pour des raisons de secret statistique.

Annexe VI

Entre 2011 et 2019, le nombre d'unités légales dans ces secteurs d'activité a fortement progressé, à un rythme légèrement supérieur à celui de l'ensemble de l'économie (+20 % contre +14 % pour l'ensemble des secteurs). Ce dynamisme est hétérogène, avec des secteurs en forte progression comme la production cinématographique (59.11C) ou de télévision (59.11A) qui augmentent respectivement de +13 % et +43 %. À l'inverse, le nombre d'unités légales dans le secteur de l'édition de journaux est en net repli (-23 %).

Tableau 3 : Nombre d'unités légales par secteur d'activité

	Journaux (5813Z)	Prod. télé (5911A)	Prod. cinéma (5911C)	Radio (6010Z)	Edition télé (6020Z)	Sous-total Médias	Total économie
2011	1 058	3 533	3 467	421	189	8 668	2 795 978
2012	989	3 786	3 579	419	202	8 975	2 922 930
2013	961	3 987	3 689	427	198	9 262	2 945 172
2014	910	4 127	3 738	465	209	9 449	2 948 455
2015	870	4 104	3 800	410	198	9 382	2 974 175
2016	844	4 426	3 946	424	191	9 831	3 053 369
2017	851	4 696	3 802	410	191	9 950	3 110 561
2018	929	4 969	3 829	426	177	10 330	3 162 366
2019	815	5 060	3 909	429	184	10 397	3 181 471

Source : FARE, Insee ; pôle Données de l'Inspection générale des finances (IGF) ; mission.

Champ : France, ensemble des unités légales principalement marchandes hors micro-entrepreneurs, hors agriculture et hors services financiers et d'assurance.

La rentabilité opérationnelle¹⁵⁹ des unités légales du secteur des médias est hétérogène, et relativement stable depuis 2011. La rentabilité de l'ensemble des entreprises est d'environ 7 % depuis 2011 (cf. tableau 4). Au sein du secteur des médias, certaines activités comme la production télévisuelle et cinématographiques sont particulièrement rentables (respectivement 39 % et 46 % de rentabilité sur la période 2011-2019), tandis que d'autres ont une rentabilité plus faible comme l'édition de journaux ou de programmes radio (respectivement 0 % et 7 % en moyenne sur 2011-2019).

Les secteurs les plus rentables (production télévisuelle et cinématographique) ont toutefois vu leur rentabilité diminuer ces dernières années, de respectivement 4 et 13 points par rapport à 2011 (cf. graphique 13).

Tableau 4 : Taux de marge par secteur d'activité (unités légales)

	Journaux (5813Z)	Prod. télé (5911A)	Prod. cinéma (5911C)	Radio (6010Z)	Edition télé (6020Z)	Sous-total Médias	Total économie
2011	1 %	41 %	52 %	4 %	18 %	19 %	7 %
2012	-1 %	41 %	51 %	9 %	13 %	17 %	7 %
2013	0 %	38 %	48 %	8 %	15 %	17 %	7 %
2014	-1 %	42 %	47 %	7 %	14 %	17 %	7 %
2015	0 %	40 %	46 %	6 %	14 %	17 %	7 %
2016	1 %	35 %	42 %	6 %	14 %	16 %	7 %
2017	1 %	38 %	41 %	7 %	16 %	18 %	7 %
2018	1 %	35 %	48 %	7 %	16 %	18 %	7 %
2019	1 %	37 %	39 %	8 %	16 %	18 %	7 %

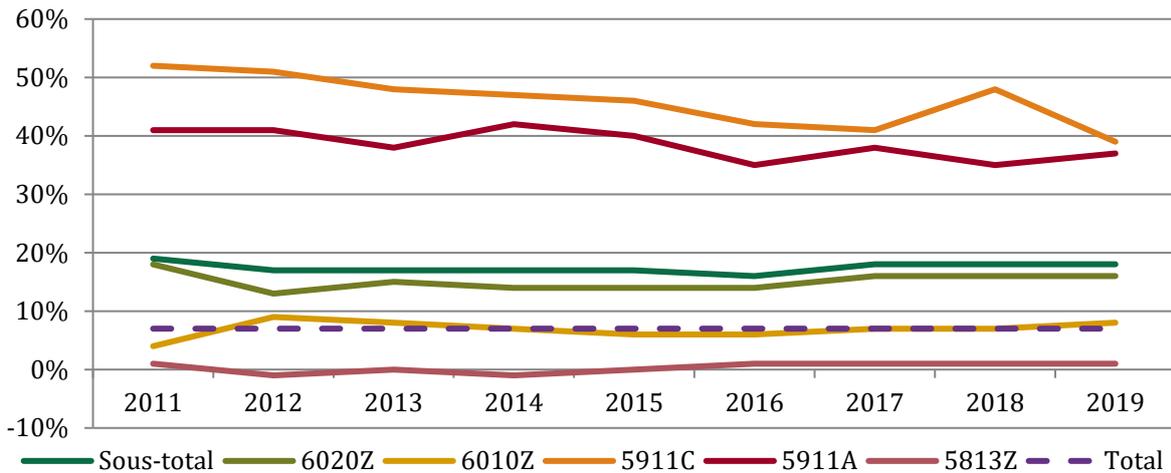
Source : FARE, Insee ; pôle Données de l'Inspection générale des finances (IGF) ; mission.

Champ : France, ensemble des unités légales principalement marchandes hors micro-entrepreneurs, hors agriculture et hors services financiers et d'assurance.

¹⁵⁹ La rentabilité opérationnelle est définie ici comme le ratio de l'excédent brut d'exploitation (EBE) divisé par le chiffre d'affaires.

Annexe VI

Graphique 13 : Évolution de la profitabilité par secteur d'activité depuis 2011 (unités légales)



Source : FARE, Insee ; pôle Données de l'Inspection générale des finances (IGF) ; mission.

Champ : France, ensemble des unités légales principalement marchandes hors micro-entrepreneurs, hors agriculture et hors services financiers et d'assurance.

Le ratio d'endettement général¹⁶⁰ des unités légales du secteur des médias est nettement supérieur à celui de l'ensemble des unités légales. En France, en 2019, le ratio d'endettement général pour l'ensemble de l'économie¹⁶¹ s'élève à 122 % (cf. tableau 5). Ce ratio est en légère hausse depuis 2011 (115 %). Dans le secteur des médias, le niveau d'endettement est très hétérogène. Certains secteurs sont très endettés comme l'édition de journaux (400 %), ou l'édition de chaînes (260 %), tandis que le secteur de l'édition et diffusion de programmes radio l'est moins (129 %).

Par rapport à 2011, seul le ratio d'endettement général du secteur édition et diffusion de programmes radios a diminué (-52 points). L'édition de journaux de chaînes ont connu la plus forte progression (respectivement +112 et +98 points). Le secteur de l'édition de journaux a connu une forte hausse de son ratio d'endettement général en 2015, passant de 103 % à près de 1500 %.

Tableau 5 : Taux d'endettement général par secteur d'activité (unités légales)

	Journaux (5813Z)	Prod. télé (5911A)	Prod. cinéma (5911C)	Radio (6010Z)	Edition télé (6020Z)	Sous- total	Total
2011	286 %	143 %	158 %	181 %	162 %	176 %	115 %
2012	528 %	137 %	189 %	159 %	167 %	190 %	116 %
2013	256 %	145 %	234 %	120 %	232 %	203 %	116 %
2014	1063 % ¹⁶²	177 %	191 %	113 %	23 %	233 %	117 %
2015	1496 %	153 %	186 %	112 %	205 %	210 %	122 %
2016	710 %	185 %	183 %	109 %	195 %	202 %	120 %
2017	735 %	210 %	149 %	114 %	204 %	201 %	120 %
2018	306 %	221 %	150 %	97 %	227 %	198 %	116 %
2019	398 %	182 %	180 %	129 %	260 %	217 %	122 %

Source : FARE, Insee ; *champ* : France, ensemble des unités légales principalement marchandes hors micro-entrepreneurs, hors agriculture et hors services financiers et d'assurance ; mission.

¹⁶⁰ Le ratio d'endettement général est défini ici comme le rapport entre la dette totale (y compris, notamment : dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, dettes sur immobilisations) et les capitaux propres et autres fonds propres (produit des émissions de titres participatifs et avances conditionnées).

¹⁶¹ Unités légales, principalement marchandes, hors micro-entrepreneurs, hors agriculture et hors services financiers.

¹⁶² Cette forte augmentation pourrait s'expliquer par des modifications de la structure d'entreprises pouvant avoir un impact sur les fonds propres de certaines de leurs unités légales. Dans cette situation, se placer sur le champ « entreprises » pourrait permettre de neutraliser cet effet.

5. Les médias et le marché publicitaire

Le marché publicitaire a fait face à trois crises conjoncturelles entre 2000 et 2020¹⁶³ : au début des années 2000 (« bulle internet », -7 % de chiffre d'affaires pluri-média agrégé entre 2000 et 2003¹⁶⁴), à partir du second semestre 2008 (crise financière, -5 % entre 2008 et 2013) puis en 2020 (épidémie de covid-19, -10 % entre 2019 et 2020). À ces effets conjoncturels, s'ajoute un mouvement structurel amorcé au début des années 2000 de diminution des dépenses de communication des annonceurs et de modification de leurs choix d'investissements publicitaires entre les médias au profit d'internet (cf. graphique 14).

Internet est devenu en 2016 le premier support de recettes publicitaires. Le marché publicitaire se distingue de celui des médias traditionnels au moins pour deux raisons¹⁶⁵ : la possibilité d'accroître le volume de produits publicitaires (l'inventaire publicitaire) est théoriquement infinie ; et la mise en place d'un modèle de commercialisation basé sur l'atteinte d'une cible qualifiée par un jeu de données et non plus sur une audience potentielle dans un espace temporel limité. Ces caractéristiques ont favorisé un basculement, depuis le début des années 2000, des dépenses publicitaires au profit de la publicité en ligne. Les recettes de la publicité digitale ont ainsi triplé sur les dix dernières années, passant d'environ 2 Md€ en 2008 à plus de 6 Md€ en 2020. Internet est, dans ce contexte, devenu dès 2016 le premier support de recettes publicitaires et représentait 50 % de ces recettes en 2020 (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Recettes publicitaires des médias en 2020

Medias	Recettes (en M€)	Part (en %)
Télévision	3 027	25 %
Cinéma	25	0,2 %
Radio	623	5 %
Presse	1 562	13 %
Publicité extérieure	874	7 %
Internet	6 066	50 %
Total	12 177	100 %

Source : CSA, Guides des chaînes 2021, d'après Irep, SRI et Udecam ; mission.

Cette évolution s'est faite au détriment des médias traditionnels. L'accroissement de l'offre sur le marché publicitaire s'est accompagné d'une baisse des prix des annonces et donc des revenus des éditeurs, reconfigurant le rapport de force entre annonceurs et médias au détriment de ces derniers. Ainsi (cf. graphique 14) :

- ◆ les recettes publicitaires de la télévision ont diminué de 7 % entre 2016 et 2019 ;
- ◆ les recettes publicitaires de la radio sont restées stables (-0,3 %) entre 2016 et 2019 ;
- ◆ les recettes publicitaires de la télévision ont diminué de 10 % entre 2016 et 2019 ;
- ◆ les recettes publicitaires d'internet ont augmenté de 68 % entre 2016 et 2019.

Cette évolution s'est par ailleurs accélérée en raison du contexte de crise sanitaire de 2020 : les investissements publicitaires au premier semestre 2021 dans les cinq médias historiques étaient certes en hausse sur un an (+24 %), mais en baisse par rapport au premier semestre 2019 (-7 %)¹⁶⁶.

¹⁶³ CSA, 2021, « Rapport annuel pour 2021 ».

¹⁶⁴ Source : Baromètre unifié du marché publicitaire 2020, IREP, France Pub et Kantar Media.

¹⁶⁵ BearingPoint, 2018, « Médias et publicité en ligne ».

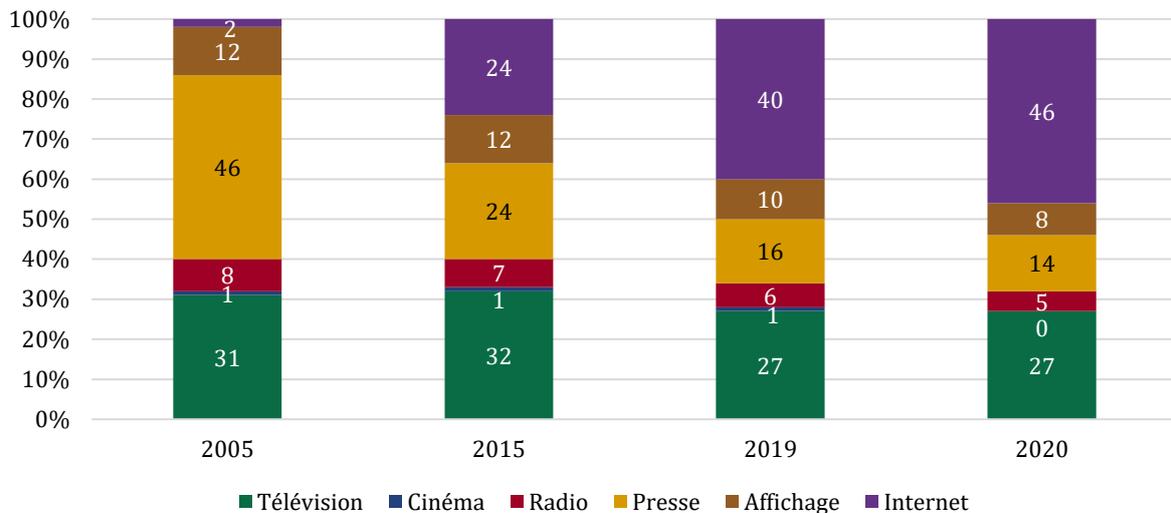
¹⁶⁶ CSA, 2021, « Effets de la crise sanitaire sur les audiences des groupes audiovisuels et sur le marché publicitaire. Bilan du premier semestre 2021 » (télévision, radio, presse, cinéma, affichage extérieur).

Les médias traditionnels n’ont pas trouvé de croissance sur leurs supports numériques.

En effet, les recettes publicitaires digitales des médias traditionnels représentaient 423 M€ en 2020, soit 8 % du total de leurs recettes publicitaires. Cette situation est différenciée selon chaque média¹⁶⁷ :

- ◆ le chiffre d’affaires publicitaire en ligne de la presse s’élève à 255 M€ en 2020, soit 16 % de son chiffre d’affaires publicitaire total. Cette proportion atteint 33 % pour la PQN ;
- ◆ le chiffre d’affaires publicitaire en ligne de la télévision s’élève à 154 M€ en 2020, soit moins de 5 % de son chiffre d’affaires publicitaire total ;
- ◆ le chiffre d’affaires publicitaire en ligne de la radio atteint 23 M€ en 2020, ce qui ne représente qu’une faible part (moins de 4 %) de son chiffre d’affaires publicitaire total.

Graphique 14 : Répartition des recettes publicitaires nettes pluri médias en France (en %)



Source : Baromètre unifié du marché publicitaire 2020, IREP, France Pub et Kantar Media ; mission.

La publicité n’est donc plus le moteur de croissance du secteur des médias. Alors que les recettes publicitaires étaient auparavant le moteur de croissance des revenus du secteur des médias, la captation progressive des budgets publicitaires par les plateformes numériques contraint les groupes de médias dans le monde entier à développer d’autres stratégies pour stimuler leurs ventes. En particulier, à l’instar du New York Times, ce sont désormais les abonnements qui permettent une croissance du marché au plan mondial¹⁶⁸.

Au sein du digital, les plateformes numériques bénéficient de l’essentiel des revenus publicitaires. En effet, Facebook et Google sont en situation de quasi-duopole sur le marché de la publicité digitale¹⁶⁹ : ils représentaient 75,8 % des parts de marché de la publicité en ligne en France en 2019, soit 4,4 Md€¹⁷⁰. Google concentre environ 50 % du marché à lui seul, tandis que Facebook en contrôle un quart. Tant Google que Facebook offrent en effet la possibilité de cibler finement une audience, d’avoir accès à un grand volume d’inventaires et d’atteindre une audience importante. De plus, sur le marché de la publicité programmatique, le montant investi par l’annonceur pour diffuser un message sur le site d’un média est en partie capté par des intermédiaires, dont le plus important est Google (cf. *supra*, section 3.3.2).

¹⁶⁷ Données communiquées par la DGMIC.

¹⁶⁸ Xerfi Global, 2020, « L’industrie mondiale des médias ».

¹⁶⁹ Anne Perrot, Mathias Emmerich, Quentin I, 2020, « Publicité en ligne : pour un marché à armes égales ».

¹⁷⁰ Source : syndicat des régies d’internet.

Annexe VI

Tableau 7 : Investissement dans la publicité télévisée (en M€)¹⁷¹

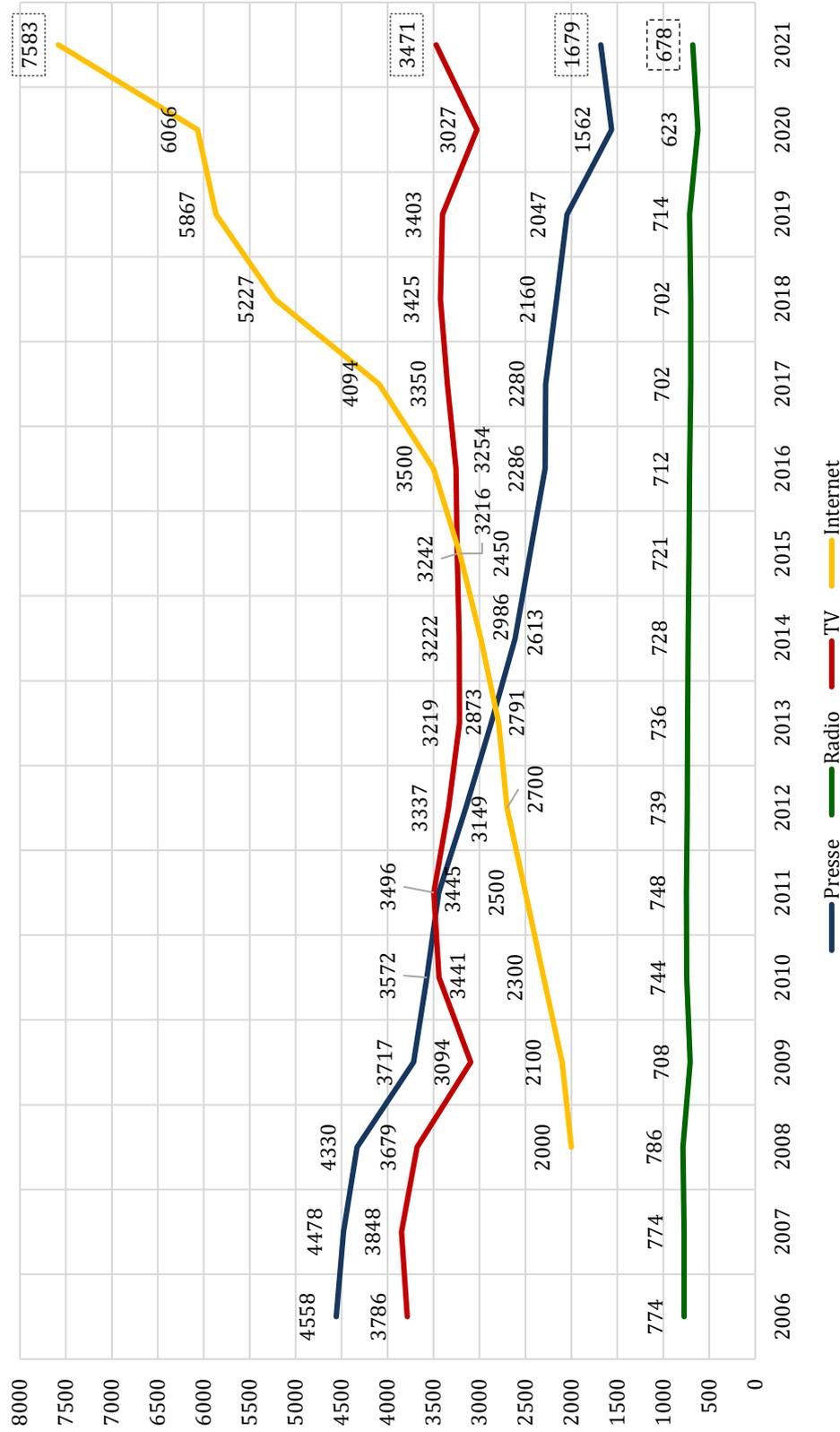
	2 010	2 012	2 014	2 016	2 018	2 020	Part en 2020	Évolution 2010-2020	Évolution 2016-2020	Évolution 2018-2020
Chaînes gratuites	7 323,6	8 176,7	9 696,2	10 603,1	11 717,6	11 097,9	93 %	+52 %	+5 %	-5 %
Chaînes gratuites historiques	5 421,4	5 409,8	5 925,1	6 265,4	6 401,6	5 877,4	49 %	+8 %	-6 %	-8 %
Chaînes gratuites hors historiques	1 902,2	2 766,9	3 771,1	4 337,7	5 316,0	5 220,5	44 %	+174 %	+20 %	-2 %
Chaînes payantes	775,9	823,4	841,0	751,5	927,9	885,8	7 %	+14 %	+18 %	-5 %
Total	8 099,5	9 000,1	10 537,2	11 354,6	12 645,5	11 983,7		48 %	6 %	-5 %

Source : CSA, Guide des chaînes 2021, à partir de Kantar : mission.

¹⁷¹ Données brutes aux prix tarifs, avant remises et dégressifs, hors parrainage. Les sept chaînes nationales historiques sont les suivantes : TF1, France 2, France 3, France 5, M6, la chaîne Canal+ Premium et Arte, et cela jusqu'en 2018. En 2020, les espaces publicitaires de la chaîne Canal+ Premium sont vendus avec ceux des chaînes C8 et CStar et apparaissent donc dans l'agrégat « chaînes gratuites non historiques ». Les chaînes Canal+ Décaté et Canal+ Sport sont intégrées dans les données des chaînes payantes.

Annexe VI

Graphique 15 : Évolution des recettes publicitaires pluri-médias en France¹⁷²



Source : Contribution écrite de la DGMI, d'après France Pub (2006-2009), IREP (2009-2020) et BUMPS (estimation S2 2021) : mission.

¹⁷² Les niveaux de recettes en valeur entre 2006 et 2008 sont des estimations fondées sur les variations, en proportion, indiquées dans les études de FrancePub (compte tenu des différences de méthodologies, les données en valeur absolue ne peuvent pas être comparées entre l'étude FrancePub et le rapport IREP). À partir de 2017, les recettes des médias intègrent les recettes digitales ; ces recettes sont également intégrées au total des recettes « Internet » et sont donc comptées deux fois.

Tableau 8 : Tirage total annuel des titres de presse en France

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	1985- 2019
Presse quotidienne nationale	831 651	785 213	765 532	657 737	605 352	522 144	400 174	270 785	-67 %
Information générale nationale (hors quotidiens)	315 959	304 905	309 597	285 059	281 200	277 555	242 968	172 696	-45 %
Presse quotidienne locale	2 449 110	2 407 978	2 303 909	2 387 712	2 209 692	2 066 915	1 709 218	1 428 023	-42 %
Presse d'information générale locale (hors quotidiens)	198 062	171 215	182 245	168 995	164 455	154 018	131 201	110 824	-44 %
Presse magazine et grand public	2 204 958	2 390 017	2 544 452	2 683 360	2 498 610	2 134 553	1 618 004	1 254 484	-43 %
Presse technique et professionnelle	336 635	364 422	316 325	264 584	218 116	165 512	105 067	84 647	-75 %
Journaux gratuits d'annonce	1 405 890	1 659 675	1 796 297	1 822 615	1 895 466	1 093 051	131 073	28 961	-98 %
Journaux gratuits d'information	-	-	-	-	411 192	647 426	471 867	354 349	-
Total	7 742 265	8 083 423	8 218 357	8 270 060	8 284 082	7 061 174	4 809 572	3 704 771	-52 %

Source : DGMIC, Séries longues de la presse éditeur de 1985 à 2019 ; mission.

Tableau 9 : Recettes de la presse en France¹⁷³

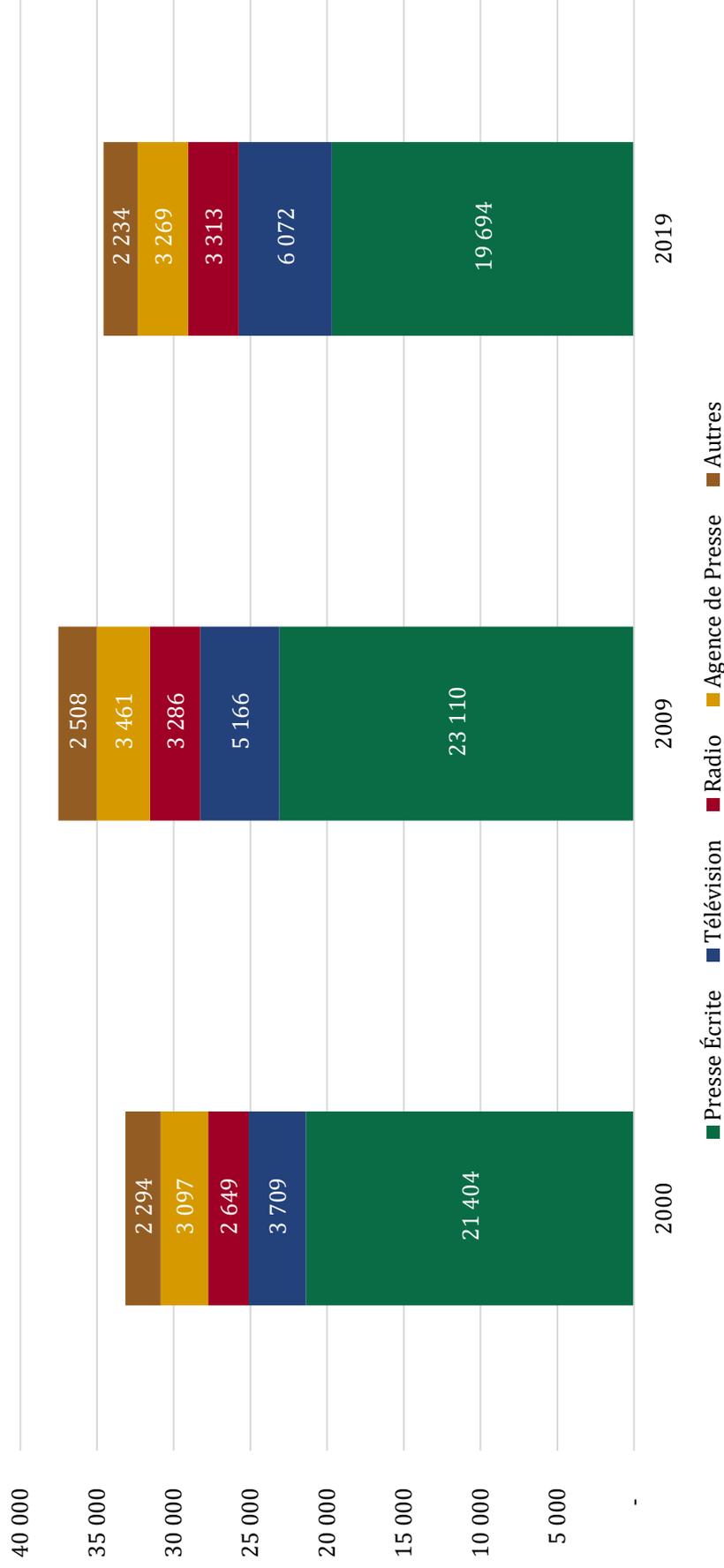
	1985	2000	2010	2019	1985-2019	2000-2010	2010-2019	2000-2019
Presse quotidienne nationale								
Chiffre d'affaires	713 032	1 144 702	743 075	560 464	-21 %	-35 %	-25 %	-51 %
dont ventes	395 313	480 121	452 915	375 893	-5 %	-6 %	-17 %	-22 %
dont ventes au numéro	341 807	330 701	281 280	193 972	-43 %	-15 %	-31 %	-41 %
dont vente par abonnement	53 506	149 420	171 635	181 921	240 %	15 %	6 %	22 %
part des abonnements	14 %	31 %	38 %	48 %	-	-	-	-
dont publicité	317 719	664 582	290 161	184 571	-42 %	-56 %	-36 %	-72 %
Part des ventes	55 %	42 %	61 %	67 %	-	-	-	-
Part de la publicité	45 %	58 %	39 %	33 %	-	-	-	-
Presse quotidienne locale								
Chiffre d'affaires	1 586 357	2 663 794	2 638 105	2 013 615	27 %	-1 %	-24 %	-24 %
dont ventes	997 109	1 547 208	1 616 538	1 408 053	41 %	4 %	-13 %	-9 %
dont ventes au numéro	787 746	1 104 894	824 055	504 754	-36 %	-25 %	-39 %	-54 %
dont vente par abonnement	209 363	442 314	792 483	903 299	331 %	79 %	14 %	104 %
part des abonnements	21 %	29 %	49 %	64 %	-	-	-	-
dont publicité	589 248	1 116 585	1 021 568	605 562	3 %	-9 %	-41 %	-46 %
Part des ventes	63 %	58 %	61 %	70 %	-	-	-	-
Part de la publicité	37 %	42 %	39 %	30 %	-	-	-	-
Total presse								
Chiffre d'affaires	6 249 684	10 644 867	9 330 001	6 364 418	2 %	-12 %	-32 %	-40 %
dont ventes	3 696 308	5 874 312	5 671 016	4 487 223	21 %	-3 %	-21 %	-24 %
dont ventes au numéro	2 693 103	3 791 407	3 092 013	2 079 724	-23 %	-18 %	-33 %	-45 %
dont vente par abonnement	1 003 205	2 082 904	2 579 003	2 407 498	140 %	24 %	-7 %	16 %
part des abonnements	16 %	20 %	28 %	38 %	-	-	-	-
dont publicité	2 553 376	4 770 556	3 658 985	1 877 196	-26 %	-23 %	-49 %	-61 %
Part des ventes	59 %	55 %	61 %	71 %	-	-	-	-
Part de la publicité	41 %	45 %	39 %	29 %	-	-	-	-

Source : DGMIC, Séries longues de la presse éditeur de 1985 à 2019 ; mission.

¹⁷³ Les données relatives aux ventes et à la publicité comprennent pour partie des recettes d'abonnements numériques et de publicité en ligne, sans qu'il ne soit possible de faire la distinction entre les deux.

Annexe VI

Graphique 16 : Évolution du nombre de journalistes par média (à partir de la carte de presse) entre 2000 et 2019



Source : Ministère de la Culture, 2021 à partir des données transmises par la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels ; mission.

ANNEXE VII

Les modalités d'accès à l'information des Françaises et des Français

SOMMAIRE

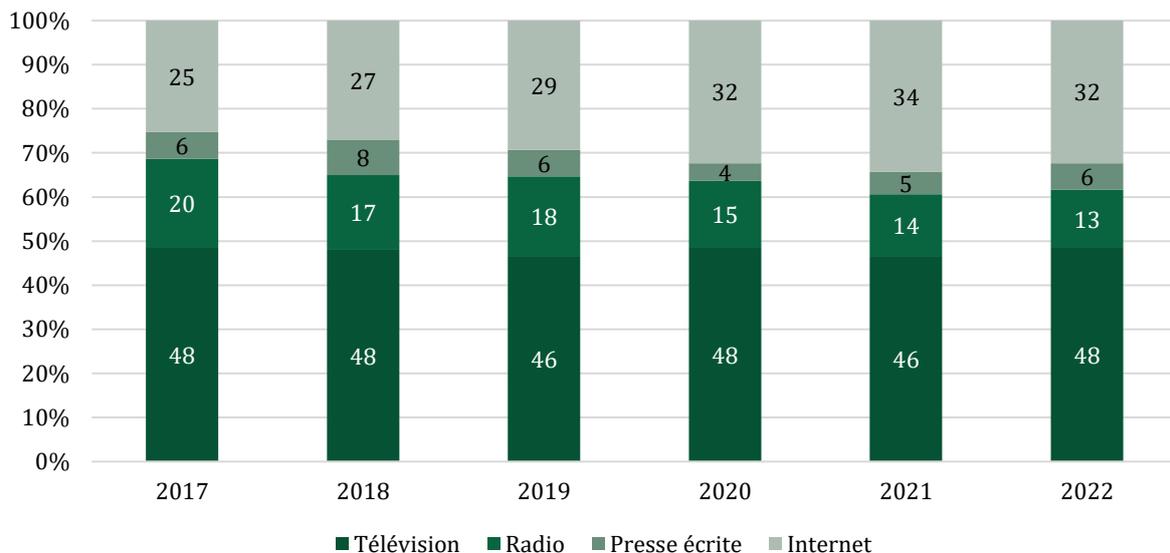
- 1. LES MÉDIAS TRADITIONNELS, ET NOTAMMENT LA TÉLÉVISION, CONTINUENT DE JOUER UN RÔLE IMPORTANT DANS L'INFORMATION DES FRANÇAISES ET DES FRANÇAIS1**
- 2. UNE BASCULE DU SUPPORT D'INFORMATION VERS LE NUMÉRIQUE EST EN TRAIN DE S'OPÉRER3**
- 3. LES FRANÇAISES ET LES FRANÇAIS ONT AUJOURD'HUI RELATIVEMENT PEU CONFIANCE DANS LES CONTENUS D'INFORMATION7**
- 4. LA NUMÉRISATION DES MÉDIAS DILUE LA FRONTIÈRE ENTRE CE QUI RELÈVE OU NON DE L'INFORMATION.....8**

1. Les médias traditionnels, et notamment la télévision, continuent de jouer un rôle important dans l'information des Françaises et des Français

La télévision reste un moyen d'accès privilégié à l'information (cf. graphique 1). En effet :

- ♦ en 2022, 48 % des Françaises et des Français déclarent utiliser la télévision comme premier moyen d'accès à l'information. Cette proportion est relativement stable dans le temps, puisqu'elle était également de 48 % en 2017, et de 46 % en 2019 et 2021 ;
- ♦ en 2022, 32 % des Françaises et des Français déclarent utiliser internet comme premier moyen d'accès à l'information. Cette part est tendanciellement en hausse depuis 2017 (25 %) ;
- ♦ en 2022, 13 % des Françaises et des Français déclarent utiliser la radio comme premier moyen d'accès à l'information. Cette part connaît une baisse continue depuis 2017 (20 %) ;
- ♦ en 2022, 6 % des Françaises et des Français déclarent recourir à la presse écrite comme premier moyen d'accès à l'information. Cette proportion apparaît stable ces dernières années (6 % en 2017).

Graphique 1 : Les médias utilisés comme première source d'information des Françaises et des Français (en %)



Source : Kantar Media, 2022, « La confiance des Français dans les médias », p.23 ; mission.

La part encore importante de la télévision peut s'expliquer par l'existence de nombreuses chaînes d'information en continu aux côtés des chaînes généralistes et par les habitudes de consommation de la tranche d'âge 35 ans et plus. La France est, selon les travaux du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)¹, le pays européen qui bénéficie du plus grand nombre de chaînes d'information en continu : si la moyenne européenne est d'environ 15 chaînes d'information en continu, la France en disposait de 40 en 2017. Celles-ci sont réparties pour quatre d'entre elles sur la TNT gratuite (BFM TV, LCI, CNews, FranceInfo) et les autres sur des réseaux non hertziens (ex : BFM Business, France 24, Euronews, Africa24, RT France). L'information est également présente sur les chaînes généralistes : à titre d'ordres de grandeur, les journaux télévisés ont représenté environ 3 000 heures de programmation au sein du groupe France Télévisions en 2017 (soit 8 heures en moyenne par jour), plus de 500 heures pour le groupe TF1 (soit 1h20 en

¹ CSA, 2021, contribution écrite à la mission.

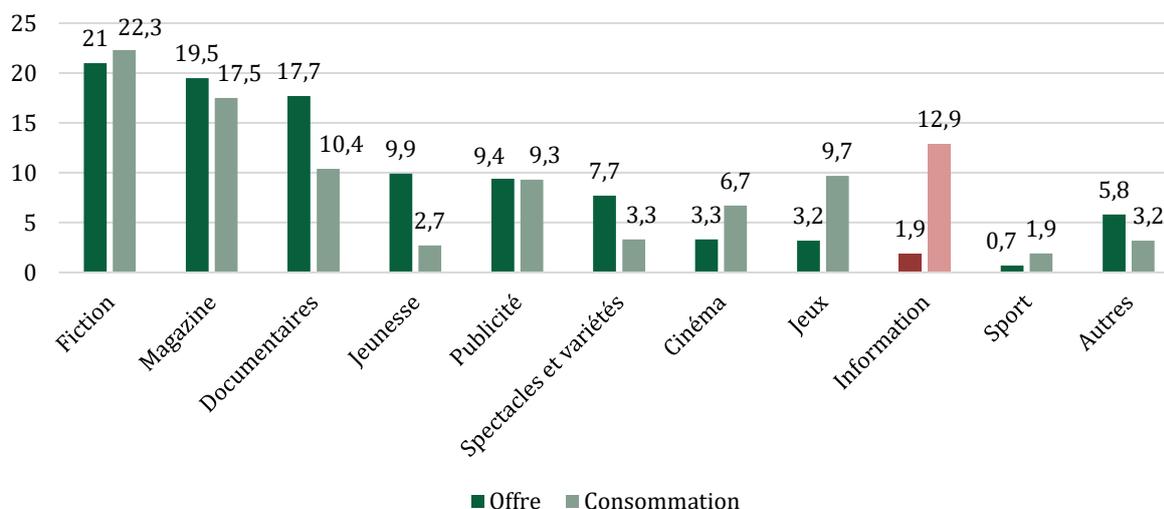
Annexe VII

moyenne par jour), et plus de 300 heures pour le groupe M6 (soit 50 minutes en moyenne par jour)¹.

Selon des données de l'IFOP, TF1 et BFM TV étaient en 2019 les deux premières chaînes utilisées pour s'informer (26 % des Françaises et des Français les citent comme premier mode d'accès à l'information) suivies de France 2 (18 %), M6 (9 %) et CNews (6 %)². Les chaînes généralistes représentaient la majeure partie de la consommation de contenus d'information : en 2020, 63 % des personnes s'informant prioritairement par la télévision le faisaient par l'intermédiaire de chaînes généralistes, contre 37 % pour les chaînes d'information en continu³. Cette situation était toutefois variable selon la tranche d'âge : parmi les 26 % de moins de 35 ans déclarant s'informer prioritairement par la télévision, la moitié s'informait en premier lieu par les chaînes généralistes et l'autre moitié par les chaînes d'information en continu ; à l'inverse, parmi les 53 % des plus de 35 ans déclarant s'informer prioritairement par la télévision, 64 % privilégiaient les chaînes généralistes et 36 % les chaînes d'information en continu.

La comparaison entre l'offre d'information à la télévision et la consommation de ces programmes témoigne de l'intérêt que portent les téléspectateurs à l'information télévisée : en effet, alors que l'information ne représentait en 2020 que 2 % de l'offre de programmes, ce qui la plaçait, en termes de volume, en avant-dernière position de l'offre globale de programmes, elle représentait 13 % de la consommation totale des programmes télévisés, la plaçant ainsi à la troisième place des offres les plus consommées, derrière les fictions (22 %) et les magazines (17 %) (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition de l'offre et de la consommation par genre de programme télévisé en 2021



Source : Syndicat national de la publicité télévisée, 2021, « Guide SNPTV 2021 », p. 32 ; mission.

Les jeunes générations ont de moins en moins recours aux médias traditionnels pour s'informer. En effet :

- ◆ si les personnes de plus de 35 ans recouraient à 56 % à la télévision comme première source d'information en 2020, c'était le cas pour 26 % des moins de 35 ans⁴ – en 2021 ces proportions sont respectivement de 53 % et 26 %⁵ ;
- ◆ si les personnes de plus de 35 ans déclaraient recourir à 17 % à la radio comme première source d'information en 2021, cette proportion n'était que de 6 % pour les personnes âgées

² Ifop, janvier 2019, « Enquête sur le complotisme – vague 2 », p.17.

³ Kantar Media, 2021, « La confiance des Français dans les médias », p.21.

⁴ Kantar Media, 2020, « La confiance des Français dans les médias », p.22.

⁵ Kantar Media, 2021, *ibid*, p.22.

Annexe VII

de moins de 35 ans. Si cette proportion reste relativement stable pour les plus de 35 ans (17 % en 2020 également), elle semble suivre un déclin tendanciel chez les plus jeunes (la proportion chez les moins de 35 ans était de 10 % en 2020)⁶ ;

- ◆ 24 % des personnes de 15 à 24 ans déclaraient lire quotidiennement un journal papier en 2018, à comparer avec 44 % des 40-59 ans et 51 % des plus de 60 ans⁷ (cf. tableau 1).

La lecture de la presse papier connaît une érosion marquée depuis plusieurs décennies et ce chez toutes les classes d'âge : la proportion de Françaises et de Français ayant lu la presse au moins une fois au cours des douze derniers mois a baissé de 26 points entre 1973 et 2018, passant d'une proportion de 77 % à 51 %. Si toutes les tranches d'âge sont touchées par cette baisse, celle-ci se ressent un peu plus fortement chez les 40-59 ans et les plus de 60 ans (respectivement -29 % et -28 % entre 1973 et 2018) que chez les 15-24 ans et les 25-39 ans (-24 %). Il apparaît toutefois que les moins de 40 ans lisent moins régulièrement la presse, la proportion de personne déclarant la lire quotidiennement atteignant respectivement 24 % et 37 % chez les 15-24 ans et les 35-39 ans, contre 44 % et 51 % chez les 40-59 ans et les plus de 60 ans. D'une manière générale, la lecture quotidienne de la presse apparaît positivement corrélée à l'âge.

Tableau 1 : Lecture de la presse en France entre 1973 et 2018 (en %)

Âge	Tous les jours ou presque au cours des douze derniers mois						Au moins une fois au cours des douze derniers mois					
	1973	1981	1988	1997	2008	2018	1973	1981	1988	1997	2008	2018
15-24	36	29	27	20	10	24	68	64	74	70	58	44
25-39	48	36	34	25	17	37	76	68	76	70	64	52
40-59	64	56	50	42	32	44	79	77	82	77	71	50
60 et +	68	61	59	53	49	51	83	73	82	75	76	55
Total	55	46	43	36	29	42	77	71	79	73	69	51

Source : DGMIC, 2021.

2. Une bascule du support d'information vers le numérique est en train de s'opérer

Internet constitue aujourd'hui la deuxième source d'information des Françaises et des Français⁸ (cf. graphique 1). Dans ce contexte, 32 % d'entre eux déclarent en 2022 l'utiliser comme source principale d'accès à l'information, une part en hausse de 7 points depuis 2017. L'accès à l'information sur internet se fait de plus en plus sur les téléphones mobiles : en effet, le nombre de Françaises et de Français indiquant accéder à l'information par l'intermédiaire de leur téléphone portable a augmenté de trois points en un an, passant de 62 % en 2020 à 65 % en 2021⁹.

La consommation d'informations ne représente que 3 % de l'activité des Françaises et des Français sur internet. Si 17 % d'entre eux ne consulte jamais d'informations sur un mois, 46 % d'entre eux y ont passé moins d'une heure, 12 % y ont passé une à deux heures, 11 % deux à quatre heures, 9 % quatre à dix heures, et 5 % plus de dix heures¹⁰. Par ailleurs, outre les 17 % ne consultant aucune source d'information sur internet, 19 % des Françaises et des Français passent moins d'une minute sur une source d'information, 34 % y passent une à deux minutes, 17 % deux à trois minutes, 6 % trois à quatre minutes, et 6 % plus de quatre minutes¹¹.

⁶ Kantar Media, 2021, *ibid*, p. 22.

⁷ Ministère de la Culture, 10 juillet 2020, « Cinquante ans de pratiques culturelles en France ».

⁸ Kantar Media, 2021, *ibid*, p. 23.

⁹ Kantar Media, 2021, *ibid*, p. 20.

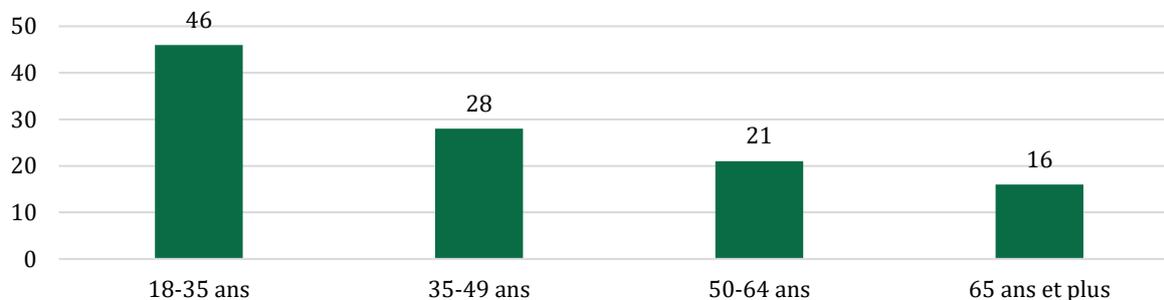
¹⁰ Fondation Descartes, mars 2021, « Comment les Français s'informent-ils sur internet ? Analyse des comportements d'information et de désinformation en ligne », p. 15.

¹¹ Fondation Descartes, mars 2021, *ibid*, p. 16.

Annexe VII

Les jeunes générations s'informent davantage sur internet. En effet, en 2019, 46 % des personnes de 18 à 35 ans déclaraient utiliser internet comme première source d'accès à l'information, contre 28 % pour les personnes allant de 35 à 49 ans, 21 % pour les 50-64 ans et 16 % pour les plus de 60 ans (cf. graphique 3).

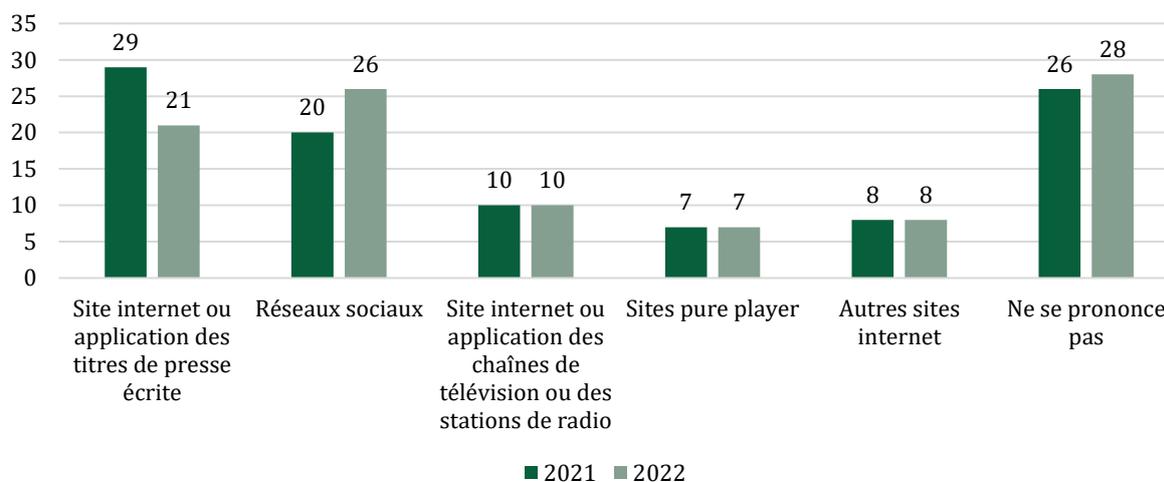
Graphique 3 : L'utilisation d'internet comme première source d'information en fonction de l'âge en 2019



Source : Ifop, janvier 2019, « Enquête sur le complotisme – vague 2 », p.9 ; mission.

Les réseaux sociaux en 2022 sont désormais la première source d'information sur internet pour 26 % des Françaises et des Français, une part en hausse de 6 points sur un an (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Première source d'information des Françaises et des Français sur internet (en %)

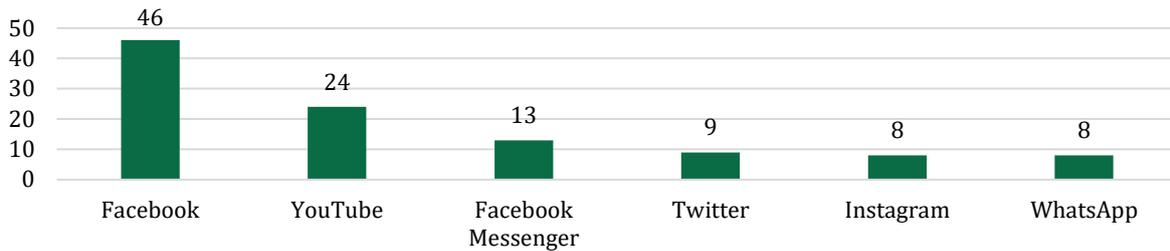


Source : Kantar Media, 2021, « La confiance des Français dans les médias », p.24 ; mission.

Dans le détail, Facebook était en 2019 le réseau social le plus utilisé par les Françaises et les Français pour accéder à l'information (46 % d'entre eux l'utilisent comme premier réseau social pour l'accès à l'information), suivi de YouTube (24 %), Twitter (9 %) et Instagram (8 %), - la part des déclarants pour chacune de ces plateformes était en hausse entre 0 et 5 % sur un an (cf. graphique 5). Les messageries électroniques ont également été, en 2019, un moyen d'accès important à l'information, avec 13 % des Françaises et des Français pour Facebook Messenger, et 8 % pour WhatsApp.

Annexe VII

Graphique 5 : Part de chaque plateforme pour les utilisateurs déclarant s'informer en premier lieu sur les réseaux sociaux (en %)



Source : Reuters Institute, 2019, « Digital News Report », p.85 ; mission.

Dans le même sens, l'accès à l'information par l'intermédiaire des agrégateurs proposés par les plateformes est en croissance. Il apparaît en effet qu'en 2021¹², sur les seize principaux médias utilisés en ligne, deux étaient des agrégateurs. Yahoo! News était ainsi utilisé chaque semaine par 8 % de la population, et MSN News par 7 % des Françaises et des Français. Google News était également utilisé par 17 % des Européens pour s'informer en 2019, avec une croissance d'utilisation de 7 % en deux ans¹³. L'utilisation des agrégateurs pour l'accès à l'information devrait par ailleurs croître : en effet, Facebook lancera en 2022 son propre agrégateur intitulé *Facebook News*, tandis que Google lancera la même année *Google News Showcase*, un nouveau programme de licence de publications de presse.

L'environnement numérique des médias reste le premier moyen d'information pour 31 % des personnes s'informant en premier lieu sur internet en 2022. En effet, les sites et applications des titres de presse écrite constituent la première source d'information sur internet pour 21 % des Françaises et des Français en 2022 et les sites et applications des chaînes de télévision pour 10 %, soit au total 31 % (cf. graphique 4).

Cette situation traduit une forte hausse de la fréquentation des sites et applications des titres de presse¹⁴ dans un contexte où 84 % des internautes échangent des articles avec leur entourage pour s'informer¹⁵. S'agissant de la PQN, le nombre de visiteurs uniques annuel des sites a ainsi presque triplé en l'espace de neuf ans, passant au total d'environ 1,84 Md de visiteurs uniques en 2011 à plus de 5,82 Md en 2020, soit une multiplication par 3,1 en neuf ans (cf. graphique 6). Le site internet du Figaro est le plus utilisé par les Françaises et les Français, avec environ 1,92 Md de visiteurs uniques en 2020, suivi du site du Monde, avec 1,80 Md de visiteurs uniques la même année. Le nombre agrégé de visiteurs uniques annuel sur les applications mobiles des titres de presse a également connu une forte augmentation¹⁴, passant d'environ 234 M en 2011 à presque 1 241 M en 2020, soit une multiplication par 5,3 en neuf ans.

Cette tendance est similaire pour les sites internet et applications des titres de la PQR. La fréquentation agrégée de ces sites a en effet été multipliée par neuf en l'espace de neuf ans, passant d'environ 676 M de visiteurs uniques en 2011 à plus de 6 Md en 2020¹⁶. La fréquentation des applications a également connu une très forte augmentation sur la période de 2011 à 2020, puisque le nombre de visiteurs uniques a été multiplié par 135, passant de 7 M à 985 M de visiteurs uniques par an. Le titre Ouest France apparaît comme le plus consulté dans sa version numérique avec environ 1,8 Md de visiteurs uniques sur le site internet en 2020 et environ 156 M sur l'application.

¹² Reuters Institute, 2021, « *Digital News Report* », p. 79.

¹³ Reuters Institute, 2019, *ibid*, p. 17.

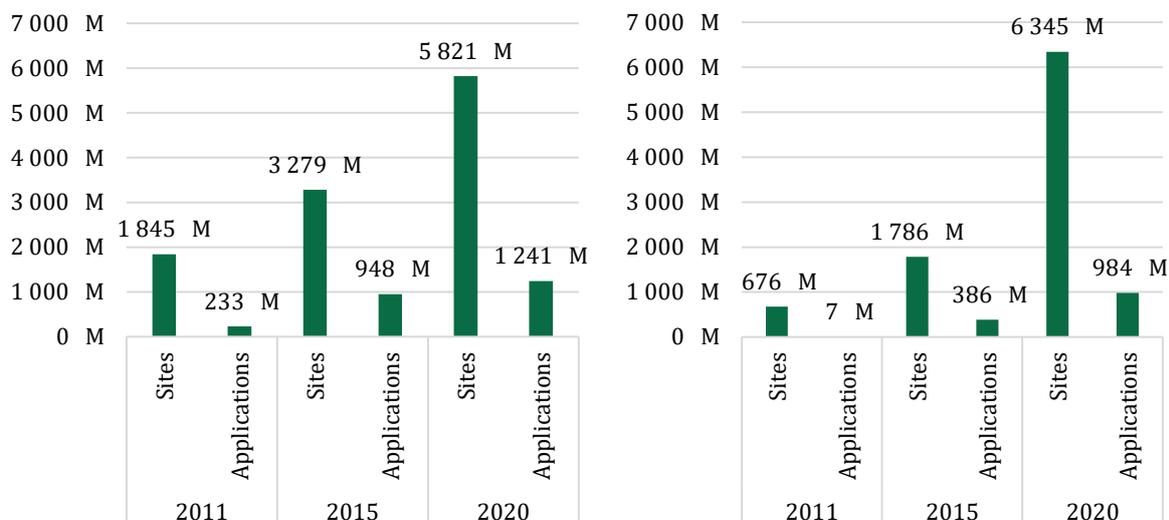
¹⁴ ACPM, 2021, contribution écrite à la mission.

¹⁵ Médiamétrie, 23 février 2021, « L'année internet 2016 : Le mobile, l'expérience enrichie ».

¹⁶ ACPM, 2021, contribution écrite à la mission.

Annexe VII

Graphiques 6 : Évolution du nombre annuel de visiteurs uniques (en million) des sites internet de la PQN (gauche) et de la PQR (droite)¹⁷



Source : ACPM, 2021, contribution écrite à la mission ; mission.

On constate cependant encore un usage dual de la presse, entre le papier et le numérique : 20 % des Françaises et des Français déclarent en 2020 utiliser uniquement le format papier, 13 % le format numérique et 43 % combinent les deux formats, les 24 % restant ne lisant pas la presse¹⁸.

Les « *pure players* », c'est-à-dire présents uniquement en format numérique, constituent la première source d'information sur internet pour 7 % des Françaises et des Français, contre 8 % pour les autres sites internet. Ils occupent une place encore limitée dans l'accès à l'information sur internet : sur les seize médias en ligne les plus utilisés en 2019 et 2021, seuls trois étaient des « *pure players* » : Brut (10 % des Françaises et des Français déclarent l'utiliser de façon hebdomadaire), le HuffPost (9 %)¹⁹ et Médiapart (7 %).

¹⁷ S'agissant de la PQN, la fréquentation des applications ne comprend pas les titres La Croix et L'Humanité, ni celle du titre Le Figaro en 2011 ; elle ne comprend pas non plus L'Humanité en 2015. Le New York Times n'est jamais pris en compte. S'agissant de la PQR, le nombre de sites pris en compte est de : 26 en 2011 ; 33 en 2015 ; 44 en 2020. Le nombre d'applications est de : 8 en 2011 ; 23 en 2015 ; 37 en 2020.

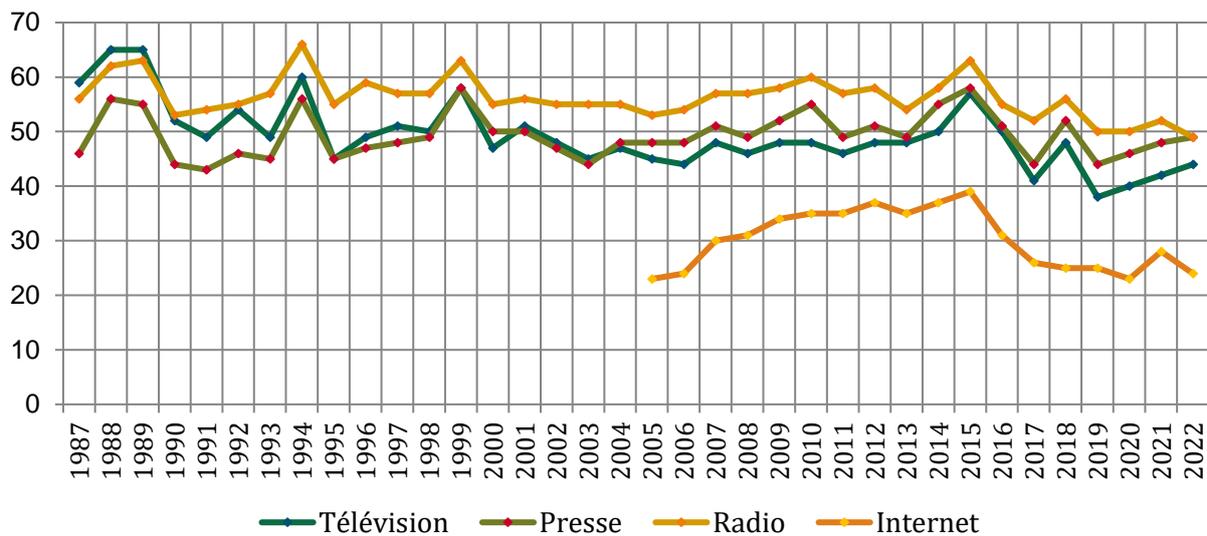
¹⁸ CREDOC, 2021, « Baromètre du numérique 2021 », p. 170.

¹⁹ Reuters Institute, 2019, *ibid*, p. 85 ; Reuters Institute, 2021, *ibid*, p. 79.

3. Les Françaises et les Français ont aujourd'hui relativement peu confiance dans les contenus d'information

Les Françaises et les Français ont aujourd'hui peu confiance dans leurs médias²⁰. En effet, la crédibilité qui leur est portée, c'est-à-dire la capacité perçue de raconter de façon fiable une réalité, ne dépasse 50 % des personnes interrogées pour aucun média. Si l'on observe une forme de convergence de la crédibilité portée aux médias traditionnels en 2022, avec 49 % pour la radio et la presse écrite, et 44 % pour la télévision, la crédibilité portée à internet n'est que de 24 %. Cette situation n'est pas nouvelle (cf. graphique 7) malgré le fait que le niveau de crédibilité portée à certains médias reste relativement stable dans le temps. Il en va notamment de la presse écrite, passée de 46 % en 1987 à 49 % aujourd'hui. En revanche, la télévision a connu une perte de 17 points en 34 ans, passant de 59 % en 1987, lorsqu'elle était encore le média le plus crédible aux yeux des Françaises et des Français, à 42 % aujourd'hui. La radio a également connu une baisse importante, de sept points en 34 ans, dont trois sur un an, passant de 52 % à 49 % entre 2019 et 2020. Si internet apparaît avoir gagné un point de crédibilité aux yeux des Françaises et des Français entre 2005 et 2022, passant de 23 % à 24 %, il convient malgré tout de noter que sa crédibilité, qui avait connu une tendance continuellement haussière entre 2005 et 2015, pour atteindre un pic de 39 % cette année-là, a depuis lors perdu quinze points.

Graphique 7 : Evolution de la confiance des Françaises et des Français dans les médias (en %)



Source : Kantar Media, 2022, « La confiance des Français dans les médias », p.8 ; mission.

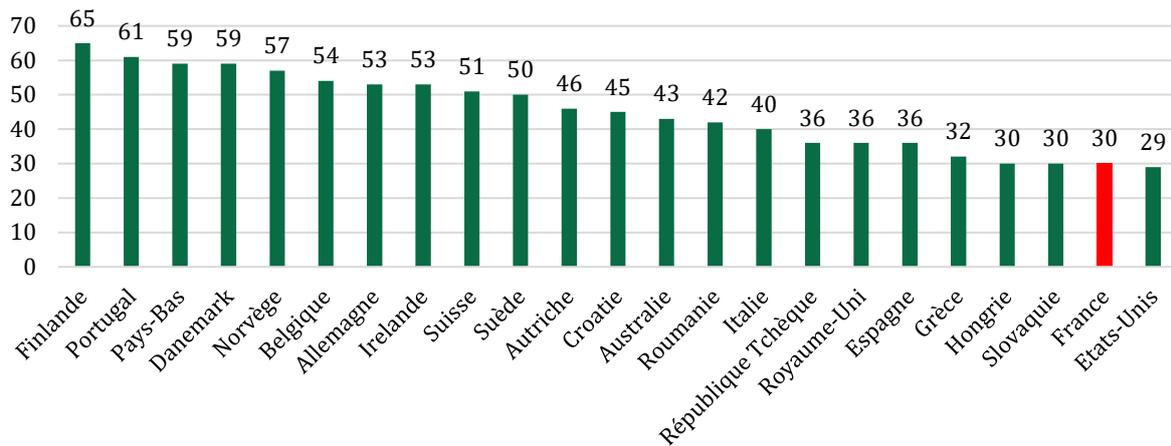
Le manque de confiance dans les médias se traduit par un manque de confiance dans l'information²¹. La France est en effet le pays européen dans lequel la confiance dans l'information est la plus faible en 2020 (cf. graphique 8). Seuls 30 % des Françaises et des Français déclarent avoir confiance dans l'information, au même niveau que les Hongrois et les Slovaques. La moyenne européenne se situe aux alentours de 45 %, et les Finlandais sont ceux qui accordent la plus grande confiance à l'information (65 %). Au plan international, les États-Unis sont toutefois légèrement derrière la France, seuls 29 % des Américains déclarant avoir confiance dans l'information. Pour autant, les Australiens, dont le secteur des médias est l'un des plus concentrés des pays occidentaux²², déclarent pour leur part accorder leur confiance dans l'information à hauteur de 43 %.

²⁰ Kantar Media, 2021, *ibid.*

²¹ Reuters Institute, 2021, *ibid.*, p. 62-108.

²² Eli M. Noam, Oxford University Press, 2016, « *Who Owns the World's Media?: Media Concentration and Ownership around the World* ».

Graphique 8 : Niveau de confiance dans l'information en fonction des pays en 2020 (en %)



Source : Reuters Institute, 2021, « Digital News Report » p.62-108 ; mission.

4. La numérisation des médias dilue la frontière entre ce qui relève ou non de l'information

L'information dans le secteur de la communication ne bénéficie pas d'une définition juridique établie. Si ce terme est utilisé dans de nombreux textes composant le droit des médias, tels que la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, il n'y est toutefois jamais décrit. Seuls des textes extérieurs au domaine de la communication ont pu en donner une définition, cependant trop large pour être applicable à l'information délivrée par les médias²³.

La notion d'information politique et générale (IPG) est toutefois définie par la loi n° 47-585 modifiée du 2 avril 1947 s'agissant de la presse. Elle permet à la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) de reconnaître comme tels les titres de presse répondant à trois critères cumulatifs pour la presse écrite, et une condition supplémentaire pour la presse en ligne²⁴ :

- ♦ une publication IPG doit apporter des informations et commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens de façon permanente, ce qui suppose que sa périodicité soit, au maximum, hebdomadaire²⁵. Dans ce contexte, l'information doit être politique, c'est-à-dire « relative aux rapports entre les États, au fonctionnement des institutions juridiques, ainsi qu'à tous les problèmes d'ordre social, moral ou administratif qui intéressent la vie de la cité », ou générale, c'est-à-dire une information qui n'est pas spécialisée par son objet, « et qui apporte ainsi régulièrement et principalement des informations et des commentaires sur un ensemble de sujets d'actualité sans en privilégier aucun »²⁶, qu'elle soit locale, régionale ou internationale ;

²³ L'information a été définie dans un arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique présentant l'information comme un « élément de connaissance susceptible d'être représenté à l'aide de conventions pour être conservé, traité ou communiqué », et en matière de défense dans une instruction générale interministérielle de 2010 sur la protection du secret de la défense nationale comme « tout renseignement ou tout élément de connaissance susceptible d'être représenté sous une forme adaptée à une communication, un enregistrement ou un traitement ».

²⁴ Article 4 de la loi n° 47-585 modifiée du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques.

²⁵ CPPAP, 2021, « Publications d'information politique et générale – ciblage de la presse imprimée ».

²⁶ CPPAP, 2021, *Ibid.*

Annexe VII

- ◆ la majorité de sa surface rédactionnelle doit être consacrée à l'IPG, ce qui suppose, en vertu de l'article D.18 du code des postes et des communications électroniques, qu'au maximum deux tiers de sa surface soit consacrée à la publicité, et qu'au minimum un tiers soit consacrée à des contenus d'intérêt général ;
- ◆ une publication d'IPG doit présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs, ce qui suppose d'exclure les publications spécialisées. La CPPAP distingue toutefois les publications spécialisées des publications s'adressant à un lectorat particulier (sélectionné, par exemple, à raison de son âge, de son appartenance politique ou de sa catégorie socio-professionnelle). Pour autant, les publications visant une catégorie particulière²⁷ (par exemple une profession déterminée) ou imposant des prix de vente au numéro très élevé²⁸ (qui ne s'adresse donc pas au grand public), ne peuvent bénéficier du label IPG ;
- ◆ enfin, s'agissant des services de presse en ligne²⁹, l'équipe rédactionnelle du service doit être constituée d'au moins un journaliste professionnel au sens de l'article L. 7111-3 du code du travail, c'est-à-dire « 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 ».

Ce dernier critère va être prochainement généralisé puisque les critères d'inscription en CPPAP vont évoluer et impliqueront notamment, à compter de juin 2022, pour les titres imprimés comme pour la presse en ligne, la présence d'une équipe rédactionnelle composée de journalistes³⁰.

La reconnaissance de la qualité d'IPG pour un titre de presse lui permet de bénéficier du régime de provisions pour investissement³¹, de tarifs postaux préférentiels³², ainsi que d'un certain nombre d'aides directes et indirectes³³. De plus, le dispositif anti-concentration applicable à la presse ne concerne que les quotidiens imprimés d'information politique et générale (article 11 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse).

La notion d'IPG n'épuise cependant pas le concept d'information. D'une part, la définition posée par la loi n° 47-585 modifiée du 2 avril 1947 ne s'applique qu'à la presse, alors même que la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986³⁴ y fait également référence pour l'audiovisuel, sans la définir. Comme indiqué par l'ARCOM à la mission, les rapports annuels sur les obligations des services de médias audiovisuels établis pour chaque groupe présentent la structure des programmes dans la catégorie « Information, émissions de service » en quatre genres de programme : les journaux d'information, les magazines d'information, les émissions de services et les autres émissions d'information ; les trois premiers genres peuvent être considérés comme relevant de la thématique de l'information politique et générale.

D'autre part, initialement réservé à la presse quotidienne ou hebdomadaire consacrant une part importante à l'information politique nationale ou locale, le caractère d'IPG suscite des difficultés d'application pour certains titres de presse hebdomadaire régionale traitant peu de sujets politiques ou pour la presse agricole, qui aborde la politique à travers le prisme de l'agriculture.

²⁷ Conseil d'État, décision n° 252178 du 3 novembre 2004, « Arritti ».

²⁸ Conseil d'État, décision n° 42462 du 14 décembre 1983, « La lettre de l'expansion ».

²⁹ Article 2 du décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986.

³⁰ Décret n° 2021-1746 du 21 décembre 2021 modifiant le code des postes et des communications électroniques, le code général des impôts et le décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour l'application de l'article 1er de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

³¹ Article 39 bis A du code général des impôts.

³² Article D19-2 du Code des postes et des communications électroniques.

³³ Aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (décret n° 2002-29 du 25 avril 2002) ; aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (décret n° 2017-1700 du 15 décembre 2017) ; Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (décret n° 89-529 du 28 juillet 1989).

³⁴ Articles 13, 16, 19, 29, 30-8, 41-1, 41-1-1, 41-2 et 41-2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

Annexe VII

Deux magazines hebdomadaires nationaux sont reconnus d'IPG, Télérama et Elle, ce qui suscite des débats au sein des familles de presse, et notamment de la presse magazine. Ainsi, la terminologie d'IPG peut difficilement capturer l'ensemble de la production d'information.

Il convient de souligner par ailleurs que l'Autorité de la concurrence a défini un marché pertinent de la presse quotidienne d'information politique et générale, tant en matière de concentrations que de pratiques anti-concurrentielles³⁵. Dans les deux cas, l'analyse ne reposait pas sur la régulation sectorielle de la qualification d'IPG, mais directement sur un examen des besoins des consommateurs.

La notion d'information est par nature difficile à définir. Génériquement, l'information est avant tout un acte qui consiste à transmettre un savoir provenant d'une source à un récepteur³⁶. Une telle définition apparaît toutefois trop large pour s'appliquer aux médias. Une autre définition peut conduire à englober tous les éléments qui concourent à la formation des opinions des citoyens, ce qui comprend à la fois l'activité des médias mais aussi d'autres secteurs comme l'édition littéraire ou encore la création cinématographique.

L'ARCOM définit comme programmes d'information à la télévision les journaux télévisés et les émissions de débat qui abordent principalement des questions d'actualité et de société, et sont réalisés par des journalistes, qui appartiennent souvent à la rédaction de la chaîne. Les magazines de reportages, réalisés sur un temps plus long, et les commentaires sur l'actualité réalisés dans des émissions autres que d'information politique et générale peuvent également entrer dans la catégorie des programmes d'information³⁷. La délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance des programmes qui y concourent du CSA impose par ailleurs aux éditeurs de programmes d'information d'éviter toute confusion entre information et divertissement et de faire appel à des journalistes pour leurs émissions d'information politique et générale. En pratique, la distinction entre l'information et les autres catégories de programmes est difficile à établir, par exemple dans le cas où des personnalités politiques sont invitées sur des plateaux d'émissions de divertissement (émissions dites d'« *infotainment* »)³⁸.

La numérisation des médias dilue encore davantage la frontière entre ce qui relève ou non de l'information. La démocratisation des plateformes de partage de vidéos et des réseaux sociaux s'est accompagnée de nouvelles façons de produire et diffuser des contenus participant à la formation de l'opinion des citoyens. Il en va ainsi, par exemple, du phénomène des influenceurs, c'est-à-dire de vidéastes, le plus souvent amateurs, qui se mettent en scène dans des vidéos diffusées sur des plateformes numériques telles que YouTube ou Twitch – activité par ailleurs identifiée par l'Autorité de la concurrence comme un marché pertinent en 2019³⁹. Réalisant des émissions d'information en direct⁴⁰ ou encore des interviews de personnalités politiques⁴¹, ils participent tout autant que les médias traditionnels à l'information du public sur des questions d'actualité, avec des audiences parfois importantes, notamment auprès des jeunes générations. À titre d'exemple, la chaîne YouTube HugoDécrypte, qui comptabilise aujourd'hui presque 1,5 M d'abonnés, réalise des audiences allant de 200 000 à 400 000 vues par vidéos, sur des formats quotidiens⁴².

³⁵ Autorité de la concurrence, décisions 15-DCC-139 du 20 octobre 2015 et 14-D-02 du 20 février 2014.

³⁶ Patrick Charaudeau, 2011, « Les médias et l'information ».

³⁷ CSA, site internet (consulté le 21 janvier 2022), non daté, « Les spécificités de l'information à la télévision » ; CSA, délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance des programmes qui y concourent.

³⁸ 20 Minutes, 20 mars 2012, « Les émissions de divertissement désormais incontournables pour les politiques ».

³⁹ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-94 du 24 mai 2019, §29.

⁴⁰ Le Monde, 14 janvier 2022, « Sur Twitch, de Domingo à Hugo Travers, les streamers réinventent les codes des talk-shows télévisés ».

⁴¹ Le Figaro, 13 juillet 2021, « Influenceurs et politique : la société face au risque d'une "réduction du débat politique" ».

⁴² Chaîne YouTube HugoDécrypte, 19 janvier 2022.

Annexe VII

Le régulateur britannique (Ofcom) retient la qualification de « news » plutôt que d'information, terme dont la définition se trouve au confluent de notions d'actualités, d'information ou de nouvelles. Dans le cadre d'une étude menée en 2018 et visant à étudier les modes de consommation et la perception des « news » au Royaume-Uni⁴³, l'autorité de régulation britannique souligne en effet que les « news » dépassent les seules informations de source journalistique et désignent, plus globalement, l'ensemble des informations qui peuvent avoir un impact dans leur vie personnelle ou sociale, et qui leur permettent de mieux comprendre le monde qui les entoure. Ces informations sont présentes dans les médias traditionnels mais tout autant ailleurs, par exemple dans les séries télévisées (« *comedy shows* »), les documentaires, le bouche-à-oreille ou encore les contenus publiés sur les réseaux sociaux (« *selfie news* »). L'étude souligne que, selon les participants, tout un chacun peut aujourd'hui jouer le rôle d'un journaliste (« *become an informal journalist* ») en ayant recours à des outils du quotidien comme les réseaux sociaux, les blogs et les smartphones. C'est la raison pour laquelle l'Ofcom avait, en 2021, proposé de revoir la notion « *d'entreprise de média* » pour l'application du dispositif sectoriel britannique de limitation des concentrations, pour lui préférer la notion de « *news producer* » (cf. Annexe IV, section 3.1.2.3).

⁴³ Ofcom, 13 juillet 2018, « *The changing world of news: qualitative research* ».

ANNEXE VIII

**La mesure de l'audience et des « parts
d'attention » des médias à l'ère numérique**

SOMMAIRE

1. LA MESURE DE L'AUDIENCE	1
1.1. La mesure de l'audience des médias a évolué pour s'adapter aux usages et aux techniques	1
1.2. La mesure de l'audience s'est complexifiée à l'ère numérique	3
1.3. La mesure de l'audience se heurte par ailleurs à l'accès aux données des plateformes.....	5
1.4. La mesure de l'audience n'est aujourd'hui pas réalisée par des organismes indépendants des éditeurs et des annonceurs.....	7
2. LA MESURE DES « PARTS D'ATTENTION »	9
2.1. La mesure du pluralisme par les « parts d'attention » apparaît plus adaptée que par l'audience.....	9
2.2. Au regard des « parts d'attention », le secteur des médias en France apparaît relativement peu concentré.....	12
2.3. Les autorités britanniques ont bloqué une opération de concentration au regard de l'objectif de pluralisme en 2017 en se basant, notamment, sur la mesure des « parts d'attention »	15

1. La mesure de l'audience

Le rapport de M. Alain Lancelot de 2005 avait recommandé de fonder le dispositif anti-concentration sur l'audience réelle des médias¹, relevant notamment que ce critère apparaît comme le plus proche de la notion de pluralisme, puisque le plus révélateur du taux de pénétration d'un média dans l'opinion. Si cette proposition apparaissait relativement simple à mettre en œuvre en 2005, elle semble toutefois techniquement bien plus difficile à opérer à l'heure de la convergence et de la numérisation des médias.

1.1. La mesure de l'audience des médias a évolué pour s'adapter aux usages et aux techniques

La mesure de l'audience des médias traditionnels est réalisée de manière différenciée selon les médias :

- ◆ **la mesure de l'audience de la télévision**, réalisée par la société Médiamétrie² sur la base de deux panels réunissant au total 16 000 personnes, s'appuie sur le « tatouage numérique » (« *watermarking* »), une technologie permettant d'identifier le programme d'une chaîne ainsi que son heure de diffusion, par l'introduction d'un marquage sonore en son sein (cf. encadré 1). Elle permet de mesurer, en continu, l'audience des chaînes quel que soit leur mode de réception, et fournit des résultats d'audience exprimés en durée d'écoute individuelle (DEI), un indicateur correspondant à la moyenne du temps passé à l'écoute des programmes, qui peut être affiné par âge et profil socio-professionnel. La DEI peut ensuite être traduite en part d'audience, c'est-à-dire la part que représente la durée d'écoute d'une chaîne dans la durée d'écoute totale du média télévision³ ;
- ◆ **la mesure de l'audience de la radio**, également réalisée par Médiamétrie, s'appuie, d'une part, sur une enquête téléphonique auprès d'environ 100 000 auditeurs sur une année (cette enquête, auparavant dénommée « 126 000 Radios », a été renommée EAR - Etude Audience Radio - en septembre 2021 à l'occasion de perfectionnements méthodologiques) et, d'autre part, sur la consommation déclarée par un panel de 10 000 auditeurs dotés d'un « carnet d'écoute » qui détaillent, sur une semaine donnée, leur consommation radio⁴ – ce complément de données permet notamment de prendre en compte les habitudes d'écoute, ce que ne permet pas de faire une enquête téléphonique individuelle ponctuelle. Les données du « carnet d'écoute » seront toutefois remplacées à compter de septembre 2022 par une mesure électronique sur la base du « tatouage numérique » (« *watermarking* »)⁵. L'audience est également exprimée en DEI puis en part d'audience ;

¹ Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, « Les problèmes de concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre », p. 75-76.

² Médiamétrie est une société anonyme dont le conseil d'administration se compose de 12 membres : Radio France, Groupe M6, NextRadioTV, Union des marques, France Télévisions, TF1, Société d'édition de Canal+, Promotions & spectacles d'Europe 1, Dentsu Aegis Network France, Publicis Conseil, Havas et DDB Holding Europe. Six comités définissent, orientent et valident les mesures et études de Médiamétrie : Audimétrie, TV Thématiques, Internet, Radio, Métridomet Data. Des commissions scientifiques et techniques, des groupes de travail et une Assemblée Internet complètent ces six comités.

³ CESP, 22 juillet 2021, « Rapport d'audit Médiamat : mesure d'audience de référence à la télévision ».

⁴ CESP, 3 novembre 2020, « Rapport d'audit étude d'audience 126 000 ».

⁵ Médiamétrie, 2021, « Etude de référence radio », p. 2.

Annexe VIII

- ◆ **la mesure de l'audience de la presse**, réalisée par l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM)⁶, s'appuie sur un questionnaire communiqué à un échantillon d'environ 27 000 personnes en format papier ou numérique⁷. Sur cette base, est estimée l'audience des titres, dans leur version papier et numérique, y compris sur les réseaux sociaux⁸. L'audience correspond à une estimation du nombre total de lecteurs d'un titre⁹ et intègre une hypothèse de nombre moyen de lecteurs par exemplaire (dit aussi taux de circulation); elle se différencie de la diffusion, qui mesure le nombre d'exemplaires distribués de manière payante ou gratuite.

Encadré 1 : La mesure de l'audience télévisée, du « bouton presseur » ou « tatouage numérique » (« watermarking »)

Médiamétrie a mis en place en 1989 une première méthode de mesure de l'audience, fonctionnant sur la base d'un audimètre à « bouton presseur », qui devait être actionné par un panel de foyers lorsqu'ils allumaient et éteignaient la télévision ou lorsqu'ils changeaient de chaîne. Cette méthode présentait des biais inhérents à sa complexité, au regard notamment des erreurs d'utilisation et de la difficulté à obtenir un panel représentatif de Françaises et de Français acceptant la contrainte du bouton presseur. Dans les années 2000 cette technique a été jugée obsolète, car peu adaptée à la multiplication des modes de réception, conduisant à une évolution des instruments de mesure.

Depuis 2008, Médiamétrie mesure l'audience télévisée par la technique dite de « tatouage numérique » (« watermarking »). Ce procédé consiste à intégrer dans les programmes des chaînes de télévision un « tatouage sonore », inaudible à l'oreille humaine, comprenant à la fois l'identifiant de la chaîne, la date et l'heure de diffusion (« timestamp ») – ce qui permet de déterminer si le programme a été regardé en direct, en différé ou en télévision de rattrapage (« replay »). Ce signal peut être capté par un équipement (« audimètre »), positionné à proximité du téléviseur à domicile ou bien portable (« pager ») pour capter l'écoute en mobilité. Cet équipement permet de mesurer l'audience des chaînes quel que soit le réseau d'accès (TNT, satellite, IPTV, OTT,) ou le terminal utilisé (télévision, ordinateur, téléphone, tablette).

Source : Médiamétrie, 25 octobre 2016, « Le watermarking, une innovation technologique pour mesurer l'audience de la télévision » ; Régine Chaniac, 2003, « Télévision : l'adoption laborieuse d'une référence unique » ; Maria Mercanti-Guérin, 2009, « Médiamétrie : des innovations très médiatiques » ; mission.

Les techniques actuelles mesurent également l'audience numérique des médias. S'agissant de la télévision, des équipements de mesure de l'audience en mobilité (« pager ») permettent de capter l'audience des programmes télévisés visionnés, outre sur la télévision, sur les mobiles multifonction (« smartphones »), tablettes, ordinateurs mis en ligne sur internet¹⁰, dès lors que les contenus ont été « watermarkés ». De même, un partenariat conclu entre l'ACPM et Médiamétrie permet de mesurer l'audience numérique des sites et applications des éditeurs de presse, par hybridation statistique¹¹ des données de lecture de la presse papier avec les données obtenues dans le cadre de l'étude « *Internet Global* » de Médiamétrie, qui mesure l'audience des sites internet et applications consultés depuis un ordinateur, une tablette et un mobile multifonction (« smartphone ») (cf. encadré 2) ; les résultats n'intègrent toutefois pas le temps effectif de lecture des internautes. Enfin, Médiamétrie mesure l'audience de l'audio à la demande (« podcasts ») de radio sur la base des données d'écoute issues des sites et applications internet

⁶ L'ACPM est une association née de la fusion en 1985 entre l'OJD (contrôle de la diffusion de la presse et de la fréquentation des sites et applis) et la SAS AudiPresse (mesure de l'audience de la presse), elle comprend comme membres des éditeurs presse (6), des éditeurs numériques (365), des intermédiaires de presse (14), des kiosques numériques (14), des instituts de mesure (21), des régies publicitaires (17), des agences media (30) et des annonceurs (3), des marques (816) et compte enfin des membres associés (83).

⁷ CESP, mai 2021, « Rapport d'audit OneNext ».

⁸ Dans sa contribution écrite à la mission, l'ACPM a précisé que les réseaux sociaux pris en compte étaient Facebook, Instagram, TikTok, Pinterest, LinkedIn, Twitter et Snapchat.

⁹ ACPM, 2021, « La mesure d'audience du média presse », p. 2.

¹⁰ Médiamétrie, 25 octobre 2016, « Le watermarking, une innovation technologique pour mesurer l'audience de la télévision ».

¹¹ L'hybridation statistique consiste en la mise en cohérence de données issues d'échantillons avec des données exhaustives mais de granularité différente, sur la base de critères sociodémographique et comportementaux.

des éditeurs, exprimée en nombre d'écoutes ou de téléchargements¹². L'ACPM mesure aussi l'audience des contenus audio à la demande (« *podcasts* ») sur la base d'une déclaration systématique de leur fréquentation des réalisée par les éditeurs, et contrôlée par elle¹³. Là aussi, l'audience des radios et celle des contenus audio à la demande (« *podcasts* ») ne sont pas agrégées, et font l'objet de deux publications distinctes par Médiamétrie, et d'une publication spécifique par l'ACPM.

Les principales méthodes et techniques de mesure de l'audience de Médiamétrie et de l'ACPM font l'objet de certifications par un tiers indépendant, permettant de s'assurer de leur robustesse statistique et de la prise en compte des évolutions technologiques. Il en va notamment des études d'audience de la télévision, de la radio et d'internet produites par Médiamétrie, ainsi que de la presse pour l'ACPM. Les audits sont assurés par le Centre d'étude des supports de publicité (CESP), une association interprofessionnelle qui réunit les acteurs du marché de la publicité intéressés à l'audience des médias¹⁴.

1.2. La mesure de l'audience s'est complexifiée à l'ère numérique

Ainsi, dès lors qu'un programme est « *watermarké* », son audience en direct (« *live* »), différée ou « *replay* » est réintégrée à l'audience des chaînes dans la limite de sept jours après leur diffusion linéaire, selon une convention conclue entre les actionnaires de Médiamétrie.

Le recours à des panels de consommateurs présente traditionnellement des limites méthodologiques. D'une part, la constitution des panels doit être représentative de la population française (cf. encadré 2), ce qui peut ne pas être systématiquement le cas ; en particulier, certaines mesures d'audience peuvent sous-estimer la population âgée de 15 à 34 ans, qui se caractérise pourtant par des usages de consommation spécifiques¹⁵. De plus, le recours à des techniques de fusion statistique entre des données recueillies à travers des sondages et par voie électronique est un exercice délicat, car cette technique suppose que les deux populations considérées aient les mêmes habitudes de consommation ; s'y ajoute un biais lié au fait d'agréger des données recueillies sur deux modes différents, par voie déclarative et automatique¹⁶.

Encadré 2 : Les panels et échantillons¹⁷ utilisés pour les différentes mesures d'audience

La mesure de l'audience télévisée par Médiamétrie repose sur deux panels :

- le premier, qualifié de « panel Médiamat », comprend 5 000 foyers représentatifs de la population française composés de plus de 11 500 individus âgés de quatre ans et plus ; il permet de déterminer l'audience de la télévision à domicile ;
- le second, qualifié de panel « Audimétrie Individuelle Portée » (AIP), est constitué de 4 500 individus de quinze ans et plus représentatifs de la population française ; il permet de déterminer l'audience de la télévision en mobilité.

La mesure de l'audience radio par Médiamétrie repose sur deux échantillons :

- d'une part, un échantillon de 100 000 personnes pour les enquêtes téléphoniques, représentatif de la population âgée de treize ans et plus, sélectionnée sur des quotas sociologiques et

¹² Médiamétrie, 7 octobre 2021, « La mesure des Podcasts en septembre 2021 », p. 5.

¹³ ACPM, février 2021, « Règlement d'application : certification des chiffres de diffusion des Podcasts ».

¹⁴ Participent à son conseil d'administration : des régies publicitaires (TF1, M6, France Télévision, Next Media Solutions, Reworld Media, Les Echos Le Parisien Médias, 366, JCDcaux, Clear Channel, Verizon, Google), des représentants des annonceurs (Union des marques), des agences médias (Dentsu Aegis Network, Havas, Omnicom Group, UDECAM), des agences de communication (AACC), d'autres opérateurs de communication (Orange).

¹⁵ CESP, mai 2021, « One Next : synthèse de l'audit », p. 2.

¹⁶ CESP, mai 2021, *ibid.*

¹⁷ La différence entre un panel et un échantillon est qu'un panel est constitué, dans le temps par les mêmes personnes, tandis qu'un échantillon se compose de personnes différentes dans le temps.

géographiques ;

- d'autre part, les 10 000 personnes remplissant le « carnet d'écoute » sont sélectionnées parmi les 100 000 répondants à l'enquête téléphonique, selon une même représentativité sociodémographique et géographique.

La mesure de l'audience internet par Médiamétrie repose sur trois panels, soit un par écran :

- le panel « ordinateur » est constitué de 15 000 individus âgés de deux ans ou plus et équipés d'au moins un ordinateur ayant accès à internet ;
- le panel « smartphone » est constitué de 10 500 individus âgés de onze ans ou plus et équipés d'au moins un mobile multifonction (« *smartphone* ») connecté à internet ;
- le panel « tablette » est constitué de 4 500 personnes âgées de deux ans ou plus et bénéficiant d'au moins une tablette connectée à internet depuis leur domicile.

Certains panélistes, qualifiés de « *single source* », voient leur consommation mesurée sur deux à trois écrans. Les individus sont sélectionnés selon la méthode des quotas, afin d'assurer une représentativité sociodémographique.

La mesure de l'audience de la presse par l'ACPM repose sur un échantillon constitué d'environ 27 000 personnes âgées de quinze ans et plus. Il se décompose en un échantillon socle d'environ 25 000 personnes, ainsi que de deux sur-échantillons « top cadres » et « top revenus » - individus de 18 ans ou plus appartenant aux 10 % des foyers avec les revenus les plus élevées, d'environ 1 200 et 1 000 individus chacun. La représentativité est également assurée selon la méthode des quotas, sur la base de critères sociodémographiques et géographiques.

Source : Médiamétrie, 28 avril 2021, « Les panels, indispensables à la mesure d'audience » ; Médiamétrie, 1^{er} juillet 2021, « Audiences : à l'occasion de l'Euro, retour sur un an de mesure de la télévision hors domicile et en mobilité » ; ACPM, mai 2020, « OneNext : note méthodologique » ; mission.

Le recours aux panels de consommateurs pose des défis pour l'avenir compte tenu de l'évolution des usages. En effet, la mesure de l'audience par ces panels trouvait une justification méthodologique jusqu'à la période récente, alors que l'offre audiovisuelle était relativement limitée et techniquement segmentée par support. Elle permet en effet de capter par des ordres de grandeur assez justes des phénomènes de consommation massifs, ce qui était facilité par l'homogénéité des usages, s'agissant par exemple des heures de grande écoute pour l'audiovisuel le matin et le soir. Cette méthodologie présente en revanche des limites qui seront croissantes à mesure que les usages basculeront vers le numérique. En effet, alors que le numérique tend à fragmenter à la fois l'offre et les usages, la technique des panels apparaît moins adaptée à la captation d'une consommation plus individualisée et de contenus dont l'audience est limitée. Le recours à des « méga panels », soit une ou plusieurs centaines de milliers de personnes, permettrait de pallier cette difficulté, mais l'augmentation du volume des panels est complexe, onéreuse et pourrait se heurter de façon croissante à la problématique de la protection de la vie privée et des données personnelles à mesure que l'audience est estimée par des équipements électroniques mesurant en continu la consommation sur des écrans portatifs, tablette, mobile multifonction (« *smartphone* »), ordinateur.

Une autre solution pourrait être de combiner les données obtenues dans le cadre des panels, qui permettent d'obtenir un aperçu des comportements, aux données obtenues par des mesures de masse : les logs (visiteurs uniques) récoltés par les opérateurs FAI et OTT, ainsi que les plateformes numériques (cf. *supra*), afin de bénéficier d'un volume large de données. Un modèle de fusion statistique entre ces deux types de données, combinant volume et comportement, donnerait une image relativement précise de l'audience digitale des éditeurs.

La mise au point d'une mesure globale de l'audience est un projet de moyen terme. Dans le contexte de la convergence des médias, l'audience globale d'un éditeur est, en théorie, l'audience de tous les contenus qu'il édite, quel que soit le média – presse, radio, télévision – et le support – téléviseur, ordinateur, presse papier, etc. On parle alors d'audience « *cross media* ». Le calcul de cette audience suppose un indicateur unique – le temps consacré aux contenus par exemple – qui puisse être calculé de manière fiable. Or, malgré les développements techniques récents, la mesure de l'audience reste encore à ce stade structurée en « silos » : la mesure de l'audience des

titres de presse ne comprend pas celle des vidéos et de l'audio à la demande (« *podcasts* ») qu'ils éditent sur internet ; la mesure de l'audience des chaînes télévision ne comprend pas celle des textes et des vidéos qu'elles éditent sur internet ; et la mesure de l'audience des stations de radio ne comprend pas celle des textes et de l'audio à la demande (« *podcasts* ») qu'elles éditent sur internet. Par ailleurs, aucune convention de mesure n'apparaît à ce stade consensuelle s'agissant de la vidéo à la demande.

Ainsi, la mesure de l'audience globale d'un média, tous supports confondus, se heurte, à ce jour, à des limites méthodologiques. S'il ressort des entretiens de la mission que la perspective de mise au point d'une mesure d'audience de marque « *cross media* » devrait être envisageable à moyen terme, d'ici quelques années, le recours à des équipements électroniques à cette fin supposera de s'adapter en continu aux évolutions technologiques (par exemple, pour capter l'audience d'un média sur un équipement de réalité virtuelle), induisant des choix méthodologiques supplémentaires, et il ne saurait en aucun cas être suffisant – ne pouvant pas, par exemple, capter automatiquement la lecture de la presse papier¹⁸.

La nécessité d'une meilleure prise en compte du numérique explique que les indicateurs d'audience de l'audiovisuel public aient été révisés. En effet, comme le soulignent les travaux parlementaires examinant les contrats d'objectifs et de moyens (COM) de l'audiovisuel public pour 2020-2022¹⁹, l'indicateur utilisé pour la télévision en linéaire était traditionnellement l'audience, définie comme la part moyenne d'utilisateurs d'un outil de diffusion ayant regardé un programme donné. Ces mêmes travaux relèvent que cet indicateur ne peut être utilisé pour les supports numériques, du fait notamment du caractère individuel de la consommation et de la diffusion. Dans ce contexte, les COM conclus entre Radio France et France Télévisions avec l'État pour cette période comprennent des « *indicateurs d'audience agrégeant, dans la mesure du possible, les performances de toutes les offres développées par les entreprises, quel que soit leur support* » :

- ◆ pour France Télévisions²⁰, il s'agit d'un indicateur de « couverture ou nombre de contacts », soit le nombre d'individus ayant regardé chaque semaine au moins une fois un programme, quel que soit l'écran ; un indicateur de « transformation numérique » comptabilise par ailleurs les vidéos vues chaque mois (hors plateformes externes) et le nombre d'utilisateurs mensuels des offres numériques en visiteurs uniques ;
- ◆ pour Radio France²¹, il s'agit d'un indicateur de « couverture cross-média » (radio et supports numériques propriétaires), en complément de la part d'audience du groupe ; s'y ajoute un indicateur d'« audience numérique » qui mesure notamment le nombre de lectures en direct et d'écoute à la demande ainsi que le nombre de lectures de vidéos.

1.3. La mesure de l'audience se heurte par ailleurs à l'accès aux données des plateformes

La prise en compte incomplète de l'audience sur les plateformes numériques constitue une limite méthodologique supplémentaire. En effet, la transformation des usages et le recours croissant aux réseaux sociaux rend nécessaire de mesurer l'audience numérique des médias y compris en dehors de leur propre environnement numérique (site internet et application), en intégrant celui des distributeurs de leurs contenus. Or, pour la télévision, les seuls contenus « *watermarkés* » pris en compte pour la mesure de l'audience sur internet sont

¹⁸ Même si l'on peut penser que l'usage du media papier aura tendance à décliner et que par conséquent l'incidence de ce dernier sur la mesure d'une audience « *cross media* » s'amenuisera le temps passant.

¹⁹ Assemblée nationale, 3 février 2021, rapport d'information sur les projets de contrats d'objectifs et de moyens 2020-2022 de France Télévisions, France Médias Monde, Radio France, ARTE France et de l'Institut national de l'audiovisuel, n° 3825.

²⁰ France Télévisions, 12 mai 2021, « Contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 entre l'État et France Télévisions », chapitre I.

²¹ Radio France, 7 mai 2021, « Contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 entre l'État et Radio France », chapitre I.

les contenus déjà diffusés ou ayant vocation à être diffusés en linéaire ; il s'agit là aussi d'une convention agréée par les parties prenantes de Médiamétrie. La conclusion de partenariats avec les plateformes peut être un moyen d'enrichir la mesure de l'audience²², à l'instar du partenariat entre Médiamétrie et Google destiné à analyser les comportements « bi-médias » des internautes et téléspectateurs dans la consommation de contenus audiovisuels, notamment sur YouTube. Toutefois, les modalités actuelles d'accès aux données ne peuvent assurer leur fiabilité totale et les données communiquées sont agrégées et anonymisées, les rendant plus difficilement exploitables par les éditeurs, ce que les plateformes justifient en général par des considérations liées à la protection des données personnelles²³. En outre, certaines plateformes refusent de communiquer les données d'audience des contenus²⁴.

Le « Digital Market Act » devrait faciliter l'accès aux données des plateformes numériques.

La proposition de texte de la Commission européenne en date du 15 décembre 2020²⁵ prévoit, en son article 6.1(g), que les contrôleurs d'accès doivent fournir gratuitement à la demande et au profit des éditeurs et annonceurs, un accès aux outils de mesure de performance et aux informations qui leur sont nécessaires pour effectuer leur propre vérification indépendante de l'inventaire publicitaire. Cette disposition a fait l'objet d'une proposition d'amendement par le Parlement européen en date du 15 décembre 2021 qui vise à renforcer les possibilités d'accès : elle prévoit en effet que les contrôleurs d'accès doivent fournir « *des données agrégées, non agrégées, ainsi que des données de performance d'une telle manière qu'elles permettraient aux annonceurs et aux éditeurs d'utiliser leurs propres outils de vérification et de mesure pour évaluer la performance des services essentiels proposés par les contrôleurs d'accès* »²⁶. Une telle disposition devrait permettre aux éditeurs de bénéficier gratuitement de données d'audience exploitables et générées par leurs propres activités sur les services de plateforme essentiels²⁷.

Enfin, le « Media Freedom Act » pourrait contenir des dispositions relatives à la mesure d'audience.

La Commission européenne relève en effet dans sa consultation publique de janvier 2022 que la concurrence dans le secteur des médias pose la question de la mesure d'audience, singulièrement au regard de l'impact des variations qu'elle peut avoir sur les revenus publicitaires des éditeurs²⁸. La Commission suggère six pistes d'intervention possible en la matière²⁹ :

- ◆ instituer un forum d'échange sur les meilleures pratiques de mesure de l'audience ;
- ◆ mettre en place des principes de transparence et d'objectivité de la mesure de l'audience ;
- ◆ établir un système d'audit indépendant des mesures de l'audience ;
- ◆ introduire des standards européens de mesure de l'audience ;
- ◆ confier à un organisme indépendant la supervision des méthodologies de mesure de l'audience au sein des États membres ;
- ◆ ne conduire aucune action en ce sens.

²² CSA, septembre 2016, « Plateformes et accès aux contenus audiovisuels : quels enjeux concurrentiels et de régulation ? », p. 44.

²³ OCDE, 2 décembre 2021, « Les problèmes de concurrence affectant les médias d'information et les plateformes numériques », p.19, §54.

²⁴ RMC Sport, 22 octobre 2021, « Ligue 1 : Amazon n'a pas encore communiqué ses audiences aux clubs ».

²⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) du 15 décembre 2020.

²⁶ Parlement européen, 15 décembre 2021, Amendements du Parlement européen à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques).

²⁷ Cette notion recouvre, en vertu de l'article 2 al.2 de la proposition de la Commission, les services d'intermédiation en ligne, les moteurs de recherche en ligne, les services de réseaux sociaux en ligne, les services de plateformes de partage de vidéos, les services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, les systèmes d'exploitation, les services d'informatique en nuage, et les services de publicité fournis par les services de plateforme essentiels énumérés.

²⁸ Commission européenne, 10 janvier 2022, « *Public consultation for European Media Freedom Act* », p.17.

²⁹ Commission européenne, 10 janvier 2022, *ibid*, p.19.

1.4. La mesure de l'audience n'est aujourd'hui pas réalisée par des organismes indépendants des éditeurs et des annonceurs

Les deux organismes de mesure de l'audience réunissent les éditeurs et les annonceurs. En effet, le capital de Médiamétrie, société anonyme, est principalement détenu par ses clients (cf. tableau 1), à savoir des entreprises de médias (62 %) et des annonceurs (35 %). De même, l'ACPM, association de la loi de 1901, réunit aussi les annonceurs et les éditeurs de presse³⁰. Le conseil d'administration, le comité « diffusion » et le comité « audience » de l'association sont constitués de 32 membres, dont 26 éditeurs, quatre annonceurs et deux administrateurs désignés provenant soit de la publicité soit des médias.

Tableau 1 : Structure du capital de Médiamétrie

Catégories d'actionnaire	Actionnaires	Part de capital détenue
Télévision	France Télévisions	22,89 %
	TF1	10,80 %
	Canal +	1,40 %
	Total télévisions	35,09 %
Radios	Radio France	13,50 %
	Europe 1	5,40 %
	RMC	5,40 %
	RTL	2,70 %
	Total radios	27,00 %
Annonces	Union des annonceurs	9,33 %
	Publicis	6,70 %
	Aegis médias France	6,70 %
	Havas	6,70 %
	Orange Participations	2,44 %
	Omnicom Media Groupe	1,62 %
	IPG France Holding	1,61 %
	Total annonceurs	35,10 %
Autres	Autres	2,81 %
Ensemble	Total	100,00 %

Source : Médiamétrie, 31 août 2021, « Le capital de Médiamétrie » ; mission.

La conciliation des intérêts des éditeurs et des annonceurs structure aujourd'hui la mesure de l'audience. En effet, la mesure de l'audience est réalisée aujourd'hui par Médiamétrie et l'ACPM aux fins de faciliter la transaction en matière publicitaire entre éditeurs et annonceurs. Les variations à la hausse ou à la baisse de l'audience d'un média se traduisant par une variation dans le même sens de ses revenus publicitaires ainsi que de l'investissement des annonceurs, toute modification de la méthodologie de mesure de l'audience est un exercice délicat qui suppose de concilier les intérêts de chacun des acteurs. Cette méthodologie résulte de conventions entre les éditeurs, les annonceurs et Médiamétrie : par exemple, les programmes télévisés visionnés en rediffusion ne sont pris en compte pour la mesure de l'audience que dans la limite de sept jours³¹ après leur diffusion en direct. Il ressort des entretiens de la mission que cette situation structure l'architecture, le fonctionnement et les paramètres de la mesure de l'audience. Ainsi dès lors que le « *media planning* »³² des annonceurs n'est pas construit tous supports confondus, mais segmenté par support, la mesure de l'audience en « silo » conserve encore toute sa pertinence pour ces acteurs.

³⁰ ACPM, 7 janvier 2022, « Instances ».

³¹ Médiamétrie, 7 janvier 2022, « Médiamétrie et la mesure d'audience : Département TV », p. 19.

³² Le « *media planning* » consiste à développer une stratégie publicitaire (définition de la cible, investissements financiers etc.) à travers les médias.

La mesure de l'audience par les deux organismes susmentionnés revêt par ailleurs un caractère facultatif. En effet, aucune obligation légale ne contraint les éditeurs à souscrire à une mesure d'audience par un tiers, qui représente un coût³³ : de ce fait, les études de mesure de l'audience ne prennent pas en compte tous les éditeurs. Par exemple, l'ACPM mesure la diffusion d'environ 700 titres de presse, mais ne mesure l'audience que de 200 à 250 d'entre eux³⁴. De même, Médiamétrie ne mesure pas l'audience de chaînes ou de stations comme BFM Business ou la BBC, qui diffusent pourtant en France. De ce fait, les données de mesure de l'audience exprimées en pourcentage ne reflètent pas exactement la part de chaque acteur dans le total de l'audience de tous les médias, mais sa part de l'audience totale des médias ayant souscrit à cette même mesure.

Cette situation n'apparaît pas entièrement satisfaisante pour l'application d'un dispositif anti-concentration. En effet, l'application du seuil de détention capitalistique prévu pour la télévision à l'article 39 al. 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 est conditionnée à une audience de plus de 8 %. Or, en l'état actuel, les données utilisées pour constater le respect de ce seuil sont les mesures de Médiamétrie. Alors qu'aucun texte d'application n'est venu préciser les modalités selon lesquelles doit être calculée l'audience (cf. encadré 3), cette situation génère une insécurité juridique potentielle dans le cas où un éditeur viendrait contester une éventuelle décision prise par le régulateur ou par la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) sur la base de telles données.

Encadré 3 : L'application de l'article 39 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

L'alinéa 3 du I. de l'article 39 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de cette règle. Le ministère de la Culture a confirmé à la mission que ce décret n'a jamais été pris et indiqué qu'il ne sera nécessaire que lorsque l'audience des acteurs dont le capital est détenu à plus de 49 % par une même personne physique ou morale approchera le seuil de 8 %, ce qui n'est pas encore le cas.

La mission observe, toutefois, qu'un tel décret, qui fixe notamment les conditions dans lesquelles l'ARCOM constate la part d'audience des services de télévision, apparaît nécessaire pour opposer les dispositions de l'article 39 à une personne physique ou morale qui viendrait à détenir plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision dont l'audience serait déjà supérieure à 8 %. Le rapport annuel du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) de 2003 indiquait à ce titre que faute de ce décret, cette disposition reste privée de tout effet s'agissant de la télévision numérique terrestre.

Au-delà, alors que l'article 39 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 s'attachait initialement à limiter l'influence d'un actionnaire sur le contrôle d'un éditeur de télévision, le seuil retenu de 49 % apparaît inadapté au regard de la notion de contrôle telle que définie par le droit commercial³⁵ – il permet à un actionnaire d'avoir le contrôle d'une chaîne nationale de télévision diffusée par voie hertzienne terrestre. La mission partage ainsi le constat du rapport de M. Alain Lancelot de 2005³⁶, qui qualifiait cette règle de « *largement obsolète* », et du CSA en 2021, qui relevait qu'elle « *apparaît très largement inopérante* »³⁷, ce qui avait par ailleurs motivé un réexamen de cette règle, sans suite, en 2003 puis en 2014³⁸. Les auditions de la mission ont par ailleurs fait ressortir que cette règle a pu conduire à désinciter des investissements dans des opérateurs de télévision.

Source : Légifrance ; DGMIC, 2021, contribution écrite à la mission ; mission.

³³ À titre d'exemple, l'étude de référence sur la diffusion et l'audience des titres de presse de l'ACPM a un coût pour les éditeurs compris entre 500 et 225 000 € hors taxe, en fonction du volume de diffusion d'un titre (ACPM, 2021, « Grille de cotisation »).

³⁴ ACPM, 2021, « L'étude ONE, la mesure de référence de l'audience de la presse ».

³⁵ Article L. 233-3 du code de commerce : toute personne, physique ou morale, est considérée comme en contrôlant une autre lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.

³⁶ Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, décembre 2005, *ibid.*

³⁷ CSA, 7 décembre 2021, *ibid.*

³⁸ Les Échos, 5 mars 2003, « Le gouvernement s'interroge sur l'évolution du seuil des 49 % dans l'audiovisuel » ; Les Échos, 14 novembre 2014, « Le gouvernement veut réformer les règles anti-concentration des médias ».

2. La mesure des « parts d'attention »

2.1. La mesure du pluralisme par les « parts d'attention » apparaît plus adaptée que par l'audience

La régulation anti-concentration sectorielle est aujourd'hui centrée sur les supports. Le dispositif anti-concentration sectoriel prend en effet en compte le poids d'un groupe de médias support par support (presse, télévision, radio). Des travaux de recherche récents³⁹ soulignent les limites de cette approche fondée sur les supports (« *platform-centric* »), les illustrant par le cas d'un pays donné constitué, par exemple, de 15 M d'habitants, et dans lequel 5 M de personnes s'informent par la presse, 5 M par la télévision et 5 M par internet : cette mesure n'est pas satisfaisante en ce qu'elle peut aussi bien correspondre à une situation dans laquelle chaque citoyen s'informe par un seul média, qu'à une situation dans laquelle un tiers de la population s'informe par trois médias et deux tiers de la population ne s'informent pas.

Or, il n'est pas neutre, en termes de pluralisme et du point de vue de l'influence des médias dans le processus démocratique, que les citoyens s'informent *via* une unique source d'information ou une pluralité de sources (cf. encadré 4). Schématiquement, l'influence d'un média dans la vie démocratique sera d'autant plus faible que les citoyens s'informent à travers une diversité de sources, car les biais caractérisant une source d'information peuvent être compensés par des sources d'information non biaisées – ou inversement biaisées⁴⁰. Les travaux susmentionnés suggèrent alors de mesurer la consommation d'information tous supports confondus au niveau de chaque individu (« *person-centric* »).

Encadré 4 : L'« Indice de Diversité » (« *Diversity Index* ») aux États-Unis

La Commission fédérale des communications (FCC) aux États-Unis a proposé en 2003 un nouvel indicateur devant permettre de mesurer la concentration dans le secteur des médias. L'indicateur considérait pour chaque entreprise ou groupe de média quatre supports (la télévision, la radio, la presse et internet), chacun d'entre eux étant pondéré en fonction de sa part dans la consommation de médias (33,8 % pour la télévision, 24,9 % pour la radio, etc.). Au sein de chaque support, chaque média comptait pour une « voix » (par exemple une station de radio comptait pour une « voix »), de sorte que chaque groupe représentait une part du total des « voix » distribuées. Cet indicateur présentait l'avantage d'être technologiquement neutre, considérant tous les supports d'un média, mais son grand défaut était d'attribuer chaque « voix » indépendamment de l'audience (par exemple, un grand quotidien national comptant autant qu'un petit titre de presse locale). Les autres limites tenaient au fait qu'il englobait tous les médias, indépendamment du fait qu'ils produisent ou non de l'information, et ne tenait pas compte de l'exposition de certains consommateurs à une pluralité de sources d'information. Cet indicateur ne fut finalement jamais utilisé, ayant été bloqué par la justice⁴¹.

Source : Andrea Prat, 2019, « Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age » ; *mission*.

Une autre mesure de la concentration peut être fondée sur les « parts d'attention ». Les travaux susmentionnés suggèrent de mesurer la concentration dans le secteur des médias à partir des « parts d'attention » de chaque groupe de médias. Cet indicateur est calculé à partir de la part d'un média dans les sources d'information de tous les consommateurs, tous supports confondus, agrégées ensuite au niveau national. La part d'attention d'un groupe de médias est, alors, la somme des parts d'attention des différents médias qu'il détient. Une segmentation des consommateurs par profils de consommation peut permettre d'illustrer schématiquement le fonctionnement de cette mesure et sa différence avec la mesure de l'audience (cf. encadré 5).

³⁹ P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « *Where do people get their news ?* », *Economic Policy*, vol. 34-97.

⁴⁰ P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, *ibid.*

⁴¹ *Prometheus Radio Project v. FCC*, 373 F.3d 372,402 (3d Cir. 2004).

Encadré 5 : Méthodologie de calcul des parts d'attention

On suppose une population de 20 M d'habitants divisée en trois segments de consommateurs : le segment 1 compte 5 M d'habitants, qui consomment des informations sur quatre médias pour un total de 3,0 heures par semaine ; le segment 2 compte 5 M d'habitants, qui consomment des informations sur trois médias pour un total de 2,5 heures par semaine ; enfin, le segment 3 compte 10 M d'habitants, qui ne consomment qu'une seule source d'information durant 1 heure par semaine. Le temps consacré par chaque segment à chaque source d'information est précisé dans le tableau 2. Pour chaque média, la consommation est calculée tous supports confondus.

La part d'audience de chaque média peut être calculée en sommant le temps passé par la population sur chacun des médias, puis en le divisant par le temps total passé par l'ensemble de la population à consommer de l'information soit 37,5 M h. Soit dans cet exemple pour la télévision 2 : $(1h \times 5 M + 1h \times 5 M) / (37,5 M h) = 27 \%$.

La part d'attention de chaque média est calculée différemment à partir de la part d'attention de ce média pour chacun des segments de la population, dont les modes de consommation diffèrent, pris isolément. Par exemple, le segment 1 passe un tiers de son temps à regarder la télévision 2, soit une part d'attention de 33 % de ce média au sein de ce segment de population. De même, le segment 2 passe 40 % de son temps à regarder la télévision 2, soit une part d'attention pour cette dernière de 40 %. Le segment 3 ne regarde pas la télévision 2. Au total, la part d'attention de la télévision 2 est calculée en pondérant la part d'attention de ce média par le poids de chaque segment dans la population totale, soit : $(33 \% \times 25 \%) + (40 \% \times 25 \%) = 18 \%$.

Cet exemple illustre bien que deux médias peuvent avoir la même audience (télévision 1 et télévision 2) mais des parts d'attention différentes en fonction du poids de que les consommateurs leur accordent dans leur consommation d'information.

Tableau 2 : Exemple de calcul des parts d'attention

	Télévision		Radio		Presse	
	TV 1	TV 2	Radio 1	Radio 2	Titre 1	Titre 2
Segment 1 (5 M d'habitants) (en h.)	-	1,0	-	0,5	1,0	0,5
Segment 2 (5 M d'habitants) (en h.)	-	1,0	1,0	-	0,5	-
Segment 3 (10 M d'habitants) (en h.)	1,0	-	-	-	-	-
Part d'audience	27 %	27 %	13 %	7 %	20 %	7 %
Part d'attention pour le segment 1	-	33 %	-	17 %	33 %	17 %
Part d'attention pour le segment 2	-	40 %	40 %	-	20 %	-
Part d'attention pour le segment 3	100 %	-	-	-	-	-
Part d'attention	50 %	18 %	10 %	4 %	13 %	4 %

Source : A. Prat, 2019, « *Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age* », Columbia University ; *mission*.

Cette approche présente trois principaux avantages⁴² : elle est technologiquement neutre, car elle estime la part d'attention d'un média quel que soit le support sur lequel les contenus sont consommés ; elle est micro-fondée sur un principe lié au bien-être des citoyens, à savoir la diversité des sources d'information ; elle peut être mise en œuvre, au plan national comme local, sur la base de données existantes (cf. *infra*). Un biais statistique de cette méthode est de considérer pour chaque consommateur ou chaque segment de consommateur la part de chaque média (en temps ou en nombre de sources d'information), accordant autant d'importance dans l'agrégation des données à une personne qui passe peu de temps à s'informer et à une personne qui y consacre beaucoup de temps ; ce biais peut être statistiquement neutralisé en ne considérant que les personnes s'informant pendant une durée totale minimale déterminée.

⁴² Stigler Committee on Digital Platforms, News Industry Subcommittee, 2019, « *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms* ».

Cette mesure suppose de disposer de données fines sur la consommation d'information tous supports confondus⁴³. Elle repose en effet théoriquement sur des données précisant les sources d'information de chaque individu et le temps qu'il consacre à chacune d'entre elles sur une unité de temps donnée, quel que soit le support utilisé. Ces données sont complexes à obtenir (par exemple pour un titre de presse donné, cela suppose d'agréger le temps de lecture en papier et sur internet). Par conséquent, une méthodologie de calcul simplifiée repose sur les données relatives aux sources d'information de chaque individu, peu importe le temps consacré à chacune d'elles (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Méthodologie simplifiée de calcul des parts d'attention

On suppose une population de 20 M d'habitants divisée en trois segments de consommateurs : le segment 1 compte 5 M d'habitants, qui s'informent *via* quatre médias ; le segment 2 compte 5 M d'habitants, qui s'informent *via* trois médias ; enfin, le segment 3 compte 10 M d'habitants, qui ne consomment qu'une seule source d'information. Pour chaque média, la consommation est calculée tous supports confondus.

L'audience d'un média reflète alors le nombre de segments qui s'informent par ce média. Par exemple, dans le tableau 3, seul un segment de population sur trois s'informe par la télévision 1, dont l'audience est alors de $1/3 = 33\%$. Avec cette mesure, la somme des audiences de tous les médias n'est pas égale à 100 %.

La part d'attention de chaque média est calculée à partir de la part d'attention de ce média pour chacun des segments de la population sur le même mode qu'à l'exemple précédent. Par exemple, le segment 1 s'informe *via* quatre médias donc on admet par hypothèse qu'il s'informe un quart de son temps par la télévision 2 (25 %) ; le segment 2 s'informe *via* trois médias donc on admet par hypothèse qu'il s'informe un tiers de son temps par la télévision 2 (33 %). Le segment 3 ne regarde pas la télévision 2. Au total, la part d'attention de la télévision 2 est calculée en pondérant la part d'attention de ce média par le poids de chaque segment dans la population, soit : $(25\% \times 25\%) + (33\% \times 25\%) = 15\%$. Les résultats obtenus par ce mode de calcul sont d'un ordre de grandeur similaire à ceux du premier exemple mais ils comportent un biais, à savoir qu'on accorde le même poids à un média consommé pendant 1 minute qu'une heure.

Tableau 3 : Exemple de calcul simplifié des parts d'attention

	Télévision		Radio		Presse	
	TV 1	TV 2	Radio 1	Radio 2	Titre 1	Titre 2
Segment 1 (5 M d'habitants)	N	O	N	O	O	O
Segment 2 (5 M d'habitants)	N	O	O	N	O	N
Segment 3 (10 M d'habitants)	O	N	N	N	N	N
Part d'audience	33 %	67 %	33 %	33 %	67 %	33 %
Part d'attention pour le segment 1	-	25 %	-	25 %	25 %	25 %
Part d'attention pour le segment 2	-	33 %	33 %	-	33 %	-
Part d'attention pour le segment 3	100 %	-	-	-	-	-
Part d'attention	50 %	15 %	8 %	6 %	15 %	6 %

Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », *Economic Policy*, vol. 34-97 ; mission.

De telles données peuvent être obtenues de deux façons : soit par panel, soit par voie électronique. La méthode du panel consiste à interroger un échantillon représentatif de la population sur ses habitudes d'information. Elle a l'avantage de pouvoir englober tous les supports, y compris la presse papier ; mais elle rencontre des biais intrinsèques, propre à toutes les méthodes d'enquête, par exemple en reposant sur la mémoire des consommateurs. La seconde méthode suppose de pouvoir capter, par un seul ou plusieurs appareils électroniques, la consommation d'information pluri-supports d'un échantillon représentatif de la population.

⁴³ Andrea Prat, 2019, « *Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age* », Columbia University.

Cette méthode apparaît plus fiable car elle n'est pas déclarative, mais outre la difficulté à disposer de telles données (agrégant par exemple la consommation sur internet, à la fois sur un ordinateur et un téléphone, et sur la TNT), cette méthode ne capte pas la lecture de la presse papier. À ce stade, la méthode du panel apparaît plus fiable – c'est ainsi qu'a procédé l'autorité de régulation des télécommunications britannique en 2017 (cf. *infra*) – mais il est possible d'aller plus loin par la combinaison des deux approches et la réalisation de tests de robustesse des données.

La mesure des parts d'attention présente trois limites. Outre les difficultés susmentionnées relatives à la collecte de données, s'y ajoute la prise en compte des agrégateurs d'information sur internet : en effet, ils agrègent des contenus d'information de nombreuses sources, et il est tout aussi difficile par panel de personnes interrogées ou par voie électronique de capter l'origine de chacun d'entre eux. De plus, la méthodologie présentée ne prend pas en compte la qualité et le degré de pluralisme interne de chacune des sources d'information, et il est fait l'hypothèse que le niveau d'information intégré par le consommateur est le même quel que soit le support utilisé. Enfin, cette méthode n'est pas prescriptive et ne dit pas à partir de quelle part d'attention la concentration de deux médias pose problème au plan du pluralisme, tant la réponse à cette question est subjective. Cette remarque appelle néanmoins deux constats : d'une part, un média qui représente X % des parts d'attention peut potentiellement influencer X % des électeurs ; d'autre part, une étude de 2019 évaluant la part d'attention des principaux groupes de médias dans 36 pays relevait que le groupe le plus important représentait, en moyenne, dans l'ensemble de ces pays, près de 12 % des parts d'attention⁴⁴.

2.2. Au regard des « parts d'attention », le secteur des médias en France apparaît relativement peu concentré

Une étude de 2019 a estimé la concentration des médias dans 36 pays à partir des « parts d'attention ». À titre liminaire, il convient de souligner les limites des données utilisées, collectées auprès d'un panel de personnes interrogées, qui ne permettaient pas de prendre en compte la part du temps alloué par chaque consommateur aux différentes sources d'information qu'il consomme (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Méthodologie et limites de l'enquête

Les données utilisées dans le cadre de cette étude proviennent d'une enquête réalisée en 2017 par le *Reuters Institute for the Study of Journalism* en lien avec l'institut de sondage YouGov auprès de 72 000 personnes dans 36 pays, avec des échantillons de l'ordre de 2 000 personnes par pays. Ces résultats permettent de calculer la part d'attention de chaque source d'information, puis, par agrégation, la part d'attention des quinze premiers groupes de médias pour chaque pays. Le jeu de données utilisé présente néanmoins trois limites :

- l'enquête ayant été réalisée sur internet, les résultats peuvent conduire à surreprésenter certaines catégories socioprofessionnelles, et à l'inverse ils ne prennent pas en compte les personnes n'ayant pas accès à internet ;
- les données ne permettent pas de déterminer le temps alloué par les personnes interrogées à chaque source d'information, qui ont par convention un poids égal dans la consommation quel que soit le temps consacré à chacune d'entre elles ;
- les données ne permettent pas de couvrir les sources d'information secondaires telles que les sources d'information des personnes dans l'entourage des panélistes (famille, amis, etc.). De même, les agrégateurs d'information en ligne (Google News, Facebook, etc.) sont décomptés comme des sources d'information à part entière alors même qu'ils agrègent des données d'autres médias.

Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », *Economic Policy*, vol. 34-97.

⁴⁴ P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, *ibid*.

Annexe VIII

Cette étude estime la part d'attention des quinze premiers groupes de médias par pays. Les résultats soulignent qu'en moyenne, le média le plus important dans un pays représente 12 % des parts d'attention (ce qui n'est pas le cas pour la France, cf. *infra*) et, dans chaque pays, il existe au moins un groupe qui représente 8 % des parts d'attention. De plus, en moyenne, les cinq premiers médias représentent un tiers des parts d'attention de chaque pays (32,5 % pour la France). La part d'attention des trois premiers groupes de médias sur un échantillon de pays permet de comparer la situation de la France : alors que les trois premiers groupes de médias représentent 41 % des parts d'attention en Suède, 37 % au Royaume-Uni et 31 % en Italie, cette part est de 23 % en France (cf. tableau 4). Les résultats plus élevés des trois premiers pays s'expliquent néanmoins par la part importante des groupes audiovisuels publics.

Tableau 4 : Audience et parts d'attention (en %) des trois premiers groupes de médias par pays en 2017⁴⁵

Pays	Groupe	Support	Parts d'audience ⁴⁶	Parts d'attention	Total parts d'attention
Suède	SVT*	TV	74,9	19,1	41,4
	Schibsted	TV / Radio / Internet	63,3	12,6	
	Bonnier AB	TV / Radio / Presse	51,6	9,4	
Royaume-Uni	BBC*	TV / Radio	78,9	25,1	37,1
	Rupert Murdoch**	TV / Radio / Presse	36,5	7,2	
	ITV News	TV	29,1	4,8	
Italie	RAI*	TV / Radio	74,6	13,6	30,9
	Silvio Berlusconi**	TV / Radio	61,8	11,1	
	Fox	TV	42,5	6,2	
Allemagne	ARD*	TV / Radio	60,0	11,6	30,7
	Bertelsmann	TV / Radio / presse	56,6	10,4	
	ZDF*	TV	48,2	8,7	
Espagne	Atresmedia	TV / Radio	76,8	14,5	29,4
	Mediaset	TV / Radio	52,5	8,1	
	PRISA	TV / Radio / Presse	48,9	6,8	
Australie	ABC	TV / Radio	45,8	8,1	23,5
	Nine* Entertainment Co.	TV	46,1	7,8	
	Rupert Murdoch**	TV / Radio / Presse	42,8	7,6	
France	TF1	TV	50,6	8,6	22,8
	BFM TV	TV	47,4	7,5	
	France Télévisions*	TV	42,6	6,7	
États-Unis	News Corp.	TV / Radio / Presse	45,8	10,4	21,2
	Facebook	Internet / réseaux sociaux	51,7	5,8	
	Time Warner	TV	34,4	5,0	

Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », Economic Policy, vol. 34-97.

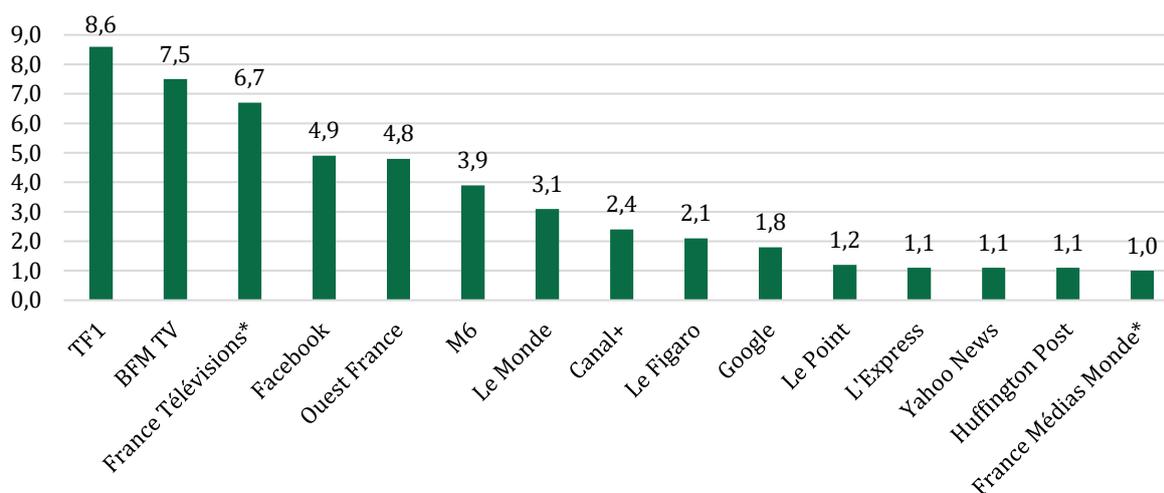
Le groupe TF1 représente selon cette étude la première source d'information en termes de part d'attention (9 %), suivi de BFM TV (7 %) et France Télévision (7 %) (cf. graphique 1). Parmi les quinze premiers groupes, on trouve six groupes audiovisuels (TF1, BFM TV, France Télévisions, M6, Canal+, France Médias Monde), six groupes de presse (Ouest France, Le Monde, Le Figaro, Le Point, L'Express et Huffington Post) et trois plateformes numériques (Facebook, Google et Yahoo News).

⁴⁵ Les groupes publics sont signalés par un * ; les groupes de médias détenus par un actionnaire privé prééminent sont signalés par un **.

⁴⁶ Une part d'audience est ici définie comme le pourcentage de la population touchée par un type de média d'information donné.

Annexe VIII

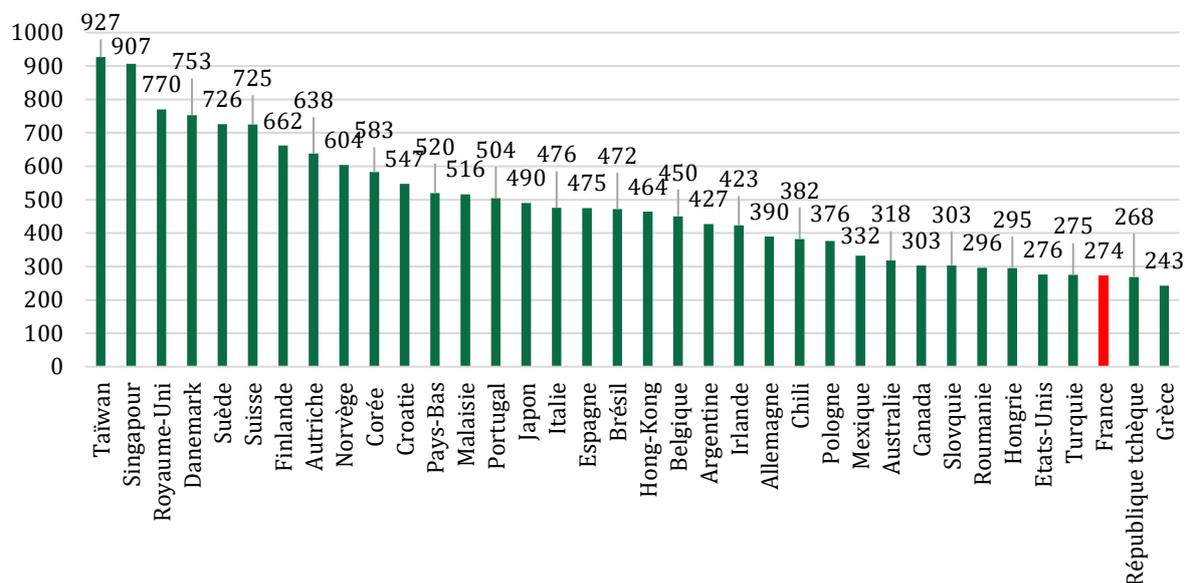
Graphique 1 : Parts d'attention des quinze premiers groupes de médias en France en 2017 (en %)



Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », Economic Policy, vol. 34-97.

Le niveau de concentration est mesuré en appliquant l'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH) aux parts d'attention. L'indice de concentration varie, selon, les pays, entre 243 (Grèce) et 927 (Taïwan) (cf. graphique 2). Il est notable que la France selon cette étude se caractérise par une très faible concentration du secteur des médias d'information en parts d'attention (34^{ème} rang sur 36 pays).

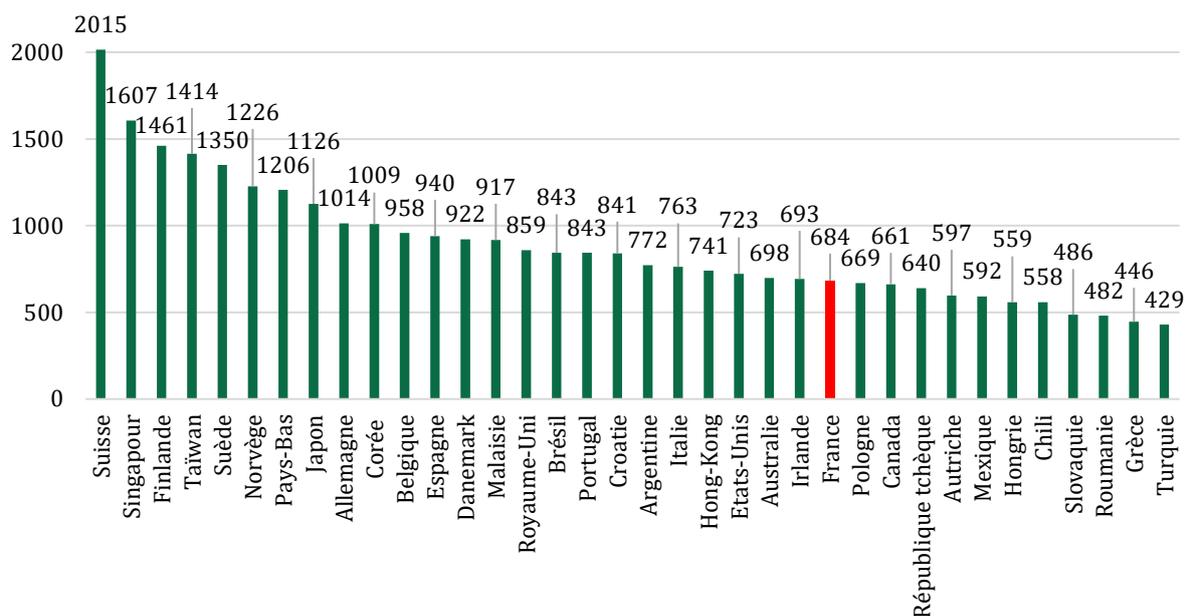
Graphique 2 : Concentration des parts d'attention par pays (IHH) en 2017



Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », Economic Policy, vol. 34-97.

Dans 27 des 36 pays, l'un des trois premiers groupes est public. Afin de neutraliser ce facteur, l'IHH peut être également calculé en ne prenant en compte que les groupes de médias privés (cf. graphique 3). L'indice de concentration varie, selon, les pays, entre 429 (Turquie) et 2 015 (Suisse). La France se caractérise par un niveau de concentration du secteur moyen (25^{ème} sur 36 pays, 684), moindre que l'Allemagne (1 014), le Royaume-Uni (859), l'Italie (763), les États-Unis (723) et l'Australie (698).

Graphique 3 : Concentration des parts d'attention par pays (IHH) en 2017



Source : P. Kennedy et A. Prat, 18 janvier 2019, « Where do people get their news ? », *Economic Policy*, vol. 34-97.

2.3. Les autorités britanniques ont bloqué une opération de concentration au regard de l'objectif de pluralisme en 2017 en se basant, notamment, sur la mesure des « parts d'attention »

Les autorités de régulation britanniques ont examiné le rachat de Sky par Twenty-First Century Fox du point de vue du pluralisme. En avril 2017, la Commission européenne a validé, du strict point de vue du contrôle des concentrations au titre du droit de la concurrence, l'opération de rachat de Sky plc, leader de la télévision payante en Autriche, en Allemagne, en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni, par Twenty-First Century Fox, Inc (Fox), « major » des studios hollywoodiens (20th Century Fox) et éditeur dans la télévision (Fox, National Geographic)⁴⁷. Le 16 mars 2017, soit avant la réponse de la Commission européenne, le secrétaire d'État chargé des communications au Royaume-Uni a saisi l'autorité de la concurrence (*Competition and Markets Authority*, CMA) et l'autorité de régulation des télécommunications (*Office of communications*, Ofcom) britanniques sur le fondement de la section 67(2) de la loi sur les entreprises (*Enterprise Act*), applicable aux opérations soulevant des considérations d'intérêt public à savoir, dans le cas d'espèce, le pluralisme des médias (« *plurality consideration* ») et le respect de la réglementation audiovisuelle (« *broadcasting standards consideration* »)⁴⁸.

L'Ofcom a réalisé un « test d'intérêt public » sur cette opération et remis son rapport au secrétaire d'État le 20 juin 2017⁴⁹. Cette évaluation a été conduite en s'appuyant sur le cadre de mesure du pluralisme de l'Ofcom de 2015 (cf. Annexe IV, section 3.1.2.2), agrégeant une batterie d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Parmi ces indicateurs, l'autorité a notamment examiné l'audience des deux groupes en tant que sources d'information tous supports confondus, ainsi que leur part dans les sources d'information (« *share of reference* »).

⁴⁷ Commission européenne, 7 avril 2017, « *Mergers: Commission clears 21st Century Fox's proposed acquisition of Sky under EU merger rules* ».

⁴⁸ Secrétaire d'État britannique pour la culture, les médias et le sport, 16 mars 2017, « *European intervention notice given pursuant to section 67 Enterprise act 2002 anticipated acquisition of Sky plc by Twenty-First Century Fox, Inc* ».

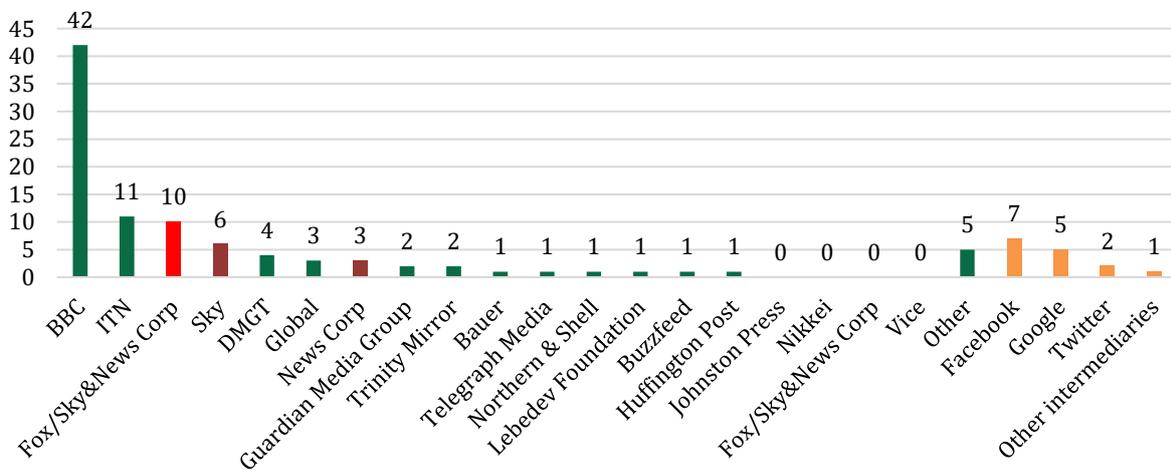
⁴⁹ Ofcom, 20 juin 2017, « *Public interest test for the proposed acquisition of Sky plc by 21st Century Fox, Inc* ».

Annexe VIII

Cet indicateur est calculé sur la base d'un panel de personnes interrogées sur leurs habitudes de consommation, en indiquant quelles sont leurs sources d'information et à quelle fréquence ils y recourent⁵⁰. L'évaluation de l'Ofcom souligne qu'après l'opération, Fox/Sky et News Corp représenteraient ensemble 10 % des parts de sources d'information, soit au même niveau que le réseau de télévision ITN (9 %) et deux fois plus que Daily Mail and General Trust (DMGT) (4 %) (cf. graphique 4). L'Ofcom relève également que cette part pourrait être sous-évaluée compte tenu du fait que la mesure ne prend pas en compte les intermédiaires tels que les réseaux sociaux et les agrégateurs en ligne. Enfin, l'Ofcom note que cette part n'est pas comparable avec celle d'ITN compte tenu de l'indépendance éditoriale des trois chaînes de ce réseau (ITV, Channel 4 et Channel 5)⁵¹ ; les travaux de la CMA soulignent par ailleurs qu'elle n'est pas comparable non plus avec celle de la BBC compte tenu des spécificités de sa structure de financement et de sa gouvernance⁵².

La CMA a émis des réserves sur l'opération de concentration au regard des considérations relatives au pluralisme. Le rapport du 1^{er} mai 2018 de l'autorité de la concurrence britannique évalue l'opération examinée en s'appuyant sur les travaux de l'Ofcom et la batterie d'indicateurs utilisée dans son rapport de juin 2017. S'agissant en particulier de l'indicateur relatif aux parts de sources d'information, la CMA souligne que, bien qu'imparfaite, cette mesure est la meilleure en date pour évaluer la consommation d'information tous supports confondus⁵³, relevant que cela a été souligné lors d'une table-ronde organisée avec des experts sur les médias⁵⁴. Elle note, sur le plan méthodologique, que cet indicateur ne doit pas être interprété comme des parts de marchés⁵⁵. *In fine*, le rapport de la CMA conclut que l'opération examinée « *pourrait aller à l'encontre de l'intérêt du public compte tenu de la nécessité, pour chaque audience au Royaume-Uni ou dans une zone ou une localité particulière, qu'un nombre suffisant de personnes contrôlant les entreprises de médias desserve cette audience (considération liée au pluralisme des médias)* »⁵⁶. De ce fait, l'autorité recommande de ne pas autoriser l'opération, qui fut finalement abandonnée.

Graphique 4 : Parts des sources d'information après l'opération examinée par l'Ofcom



Source : Ofcom, 20 juin 2017 ; mission.

⁵⁰ Ofcom, 20 juin 2017, *ibid.*, 3.40 et 6.44 et s.

⁵¹ Ofcom, 20 juin 2017, *ibid.*, 6.47.

⁵² CMA, 1^{er} mai 2018, « *Report on the anticipated acquisition by 21st Century Fox, Inc of Sky Plc* », 10.53.

⁵³ CMA, 1^{er} mai 2018, *ibid.*, 10.45.

⁵⁴ CMA, 8 novembre 2017, « *Transcript of roundtable discussion on media plurality (8.11.17)* ».

⁵⁵ CMA, 1^{er} mai 2018, *ibid.*, 10.46.

⁵⁶ CMA, 1^{er} mai 2018, « *Report on the anticipated acquisition by 21st Century Fox, Inc of Sky Plc* », 1. (traduction de la mission).

ANNEXE IX

Les compétences de l'Union européenne et le pluralisme des médias

SOMMAIRE

1. LES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE PLURALISME DES MÉDIAS	1
1.1. L'Union européenne ne dispose pas explicitement d'une compétence en matière de médias et de pluralisme	1
1.2. L'Union européenne peut s'appuyer sur différentes compétences pour agir indirectement en faveur du pluralisme	3
2. LA MESURE DU PLURALISME AU NIVEAU EUROPÉEN.....	7

1. Les compétences de l'Union européenne et le pluralisme des médias

1.1. L'Union européenne ne dispose pas explicitement d'une compétence en matière de médias et de pluralisme

1.1.1. Les traités ne confèrent pas de compétence à l'Union lui permettant d'agir directement en matière de médias et de pluralisme

L'Union européenne est soumise au principe d'attribution des compétences¹, et ne peut donc agir, c'est-à-dire adopter un acte et mener une politique, qu'à la réunion de deux conditions : premièrement, une compétence doit lui avoir été transférée par l'intermédiaire des traités, que celle-ci soit exclusive, c'est-à-dire du seul ressort de l'Union, partagée, c'est-à-dire du ressort de l'Union et des États membres, ou d'appui, ce qui permet à l'Union d'apporter son soutien à l'exercice d'une compétence relevant d'abord du niveau national² ; deuxièmement, l'utilisation de cette compétence doit permettre d'atteindre un objectif fixé par les traités³. Enfin, l'exercice de ses compétences par l'Union européenne doit respecter le principe de subsidiarité¹, qui suppose que dans le cadre d'une compétence partagée, l'Union n'agit que lorsque l'action des États membres est insuffisante et que son action présente une valeur ajoutée, et le principe de proportionnalité, qui suppose que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les médias et la préservation du pluralisme ne constituent pas une compétence de l'Union européenne. D'une manière générale, l'Union ne possède qu'une compétence d'appui en matière culturelle, ainsi que le précise l'article 167 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Les dispositions de cet article autorisent l'action de l'Union pour encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, appuyer et compléter leur action en matière culturelle. Si la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel, est mentionnée dans ce champ, les dispositions de cet article ne font en revanche pas explicitement référence aux médias. Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, le Parlement européen et le Conseil ont la possibilité d'émettre des actions d'encouragement, excluant toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, et le Conseil peut adopter, sur proposition de la Commission, des recommandations. Si une réglementation directe des médias ou du pluralisme par l'Union européenne n'est donc juridiquement pas possible, le pluralisme est toutefois protégé au sein de l'Union en tant que droit fondamental.

1.1.2. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, juridiquement contraignante depuis 2007, protège le pluralisme des médias

La Charte des droits fondamentaux dispose que « la liberté et le pluralisme des médias sont respectés »³. Bien que bénéficiant d'une valeur contraignante depuis l'adoption du traité de Lisbonne⁴, la Charte doit être interprétée au prisme de son article 51 al. 2 qui précise qu'elle ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités. Elle suppose toutefois que ni l'Union, ni les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (en appliquant un règlement ou en transposant une directive), n'y portent atteinte⁵.

¹ Article 5 du traité sur l'Union européenne.

² Article 3, 4 et 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Article 11(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁴ Article 6 du traité sur l'Union européenne.

⁵ Article 51(1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le champ d'application de la Charte est par ailleurs interprété largement par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁶, qui a jugé qu'elle était également applicable aux États lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, sans pour autant le mettre en œuvre.

La protection du pluralisme est par ailleurs renforcée au sein de l'Union par la Convention européenne des droits de l'Homme. Bien que l'Union ne soit pas partie à la Convention, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ont une incidence importante en droit de l'Union. En effet, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se retrouvant également dans la Convention doivent être interprétées conformément à la jurisprudence de la CEDH, à moins que la CJUE n'y accorde une protection plus élevée⁷. Or, la CEDH a précisé que l'exercice réel de la liberté d'expression, protégée par l'article 10 de la Convention, ainsi que par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, ne dépend pas simplement du devoir d'un État de s'abstenir de toute ingérence, mais peut exiger qu'il prenne, en droit ou en pratique, des mesures positives de protection, et considère que « *l'État doit être l'ultime garant du pluralisme* »⁸. Il en découle, pour les États parties à la convention, « *l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif dans les médias* »⁹. L'obligation de protection du pluralisme pesant sur les États en droit de la Convention est donc également valable en droit de l'Union.

1.1.3. Les travaux de la Commission européenne en matière de pluralisme en 1997 et 2007 n'ont pas conduit à légiférer en la matière

L'Union européenne a envisagé d'agir en faveur du pluralisme des médias dès le début des années 1990. Faisant suite à deux résolutions¹⁰ du Parlement européen soulignant le danger que représentait la concentration des médias pour la diversité et le pluralisme, la Commission européenne a publié, en 1992, un Livre vert relatif au pluralisme et à la concentration dans les médias¹¹. Ces travaux se sont attachés à définir dans quelle mesure les régimes de limitation des concentrations, tant sectoriels que de droit commun, au niveau national et européen, permettaient d'atteindre cet objectif. Si la Commission a relevé que la protection du pluralisme est un objectif relevant avant tout de la compétence des États membres, elle a alors émis l'hypothèse d'une harmonisation des législations nationales relatives à la concentration des médias pour concourir à la réalisation de plusieurs objectifs de l'Union¹¹. Le Parlement européen s'était montré favorable à une telle initiative¹² et un avant-projet de directive avait été déposé en 1997, visant à introduire, pour la radio et la télévision, un plafonnement des parts d'audience des services contrôlés par un même organisme¹³. La Commission européenne n'a toutefois jamais émis de proposition officielle, n'identifiant pas de base juridique suffisamment robuste¹³.

⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 2013, « Akerberg Fransson ».

⁷ Article 52(3) de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁸ Cour européenne des droits de l'Homme, 2009, « Manole et autres c. Moldova », § 99.

⁹ Cour européenne des droits de l'Homme, 2012, « Di Stefano c. Italie », § 156.

¹⁰ Parlement européen, 1990, Résolution sur les concentrations dans le secteur des médias ; Parlement européen, 1992, Résolution sur les concentrations des médias et la diversité des opinions.

¹¹ Commission européenne, 1992, Livre vert, « Le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur : une évaluation de la nécessité d'une action de la communauté ».

¹² Parlement européen, 1994, Résolution sur le Livre vert de la Commission relatif au pluralisme et à la concentration des médias dans le marché intérieur.

¹³ Alain Lancelot, 2005, « Rapport au Premier ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias », p. 21.

Les initiatives menées dans les années 2000 n'ont pas permis l'adoption d'un texte européen limitant les concentrations dans le secteur des médias. Le Parlement européen a réitéré ses inquiétudes le 14 novembre 2002¹⁴, au regard des mouvements de concentration intervenant dans le secteur audiovisuel, notamment en Italie, en France et dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union. Il a, par la même occasion, invité à nouveau la Commission à proposer une directive visant à limiter la concentration de la propriété des médias et à garantir le pluralisme des contenus. Cette initiative devait être facilitée par l'introduction dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe d'une base juridique¹⁵ permettant à l'Union européenne d'agir, mais le résultat des référendums français et néerlandais de 2005 n'a finalement pas permis une telle initiative.

Les préoccupations relatives au pluralisme et à la concentration des médias ont toutefois permis la mise en place d'un outil de mesure du pluralisme. La Commission a publié en 2007 un document de travail¹⁶ qui devait permettre d'aboutir à la définition d'indicateurs permettant de mesurer le degré de pluralisme au sein des États membres. Cette initiative a permis la mise en place en 2013 du « *Media Pluralism Monitor* », une étude annuelle du degré de pluralisme des médias au sein des États de l'Union et des États candidats à l'entrée dans l'Union, réalisée par le Centre européen pour le pluralisme et la liberté des médias¹⁷ (cf. *infra*, section 2). Cette avancée, saluée par le Parlement européen¹⁸, a toutefois été jugée insuffisante par lui¹⁹, considérant que cet instrument de surveillance du pluralisme des médias devrait être renforcé¹⁸. Il a, plus récemment, recommandé à la Commission d'agir en la matière, considérant que la crise sanitaire et économique pourrait favoriser de nouveaux mouvements de concentration dans le secteur des médias, dans un contexte de compétition internationale avec les plateformes numériques²⁰. La question de la base juridique d'une telle intervention reste toutefois posée.

1.2. L'Union européenne peut s'appuyer sur différentes compétences pour agir indirectement en faveur du pluralisme

Plusieurs travaux réalisés au niveau européen entre 1992 et 2016 ont identifié les moyens pour l'Union d'agir indirectement en faveur du pluralisme. Outre le Livre vert de la Commission de 1992, un rapport a été remis par un Groupe de Haut niveau en 2013²¹, faisant état d'un ensemble de recommandations pour le respect, la protection, le soutien et la promotion du pluralisme et de la liberté des médias en Europe. Par ailleurs, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a publié en 2016 un rapport d'analyse du pluralisme au sein des États membres et de l'Union¹⁹.

¹⁴ Parlement européen, 14 novembre 2002, Proposition de résolution sur la concentration des médias ; Parlement européen, 19 novembre 2002, Proposition de résolution commune sur la concentration des médias.

¹⁵ Article II-71 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

¹⁶ Commission européenne, 2007, « *Commission staff working document: Media pluralism in the Member States of the European Union* ».

¹⁷ Le « *Center for media pluralism and media freedom* » (CMPMF), est une composante de l'Institut universitaire européen de Florence cofinancé par la Commission européenne.

¹⁸ Parlement européen, 2008, Résolution sur la concentration et le pluralisme dans les médias dans l'Union européenne.

¹⁹ Parlement européen, 2016, « *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU member states* ».

²⁰ Parlement européen, 2021, « Résolution sur les médias européens dans la décennie numérique ».

²¹ Groupe de Haut niveau sur le pluralisme des médias, 2013, « *A free and pluralistic media to sustain European democracy* ».

1.2.1. Les travaux menés au niveau européen entre 1992 et 2016 reconnaissent la capacité de l'Union pour agir en faveur du pluralisme

1.2.1.1. La compétence de l'Union relative au marché intérieur a été suggérée par la Commission européenne depuis 1992

La Commission européenne avait relevé en 1992²² que l'objectif de bon fonctionnement du marché intérieur pouvait justifier une action indirecte en faveur du pluralisme. Les disparités entre législations nationales pourraient en effet, selon elle, conduire à des effets de contournement, par exemple dans le cas où une entreprise de média s'implanterait dans un autre État membre afin d'échapper aux dispositions sectorielles limitant les concentrations dans le secteur des médias dans son pays d'origine au motif de la libre prestation de service. De plus, les restrictions pesant sur la part maximale qu'une même personne est susceptible de détenir au sein d'une entreprise de média pourraient décourager des opérateurs de s'implanter dans un autre État membre. De telles disparités législatives peuvent ainsi être considérées comme freinant le développement d'une concurrence effective au sein du secteur des médias, créant par nature des barrières à l'entrée sur le marché. Enfin, la Commission avait relevé le fait que les limitations capitalistiques auraient pu favoriser une concentration plus importante dans les pays moins restrictifs, générant des distorsions de concurrence fortes au sein du marché unique. Aussi l'harmonisation des dispositions encadrant les concentrations dans le secteur des médias a-t-elle été présentée comme favorisant l'objectif de bon fonctionnement du marché intérieur.

En conséquence, la Commission a considéré en 1992 qu'elle pouvait agir sur le fondement de la liberté d'établissement, prévue alors à l'article 57 du traité instituant la communauté économique européenne (CEE)²³, considérant par ailleurs que l'exercice de cette compétence respecterait le principe de subsidiarité. Elle a notamment avancé le fait qu'une élimination des obstacles au libre établissement ne pouvait se satisfaire d'une simple action nationale, et qu'à ce titre l'action de la Communauté présenterait, par son uniformité, une valeur ajoutée. S'agissant de la proportionnalité, la Commission avait alors considéré que l'adoption d'une directive prévoyant une harmonisation minimale et couvrant l'ensemble des restrictions à la propriété des radiodiffuseurs pouvait se justifier.

La justification juridique d'une action de l'Union en faveur du pluralisme sur ce fondement a aussi été appuyée par les travaux de 2013 et 2016 susmentionnés. Le Groupe de Haut niveau en 2013 et le Parlement européen dans son rapport de 2016 ont tous deux considéré que les législations des États membres restreignant le pluralisme des médias étaient « *naturellement destinées à entraver l'exercice des libertés de circulation* »²⁴. Ils envisageaient, de ce point de vue, une harmonisation sur la base de l'article 114 du TFUE visant au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Le Parlement évoquait par ailleurs l'article 352 du TFUE, qui permet à l'Union, en l'absence de base juridique, d'adopter un acte afin d'atteindre l'un de ses objectifs, en l'espèce le bon fonctionnement du marché intérieur (« clause de flexibilité »). Cette base juridique apparaît toutefois difficilement maniable d'un point de vue procédural et n'est plus employée depuis que la CJUE a refusé son utilisation dans le cadre de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme²⁵.

²² Commission européenne, 23 décembre 1992, Livre vert (COM(92)480) Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur.

²³ Une base juridique alternative avait également été évoquée par la Commission, à savoir l'article 100(a) du traité instituant la communauté économique européenne (actuel article 114 du TFUE), visant au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

²⁴ Parlement européen, 14 novembre 2016, *ibid.*

²⁵ Cour de justice de l'Union européenne, 2014, avis 2/13.

1.2.1.2. La compétence de l'Union en matière de concurrence pour agir en faveur du pluralisme a aussi été débattue

La Commission européenne a relevé en 1992 le risque d'une insuffisante prise en compte du pluralisme dans le contrôle des concentrations²⁶. Au niveau national, cette préoccupation se matérialisait par le risque, décrit *supra*, d'un contournement des législations sectorielles de contrôle des concentrations dans le secteur des médias. Au niveau européen, il tient au fait que le pluralisme n'était pas pris en compte, au regard des traités et du règlement relatif au contrôle des concentrations²⁷, dans le régime de droit commun de contrôle des concentrations. Une opération aurait notamment pu être acceptée du point de vue du droit commun de la concurrence, en ce qu'elle n'entraînerait pas la création ou le renforcement d'une position dominante sur un marché pertinent, tout en portant atteinte au pluralisme du fait du renforcement du pouvoir d'opinion de la nouvelle entité.

Pour autant, la Commission a considéré en 1992 que ces circonstances ne justifiaient pas d'agir au niveau européen par le truchement du contrôle des concentrations, du fait de deux éléments. D'une part, un État membre serait fondé à s'opposer au contournement de sa législation nationale en justifiant une restriction à la libre prestation de service, non discriminatoire, nécessaire et proportionnée, par l'exigence impérative d'intérêt général de pluralisme²⁸. D'autre part, dans le cas d'une opération de concentration autorisée par la Commission, les États membres conservent la possibilité d'adopter des mesures plus contraignantes dès lors qu'elles sont exclusivement destinées à préserver le pluralisme²⁹. En d'autres termes, l'insuffisante prise en compte du pluralisme dans le contrôle européen des concentrations apparaît compensée par sa prise en compte au niveau national.

Le Groupe de Haut niveau a toutefois considéré en 2013 que le pluralisme devait être pris en compte dans la politique de concurrence au niveau européen. Il relevait à ce titre que « *les observations empiriques montrent qu'il existe une tendance naturelle à la concentration sur les marchés des médias* ». Conséquemment, la Commission européenne devrait, selon lui, être chargée de réaliser des études attestant du niveau de pluralisme au sein du marché unique, et les autorités nationales de concurrence de même en ce qui concerne leur marché domestique. Cette position a été reprise par le Parlement européen dans son rapport de 2016³⁰, relevant qu'au titre de l'article 167 susmentionné du TFUE, « *l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, notamment afin de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures* ».

1.2.1.3. Les compétences de l'Union en matière de démocratie, de citoyenneté et de droits fondamentaux ont été également mises en avant en 2013 et 2016 pour justifier une intervention dans le domaine du pluralisme

Les travaux susmentionnés de 2013 et 2016 considèrent qu'une action en faveur du pluralisme pourrait être justifiée au nom de la protection des valeurs de l'Union³¹, dont font partie la démocratie et l'État de droit « *dans une société caractérisée par le pluralisme* »³².

²⁶ Commission européenne, 23 décembre 1992, *ibid.*

²⁷ Règlement n° 4064-89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises.

²⁸ Cour de justice de l'Union européenne, 1991, « Commission c. Pays-Bas ».

²⁹ Article 21 du Règlement 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises.

³⁰ Parlement européen, 14 novembre 2016, *ibid.*

³¹ Groupe de Haut Niveau sur le pluralisme des médias, 2013, *ibid.*

³² Article 2 du traité sur l'Union européenne.

Annexe IX

Ils faisaient, d'abord, référence à la procédure instituée à l'article 7 du TUE en cas de violation des valeurs de l'Union pouvant aboutir à une suspension des droits de vote d'un État membre au Conseil de l'Union européenne, relevant néanmoins que cette procédure ne devait être utilisée qu'en dernier ressort, au regard de ses conséquences politiques, et reconnaissant son utilisation particulièrement complexe. Engagée à trois reprises³³, la procédure établie à l'article 7 du TUE n'a en effet jamais abouti à une suspension des droits de vote d'un État membre au sein du Conseil. Le Parlement européen a par ailleurs avancé, de façon complémentaire, l'hypothèse de l'utilisation de l'article 258 du TFUE, établissant une procédure juridictionnelle de manquement au droit de l'Union européenne, considérant qu'elle pourrait être directement utilisée en cas de violation des valeurs de l'Union prévues à l'article 2 du TUE.

Ces travaux ont aussi fait référence au bon exercice de la citoyenneté dans une société démocratique pour justifier une intervention de l'Union en faveur du pluralisme. L'article 10 du TUE prévoit en effet que l'Union est fondée sur la démocratie représentative et que les citoyens participent au fonctionnement démocratique de l'Union. Comme l'avait relevé le Groupe de Haut niveau en 2013, ce droit serait compromis si les citoyens n'avaient pas la possibilité, par l'accès à une information plurielle, de former librement leurs opinions. Si le Groupe de Haut niveau puis le Parlement européen en 2016 s'accordent à dire que cette circonstance justifierait une action directe de l'Union en faveur du pluralisme, la question de la méthode d'intervention est laissée ouverte.

³³ Contre la Pologne et la Hongrie en 2017, puis à nouveau contre la Pologne en 2018 pour des questions relatives à l'indépendance de la justice.

2. La mesure du pluralisme au niveau européen

La Commission a engagé dès 2007 le projet d'un cadre de mesure du pluralisme des médias dans les États membres. Constatant l'absence de consensus pour engager une action législative en la matière, mais relevant que le pluralisme est protégé par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (cf. *supra*, section 1.1.2), la Commission a proposé le 16 janvier 2007 un projet de mesure du pluralisme au sein des États membres à travers une batterie d'indicateurs juridiques, sociodémographiques et économiques³⁴. Sur la base d'une étude indépendante de 2007, un instrument dit « *Media Pluralism Monitor* » (MPM) a été mis en place en 2013, destiné à collecter un large éventail d'information sur les questions relatives à l'état du pluralisme des médias dans l'ensemble de l'Union et à « *proposer une approche universelle pour répondre aux inquiétudes en matière de pluralisme des médias* »³⁵.

Le MPM donne lieu à la production d'une étude annuelle sur le pluralisme des médias au sein d'États membres et d'États candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Cette étude est réalisée par le « *Center for media pluralism and media freedom* » (CMPMF), une composante de l'Institut universitaire européen de Florence. Le CMPMF est cofinancé par l'Union européenne, à hauteur d'1 M€ pour la période 2021-2027³⁶ et a lancé en 2014 et 2015 deux projets pilotes, le premier concernant 9 États de l'Union, et le second concernant les 19 autres. Depuis, des rapports MPM ont été rendu en 2016, 2017, 2020 et 2021³⁷, couvrant les 27 États membres, ainsi que l'Albanie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord, la Serbie et la Turquie (UE+5). La méthodologie développée dans le cadre du MPM en a fait l'outil de référence de mesure du pluralisme au sein de l'Union.

La méthodologie du MPM repose sur une approche holistique visant à définir un niveau de risque pour le pluralisme³⁸. Afin de prendre en compte l'ensemble des aspects du pluralisme, la méthode établie en 2007 fondait son évaluation sur cinq catégories d'indicateurs³⁹ composées de sous-indicateurs juridiques, économiques et sociopolitiques. Cette première grille d'analyse a été simplifiée à compter de 2017 pour apprécier le pluralisme à partir de quatre « aires thématiques » (cf. tableau 1) : la protection fondamentale, le pluralisme du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale. Chaque « aire » est constituée d'indicateurs (20 au total), décomposés en sous-indicateurs (65 au total), eux-mêmes décomposés en variables (200 au total). Les variables sont renseignées sur la base de données recueillies par un réseau de chercheurs indépendants qui répondent à un questionnaire développé par le CMPMF et composé de questions fermées pouvant appeler des réponses quantitatives et qualitatives⁴⁰. En fonction des réponses, chaque variable se voit attribuer un score en pourcentage en fonction du « risque » perçu (risque faible de 0 % à 33 %, risque moyen de 34 % à 66 %, risque élevé de 67 % à 100 %⁴¹). Le score de chaque sous-indicateur résulte de la moyenne du score de chaque variable, et le score de chaque indicateur résulte à son tour de la moyenne du score des sous-indicateurs ; *in fine*, le niveau de risque de chaque « aire » résulte de la moyenne du score des indicateurs qui le constituent.

³⁴ Commission européenne, 16 janvier 2007, « *Commission staff working document: Media pluralism in the Member States of the European Union* ».

³⁵ Observatoire européen de l'audiovisuel, novembre 2016, *ibid*, p.38.

³⁶ Commission européenne, 2021, « *Media sector calls – EU support to media freedom and pluralism* ».

³⁷ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « *Media Pluralism Monitor – Full Report* ».

³⁸ Elda Brogi, 29 septembre 2020, « *The Media pluralism monitor: conceptualizing media pluralism for the online environment* », p. 3.

³⁹ Le pluralisme culturel ; le pluralisme politique ; le pluralisme géographique ; le pluralisme de la propriété ; la diversité des types et genres de médias.

⁴⁰ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « *Media Pluralism Monitor – Full Report* », p.133-142.

⁴¹ Par défaut, les scores chiffrés à 0 % sont ramenés à 3 %, et les scores chiffrés à 100 % sont ramenés à 97 %, afin de ne pas donner à croire que le risque serait absolument nul ou à l'inverse absolument certain.

Tableau 1 : Indicateurs utilisés pour le MPM pour la mesure du pluralisme des médias

Protections fondamentales	Pluralisme du marché	Indépendance politique	Inclusion sociale
Protection de la liberté d'expression	Transparence de la propriété des médias	Indépendance politique des médias	Accès des minorités aux médias
Protection du droit à l'information	Concentration des médias d'information	Autonomie des rédactions	Accès des communautés locales/régionales aux médias
Statut, normes et protection des journalistes	Concentration des plateformes numériques et application des règles de concurrence	Médias audiovisuels et numériques en période électorale	Accès des femmes aux médias
Indépendance et efficacité de l'autorité des médias	Viabilité des médias	Régulation étatique des ressources et du soutien au secteur des médias	Education aux médias et à l'information
Couverture des médias traditionnels et accès à internet	Influence commerciale sur les contenus éditoriaux	Indépendance de la gestion et du financement des médias publics	Protection contre les discours illicites et haineux

Source : Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « Media Pluralism Monitor – France Report » ; mission.

Ce cadre d'analyse conduit à apprécier le niveau de concentration des médias comme « élevé » dans l'Union européenne. L'« aire thématique » relative au « pluralisme » du marché comprend en effet un indicateur relatif à la concentration des médias d'information, dont l'objectif est de déterminer dans quelle mesure les principaux propriétaires de médias sont susceptibles de contrôler les informations transmises au public, en évaluant le degré de concentration mono et pluri-médias. Cet indicateur est calculé sur la base de six sous-indicateurs, à savoir : la concentration horizontale et les garanties de régulation ; la concentration horizontale dans la presse ; la concentration horizontale dans la radio ; la concentration horizontale dans le numérique ; la concentration horizontale dans les services audiovisuels ; la concentration pluri-médias⁴². Chacun de ces sous-indicateurs est composé de variables juridiques, qui visent à déterminer l'existence de règles spécifiques régissant la concentration dans le secteur des médias, leur efficacité et leur contrôle par un organisme indépendant, et de variables économiques, qui visent à évaluer la situation réelle sur le marché, notamment à travers l'indicateur de concentration dit « CR4 » sur les parts d'audience/lectorat et les revenus⁴³ (cf. Annexe II, section 1.3).

Dans ce contexte, les travaux du CMPMF apprécient un niveau de risque « élevé » pour l'« aire » relative au pluralisme du marché au niveau de l'Union, avec un score de 69 % en 2021, en hausse sur les dernières années (53 % en 2017, 64 % en 2020)⁴⁴. S'agissant en particulier de l'indicateur relatif à la concentration des médias d'information, ces mêmes travaux témoignent d'un risque d'atteinte au pluralisme « élevé », avec un score de 81 % en 2021, en hausse ces dernières années (environ 70 % en 2017, 80 % en 2020). Cette augmentation provient, selon le MPM de 2020, d'un mouvement de concentration en Europe consécutif à une stratégie défensive des médias traditionnels face à la numérisation du marché et à la concurrence des grandes plateformes. Les travaux de 2016 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel⁴⁵, organisme rattaché au Conseil de l'Europe, expliquent ce mouvement par l'allègement des dispositifs sectoriels anti-concentration, destiné à favoriser le rapprochement des acteurs traditionnels face aux plateformes numériques.

S'agissant en particulier de la France, le niveau de risque établi par le CMPMF s'agissant de l'indicateur de concentration des médias d'information en 2021 apparaît « élevé » (75 %). Ces

⁴² Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, « Media Pluralism Monitor – Full Report », p.51.

⁴³ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, *ibid.*, p.49-50.

⁴⁴ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2021, *ibid.*

⁴⁵ Observatoire européen de l'audiovisuel, novembre 2016, « Propriété des médias : réalités du marché et réponse réglementaires ».

résultats sont par ailleurs en hausse, le MPM de 2017 établissant un risque « moyen » d'atteinte au pluralisme s'agissant de la concentration horizontale de la propriété des médias (58 %)⁴⁶. Par comparaison, le CMPMF évalue le niveau de risque de la concentration dans les médias d'information en Allemagne et en Espagne respectivement à 57 % et 85 % en 2021, comme présenté ci-après.

La mission invite néanmoins à relativiser les résultats de ces travaux. Bien qu'ils permettent d'établir des comparatifs entre les États membres par l'utilisation d'une méthodologie commune d'évaluation du degré de pluralisme, l'analyse du MPM rencontre plusieurs limites méthodologiques. D'une part, l'association entre les constats par des experts et un degré de risques exprimé en pourcentage comporte nécessairement une part de subjectivité, d'autant plus quand les indicateurs ou sous-indicateurs agrègent dans un même résultat des éléments hétérogènes : à titre d'exemple, l'indicateur sur la concentration des plateformes en ligne apprécie tant le niveau de concentration que l'effectivité de la politique de concurrence. Si cet élément peut théoriquement se comprendre, il apparaît toutefois surprenant que ce dernier sous-indicateur ne soit pas pris en compte dans l'indicateur sur la concentration des médias d'information, qui ne prend pour sa part en compte que l'existence de garanties relatives à la régulation du secteur. La méthodologie retenue génère par ailleurs des effets de seuil, conduisant par exemple à apprécier un risque « moyen » à 66 % mais « élevé » à 67 %. D'autre part, l'approche adoptée en « silos » ne permet pas de prendre en compte, pour évaluer les risques d'un champ thématique, les garanties apportées par un autre champ thématique : à titre d'exemple, l'évaluation des risques en matière de concentration, appréciée dans l'aire relative à la « pluralité du marché », est indépendante des garanties apportées à l'indépendance des journalistes, évaluées dans l'aire « protection fondamentale ». Le degré de concentration est par ailleurs apprécié globalement, sans distinguer en fonction des médias. Enfin, la méthodologie suivie peut conduire à évaluer un risque selon un mode binaire en appréciant l'existence ou non d'un type de norme donnée tout en évaluant par ailleurs la question de son effectivité. Pour ces raisons, la mission porte une appréciation réservée sur la valeur scientifique et à l'objectivité à accorder aux résultats de ces études.

⁴⁶ Centre for Media freedom and Media pluralism, 2017, « *Media Pluralism Monitor – France Report* ».