

EUROPE POUR TOUS  
POLICY PAPER NO.243

NOVEMBRE 2019

#MEDIAS

#REFORME

#INDUSTRIE

# PLUS D'EUROPE DANS LES MÉDIAS FRANÇAIS

## À LA FAVEUR DE LA RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC



La Tour Mirabeau, siège du CSA, Hugo, Flickr

### ■ JEAN-MICHEL BAER

Ancien conseiller chargé des questions sociales, éducation, culture et communication au cabinet de Jacques Delors

### ■ THÉO VERDIER

Expert associé à la Fondation Jean Jaurès, auteur de l'étude "L'Union européenne, grande absente des journaux télévisés"

Les élections européennes de mai 2019 ont entraîné une mobilisation sans précédent des citoyens de l'Union dans les urnes, avec une participation atteignant 50,6% au niveau européen, soit plus de 8 points de pourcentage par rapport à 2014. Une hausse de la participation du même ordre a été constatée en France. Ce sursaut hexagonal s'inscrit dans une dynamique globale des enjeux européens dans le débat public consécutive à la campagne présidentielle de 2017. En ce sens, les Français apparaissent revaloriser le rôle de l'UE comme échelon pertinent pour agir face aux défis de notre époque, positionnant la lutte contre le dérèglement climatique et le développement économique comme leurs premières raisons d'aller voter.

### ■ Le déficit d'information des Français sur l'Union européenne

Le nouveau cycle politique européen 2019-2024 démarre sur la base d'une mobilisation citoyenne historique. Ce contexte politique pose sous un nouvel angle la question récurrente, dans le débat sur les affaires européennes en France, de l'information des citoyens sur l'action des institutions communautaires. Si nous souhaitons prendre la mesure de l'importance de l'Union sur des enjeux clés de notre quotidien, l'opinion publique est-elle tenue informée de l'avancée de ses réalisations institutionnelles ? De manière à évaluer en conscience les renoncements et les progressions comme nous le faisons sur le plan de la politique nationale ?

La France, membre fondateur et deuxième pays de l'UE par sa population, pose sur ce plan un défi majeur : **73% des Français se déclarent mal informés sur les questions européennes**, notre pays se plaçant dernier des 28 pays de l'UE en ce domaine.

## ■ Quelle visibilité médiatique pour la vie publique européennes ?

Des données récentes posent la question de la visibilité médiatique dont bénéficie l'échelon européen de notre vie publique. La Fondation Jean Jaurès et l'Institut National de l'Audiovisuel ont mesuré que l'actualité de l'UE avait occupé en 2018 seulement 2,7% des sujets des principaux journaux télévisés, alors même qu'ils demeurent le premier moyen d'information des Français.

L'étude détaille les difficultés des principales rédactions télévisées à valoriser l'actualité de l'UE dans les programmes les plus généralistes. Une dynamique encore illustrée par plusieurs exemples dans le cadre de la prise de fonction de la nouvelle Commission européenne. On peut ainsi citer en juillet dernier le choix du 20H de TF1, et dans une moindre mesure de celui de France 2, de ne pas couvrir le vote d'investiture d'Ursula Von der Leyen au Parlement européen pour se consacrer alors à la démission de François de Rugy.

Sur un autre plan, la séquence relative à la nomination de Sylvie Goulard comme Commissaire désignée a principalement été traitée en France sous le prisme de son rapport au Chef de l'État. De par leur choix de ne pas retransmettre les différentes auditions ni d'en commenter le principe, les médias français ont délaissé la couverture d'un processus démocratique relativement unique : la mise à l'épreuve des futurs membres d'un exécutif par le pouvoir législatif, directement élus.

## ■ Référencer les dispositifs réglementaires relatifs à la couverture des enjeux européens

Si les difficultés liées au suivi par les citoyens des affaires européennes ne peuvent être imputées aux seuls médias nationaux, ces éléments interrogent fortement la couverture accordée au sujet communautaire par les premiers d'entre eux. Et ce, particulièrement sur les antennes du service public.

L'objet de la présente note est de passer en revue les dispositifs réglementaires appliqués à l'activité des principales chaînes de télévision et stations de radios ainsi que de formuler des recommandations en vue de leur amélioration. Ces propositions s'inscrivent pour partie dans le contexte de la loi sur l'audiovisuel public, qui doit redéfinir le rôle du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) et permettre d'ici à 2021 l'émergence de France Médias, une holding destinée à assurer la gouvernance des différents médias publics.

# 1 ■ ÉTAT DES LIEUX

## 1.1 ■ Le domaine public

L'examen des dispositions des cahiers des charges des médias publics fait apparaître une grande hétérogénéité et des lacunes importantes dans les obligations s'appliquant aux différentes chaînes de télévision et stations de radios détenues par l'État.

Avec 18 000 salariés et 4,3 milliards d'euros de budget annuel, l'audiovisuel public domine en tant qu'entité le paysage médiatique national. Nos travaux se concentrent sur l'analyse des trois principaux groupes composant le parc des médias publics, c'est-à-dire :

- Radio France, qui administre notamment les antennes de France Inter, de France Culture, du réseau France Bleu (44 stations locales) et co-gère Franceinfo avec France Télévisions ;
- France Télévisions, qui administre les chaînes nationales France 2, France 3 ou encore France 5 ainsi que le réseau local de France 3 ;
- France Médias Monde, qui réunit la chaîne internationale France 24, Radio France Internationale (RFI) et l'antenne arabophone Monte Carlo Doualiya (MCD).



*Les principaux médias audiovisuels français et leurs sociétés mères.*

Chaque société-mère décrite ici se conforme à son propre cahier des charges. Ce document précise à grand trait les priorités éditoriales des différentes chaînes. Sa mise en œuvre est définie dans un Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pluriannuel qui fixe les axes de développement de chaque structure, ainsi que ses indicateurs de performance.

Le CSA établit chaque année un rapport relatif au respect par les sociétés concernées des obligations qui figurent dans leurs cahiers des charges, avant de le transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le Conseil publie également un avis sur le suivi du COM de chaque société.

L'ensemble des acteurs concernés a vocation à rejoindre une gouvernance unique, sous l'égide de France Médias, en 2021 si le gouvernement porte à son terme la réforme de l'audiovisuel public telle qu'annoncée en septembre 2019<sup>1</sup>.

Au sein de France Médias, « le projet de loi prévoit un cahier des charges par société et un COM (devenu contrat stratégique pluriannuel – CSP) pour la seule holding », précise le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, interrogé dans le cadre de nos travaux. « Ce qui est logique : l'outil stratégique est au niveau de la structure qui définit la stratégie », ajoute le Conseil dans les éléments qu'il nous a transmis.

Quelle que soit la formule retenue à l'issue du débat parlementaire, il apparaît que le projet de loi amène à la redéfinition des différents documents de cadrage s'appliquant aux chaînes de l'audiovisuel public. Il appartiendra alors au ministère de la Culture et aux différentes

1. Voir « 'France Médias' : un service public de l'audiovisuel puissant et agile face aux révolutions du numérique », gouvernement.fr, septembre 2019

parties prenantes de la réforme de renforcer la dimension européenne des obligations éditoriales qui y sont spécifiées. Et ce, pour uniformiser à la hausse les différents dispositifs, et se hisser à la hauteur des enjeux que portent aujourd'hui l'Union européenne dans notre vie quotidienne.

NB : la présente note ne prend pas en compte les engagements éditoriaux d'Arte et de TV5 Monde, qui font l'objet d'accords internationaux.

### 1.1.1. Radio France

Le cahier des missions et des charges de Radio France<sup>2</sup> (décret du 13 novembre 1987) ne comporte aucune obligation relative à l'information sur l'Europe, tout comme le COM 2015-2020.

Cependant des obligations envers les institutions et les pouvoirs publics français sont précisées :

- **Article 13** : « La société assure à tout moment la réalisation et la programmation des déclarations et des communications du Gouvernement, sans limitation de durée et à titre gratuit. »
- **Article 15** : « La société a pour mission de programmer et faire diffuser, sous le contrôle du bureau de chacune des assemblées, les principaux débats du Parlement selon des modalités arrêtées d'un commun accord. Le choix des débats à retransmettre est effectué en accord avec les bureaux des assemblées qui règlent les conditions dans lesquelles le temps d'antenne est réparti entre les divers orateurs, dans le respect de l'obligation générale de pluralisme et d'équilibre. »
- **Article 16** : « La société programme et fait diffuser des émissions régulières consacrées à l'expression directe des formations politiques représentées par un groupe dans l'une ou l'autre des assemblées du Parlement. »

« Le cahier des missions et des charges de Radio France ne comporte aucune obligation relative au traitement des questions internationales et européennes, tout comme le COM 2015-2019 » relève le CSA dans son rapport annuel portant sur l'année 2017<sup>3</sup>. En effet, le Contrat d'objectifs et de moyens du groupe radiophonique ne comporte aucune mention de l'actualité européenne.

Le COM 2015-2019<sup>4</sup> précise un certain nombre d'indicateurs visant à évaluer les performances du groupe. Si on trouve plusieurs indicateurs quantitatifs sur l'évolution de l'audience ou le soutien à la création, le volet éditorial est évalué par la réalisation d'un sondage sur un panel d'auditeurs (indicateur n°1 : « Perception de la qualité et de la singularité de l'offre »).

Par voie de conséquence, ni Radio France, ni le CSA ne semblent pouvoir estimer précisément la couverture réalisée des enjeux internationaux et européens. Dans son rapport 2017, le CSA en est réduit, pour évaluer l'action de Radio France sur ce plan, à lister les émissions dédiées des antennes du groupe, citant huit programmes de divers formats répartis sur France Culture, France Inter et France Info. Le sondage lié à l'indicateur n°1 du COM révèle lui que « 77 % des auditeurs estiment être 'plutôt d'accord' ou 'tout à fait d'accord' avec le

2. Voir « [Cahier des missions et des charges de Radio France](#) », décret du 13 novembre 1987 portant approbation des cahiers des missions et des charges de la société Radio France. Accès via le site de la Médiatrice de Radio France, version mise à jour en avril 2016.

3. Voir « [Rapport sur l'exécution du cahier des missions et des charges de Radio France – Année 2017](#) », CSA, décembre 2018

4. Voir « [Contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019 de Radio France](#) », SNJ-Radio France, décembre 2015

fait que les antennes du groupe les 'aident à comprendre le monde' ». Sur la base de ce bilan sommaire, le Conseil encourage Radio France « à poursuivre son investissement dans le traitement des problématiques internationales a fortiori en 2019, année des élections européennes ».

En conclusion, **Radio France ne connaît via son cahier des charges ou son COM 2015-2019 aucune obligation relative à la couverture des affaires européennes.** Les antennes du groupe proposent certes des émissions dédiées au sujet, mais la place de ce dernier sur ces radios demeure incertaine, comme le symbolise la déprogrammation du *Téléphone sonne Europe* à la rentrée 2019, une émission phare de l'engagement européen du groupe. Et il reste impossible d'évaluer objectivement la place qu'occupe l'actualité communautaire sur les radios du service public. S'il est toutefois bienvenu que le CSA fasse figurer la dimension européenne dans son rapport d'évaluation, on peut noter que le Conseil reste relativement démuné sans indicateur objectif permettant d'évaluer ce que les Français entendent au quotidien.

### 1.1.2. France Médias Monde

Le groupe France Médias Monde réunit France 24, télévision internationale en quatre langues (français, anglais, arabe, espagnol), Radio France Internationale (RFI) et l'antenne arabophone Monte Carlo Doualiya (MCD). Au total, ces trois chaînes émettent depuis Paris en 15 langues.

Le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France – qui régit l'activité de France Médias Monde – est défini par le décret du 25 janvier 2012<sup>5</sup>. Il comporte plusieurs références à la ligne éditoriale des médias du groupe. On y note une volonté affirmée de couvrir l'actualité de l'Union européenne, notamment à travers les éléments suivant :

- **Article 1er, alinéa 2** : « Les services développés assurent de manière coordonnée la promotion des valeurs de la France en diffusant une vision rigoureuse et indépendante de l'actualité internationale, française, européenne et francophone destinée en particulier aux relais d'opinion et aux décideurs étrangers, mais également auprès du grand public dans certaines de ses zones de diffusion. »
- **Article 2** :
  - \* Alinéa 1-2 : France 24 « a pour objet de rendre compte de l'actualité internationale en portant une attention particulière à la dimension multilatérale des relations internationales, et plus particulièrement à la construction européenne » ;
  - \* Alinéa 2 : RFI et MCD sont chargées « de contribuer à la diffusion de la culture française et d'assurer une mission d'information relative à l'actualité française, européenne et internationale. »
- **Article 10, alinéa 2** : « Dans le but de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions, les émissions s'attachent à évoquer les institutions internationales, européennes et françaises ainsi que, de manière plus large, les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différentes nations. »

Le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) du groupe couvre la période 2016-2020. Il précise les attentes du cahier des charges en demandant à France Médias Monde d'intensifier son

<sup>5</sup>. Voir « Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France », version consolidée du 6 novembre 2019, Legifrance

engagement européen sur la période, « au travers des dizaines de rendez-vous hebdomadaires qui permettent de décrypter, expliciter, illustrer l'Europe et débattre avec ceux qui la font à Bruxelles et à Strasbourg, mais aussi avec ceux qui la vivent au quotidien ».

L'évaluation par le CSA du COM de France Médias Monde sur l'année 2017<sup>6</sup> – le dernier publié à l'heure où nous rédigeons cette note – salue en ce sens l'effort éditorial du groupe. Le document salue la diffusion de « programmes tels qu'*Accents d'Europe* et *Carrefour de l'Europe* sur RFI ou encore  *Ici l'Europe* sur France 24 » et le lancement du site « *InfoMigrants*, en partenariat avec la Deutsche Welle et cofinancé par l'Union européenne ». Le Conseil encourageait toutefois « le groupe France Médias Monde à intensifier ses initiatives relatives à l'Europe a fortiori pour l'année 2019 qui sera marquée par les élections européennes ».

On peut saluer la volonté affirmée d'inscrire la couverture de l'actualité européenne dans les objectifs éditoriaux définis à travers ces documents. Cette mention permet l'intégration d'un volet Europe à la stratégie des trois chaînes. Elle amène également au suivi et au contrôle de cet objectif dans l'évaluation menée par le CSA. On pourra néanmoins déplorer le manque de données chiffrées pour permettre le suivi de l'action du groupe.

### ***France Médias Monde : couvrir l'actualité européenne... à destination du public international***

La prégnance de l'enjeu européen dans les missions de France 24 souligne en creux l'absence d'une telle mention dans le cahier des charges de Radio France. Cette différence interroge particulièrement au regard de la cible internationale des médias du groupe. Le cahier des charges de France Médias Monde rappelle en effet que ses chaînes sont destinées « principalement au public international ainsi qu'au public français en particulier celui résidant à l'étranger ». France 24 a par exemple atteint 61,2 millions de téléspectateurs chaque semaine dans les 67 pays où l'audience a été mesurée en 2017<sup>7</sup>. À titre de comparaison, la chaîne réalise en France moins de 0,1% de part d'audience<sup>8</sup> via les bouquets payants. Son site, classé 50<sup>e</sup> des sites d'information français de par son audience, ne réalise lui qu'un tiers de ses visites en France<sup>9</sup>.

En d'autres termes, la lecture des différents cahiers des charges établit que **les pouvoirs publics estiment essentiels la couverture des affaires européennes à destination du public international alors même que les antennes des radios publiques nationales sont exemptées d'engagements formels en ce domaine**. L'exécutif et la majorité en place – qui se distinguent par leur positionnement pro-européen – pourront employer utilement la création de France Médias pour unifier par le haut le niveau d'exigences fixé à l'ensemble de l'audiovisuel public.

Un autre point de contraste peut utilement servir l'évolution des différents cahiers des charges. Il est demandé aux chaînes du groupe d'évoquer l'actualité « des institutions internationales, européennes et françaises » (alinéa 10 du cahier des charges). Une telle hiérarchie rappelle que le cahier des charges de Radio France se limite à des obligations strictement nationales, notamment pour la communication gouvernementale et parlementaire. Les institutions européennes se retrouvent pourtant aujourd'hui en première ligne sur

6. Voir « Avis n° 2018-05 du 10 octobre 2018 relatif au rapport d'exécution pour l'année 2017 du contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde », CSA, octobre 2018

7. Voir « Rapport sur l'exécution du cahier des charges de France Médias Monde – Année 2017 », CSA, octobre 2018, p. 22

8. Voir « Guide des chaînes numériques », CSA, 15<sup>e</sup> édition, avril 2017, p.33

9. Voir sur ce point [les relevés de l'ACPM](#)



des enjeux clés pour les citoyens tels que l'écologie ou le commerce international. On pourra sur ce point suggérer utilement d'intégrer le niveau européen aux exigences de couverture de la vie institutionnelle sur les médias nationaux, à la télévision et à la radio.

### 1.1.3. France Télévisions

Le cahier des charges du groupe France Télévisions (décret du 23 juin 2009)<sup>10</sup> évoque de manière étendue la couverture des affaires européennes à réaliser par les chaînes-groupes. Le document fixe pour mission au groupe France TV de s'attacher via ses programmes à « renforcer les liens entre les citoyens européens ». Il lui est également demandé de « favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions européennes ».

Ces éléments se retrouvent principalement concentrés dans l'article 16 :

« France Télévisions s'attache à intégrer la dimension européenne :

- dans l'ensemble de ses programmes (documentaires, fictions, jeux, spectacles vivants, etc.) ;
- dans des émissions spécifiquement consacrées à l'Europe (programmes courts, émissions régulières ou correspondant à des événements à caractère européen, etc.) ;
- dans les journaux et magazines d'information, qui accordent une large place à la connaissance des enjeux communautaires et à l'expression d'une identité européenne.

Afin de renforcer les liens entre les citoyens européens, elle diffuse des reportages ou des témoignages sur les modes de vie, les pratiques culturelles et les modèles socio-économiques de nos voisins.

Dans le but de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions européennes, la société s'attache à évoquer les institutions européennes et notamment du Parlement européen ainsi que les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différents pays de l'Union européenne.

À cet effet, elle veille à la sensibilisation de ses journalistes aux questions européennes, notamment par la formation.

Elle collabore également avec la société Euronews. »

- **L'article 14** du cahier des charges précise également que France TV doit consacrer plusieurs rendez-vous hebdomadaire « à l'information et aux débats politiques français et européens ».

On note la triple entrée éditoriale amenée par l'article 16. Il est demandé à ce que la dimension européenne soit intégrée à l'ensemble des programmes du groupe, dont le divertissement, ainsi qu'à ses contenus d'information, magazines et journaux. Dans ce dernier volet, les pouvoirs publics attendent du groupe audiovisuel qu'il propose des émissions dédiées et incorpore au quotidien la dimension européenne dans ses JT. La vision ambitieuse du cahier des charges sur ce plan peut être saluée.

<sup>10</sup>. Voir « Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions », Legifrance, version consolidée au 29 juillet 2019. Également disponible en version brochure éditée via le site du CSA.

On remarque néanmoins que l'article dédié est détaché de l'article 3, qui détaille concrètement les « caractéristiques et lignes éditoriales des différents services » du groupe. Ces lignes éditoriales mentionnent à plusieurs reprises la compréhension du monde, mentionnant aussi la région et l'Outre-mer, mais aucune dimension européenne sur le plan de l'information.

La concrétisation des lignes directrices de l'article 16 ne se retrouve pas plus dans le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions pour la période 2016-2020. Ce dernier ne comporte aucun engagement relatif à la diffusion de programmes d'information à caractère européen. Bien que portant sur la période couvrant les élections européennes de mai 2019, le COM n'y fait pas référence, il mentionne par contre « la dimension régionale » et « le renforcement de la place des Outre-mer sur toutes les antennes ».

Le COM comporte les indicateurs de performance sur lequel est évalué le groupe dans ses relations avec l'État. À date, le CSA ne mentionne donc pas l'actualité européenne dans son évaluation annuelle du COM<sup>11</sup>, cet aspect étant absent du document de 'cadre' donné pour quatre ans au groupe audiovisuel.

### ***Un engagement éditorial difficile à concrétiser sans indicateur précis à relever***

Le CSA évalue toutefois les actions menées à travers son rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges de France Télévisions. Dans l'édition relative à l'année 2017, le Conseil estime que les questions européennes sont « relativement bien traitées » sur les chaînes du groupe. Il s'appuie pour rendre son avis sur une donnée fournie par France TV, qui estime avoir diffusé dans ses JT « 300 à 400 reportages liés aux activités des instances européennes » via ses correspondants permanents. Pour étayer cette évaluation quantitative, le Conseil détaille les programmes consacrés à l'actualité européenne, à l'image des chroniques de Télématin sur France 2 ou du magazine Avenue de l'Europe sur France 3.

En ce sens, si l'on compare les cas de France Télévisions et de Radio France, il faut souligner que la mention de l'actualité européenne dans le cahier des charges de la télévision publique permet d'enclencher un suivi spécifique du CSA. Mais sans indicateurs formels, voire à minima de données chiffrées précises, le Conseil se retrouve une fois de plus en difficulté pour estimer l'engagement éditorial du groupe sur les questions communautaires. Son avis se résume alors à estimer « relativement » le travail effectué.

Pour son rapport relatif à l'année 2018<sup>12</sup>, le Conseil s'appuie sur les données publiées par la Fondation Jean Jaurès et l'INA pour évaluer l'engagement européen des JT du groupe. « Avec respectivement 2,5 % et 1,6 % de l'ensemble de leurs sujets consacrés au traitement des enjeux politiques européens [...] le 20 heures de France 2 et l'édition nationale du 19/20 de France 3 n'ont pas accordé la même attention à ces questions en raison de leur positionnement éditorial distinct » relève le document. « Il apparaît que le journal du soir de France 2, édition d'information la plus suivie du groupe, accorde une place plus importante aux sujets européens par rapport aux éditions comparables des autres chaînes privées », complète le CSA.

11. Voir « Avis n° 2019-10 du 9 octobre 2019 relatif au rapport d'exécution pour l'année 2018 du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et France Télévisions », Legifrance, octobre 2019

12. Voir « Rapport du CSA sur l'exécution du cahier des charges de France Télévisions – Année 2018 », CSA, août 2019



Comme l'année précédente, le Conseil note également l'importante offre de magazines et de contenus dédiés à l'actualité européenne sur les antennes du groupe. « De grande qualité, ces programmes bénéficient cependant de conditions d'exposition assez peu favorables », regrette le Conseil pour inciter France Télévisions à en renforcer la visibilité.

Le besoin pour le CSA de s'appuyer sur le travail d'un acteur extérieur à l'audiovisuel public pour évaluer l'engagement européen de France TV confirme le paradoxe induit par son cahier des charges et son COM 2016-2020. Le groupe a pour mission d'intégrer la dimension communautaire à « l'ensemble de ses programmes ». Ses chaînes s'attachent à atteindre cet objectif avec des programmes spécifiques et un engagement dans l'information, son JT phare sur France 2 se positionnant devant ses concurrents sur ce plan. Néanmoins, en l'absence d'indicateurs chiffrés, il est impossible pour le CSA – et donc l'ensemble des pouvoirs publics – d'évaluer précisément la mise en lumière de l'actualité de l'Union européenne.

Interrogé sur le sujet, la Direction de la Communication de France Télévisions avance que le COM 2016-2020 a été structuré autour d'un « nombre resserré d'indicateurs ». Pour évaluer sa performance, la rédaction s'en remet à l'indicateur n°6 du COM, un sondage sur « la perception de la qualité de l'offre d'information de France Télévisions ». Les résultats de l'IFOP démontrent que les chaînes de la télévision publique se placent loin devant leurs concurrentes privées pour l'item suivant : « s'agit-il d'une chaîne qui vous aide à comprendre l'actualité du monde ? ».

Deux exemples récents ont démontré que l'on pouvait être amené à évaluer de manière précise et objective la visibilité audiovisuelle d'un enjeu thématique.

- Pour améliorer la représentation des femmes à la télévision et à la radio. La loi d'août 2014 sur l'égalité hommes-femmes a donné comme mission au CSA de veiller « d'une part, à une juste représentation des femmes et des hommes dans les programmes des services de communication, d'autre part, à l'image des femmes qui apparaît dans ces programmes, notamment en luttant contre les stéréotypes, etc. » Le CSA peut désormais exiger des éditeurs privés et publics « des données quantitatives et qualitatives concernant la présence des femmes et des hommes sur leurs antennes ». Ces éléments sont présentés dans un rapport annuel<sup>13</sup>.
- Pour veiller à la visibilité des Outre-mer suite à l'interruption de France Ô en 2020, le ministère de la Culture, le ministère des Outre-mer et France Télévisions ont signé un « Pacte pour la visibilité des Outre-mer ». Plusieurs indicateurs « chiffrés et mesurables »<sup>14</sup> quantifient désormais la visibilité des territoires ultra-marins sur les chaînes publiques et notamment les JT. Le « Pacte » fait également l'objet d'un comité de suivi avec des parlementaires et des personnalités qualifiées<sup>15</sup>.

Ces exemples constituent deux modèles distincts de suivi de l'activité des diffuseurs. Leur existence ouvre une fenêtre d'opportunité – dans le cadre de la rédaction du cahier des charges et du COM de France Médias – pour engager une logique similaire vis-à-vis des engagements du service public sur le plan de l'actualité européenne.

Sur le plan opérationnel, ils attestent aussi de la possibilité de mesurer ce qui passe à l'antenne. Et ce, afin de faire progresser sur nos écrans la visibilité d'enjeux de société que les pouvoirs publics estiment devoir appuyer. Leurs périmètres actuels démontrent qu'on peut enclencher ce suivi tant sur les antennes publiques que privées, à la télévision comme à la radio.

13. Voir « La représentation des femmes à la télévision et à la radio – Exercice 2018 », CSA, mars 2019

14. Voir « Trois signataires pour le Pacte pour la visibilité des Outre-mer de France Télévisions », France Télévisions, juillet 2019

15. Voir « Première réunion du Comité du Pacte pour la visibilité des Outre-mer », ministère des Outre-mer, novembre 2019

### **Entretien avec Yannick Letranchant : « La progression ne peut être mesurée que si on se donne les moyens de l'évaluation, y compris quantitative »**

Interrogé dans le cadre de la présente note, Yannick Letranchant, directeur général délégué à l'information de France Télévisions, anticipe un ajustement par le haut des obligations relatives à la couverture des affaires européennes dans le cadre de la création de France Médias : « Cela dépend du Parlement, dans la mesure où le projet de loi audiovisuelle devrait réaffirmer les missions prioritaires de l'audiovisuel public et, notamment, celles qui doivent donner lieu à des coopérations entre les différentes entités de la future holding France Médias. Il y a une volonté d'étendre à l'ensemble de l'audiovisuel public les missions existantes pour la couverture de l'actualité européenne. Dans cette perspective-là, il va falloir voir comment nous pourrions mettre en place une mesure commune pour objectiver cette mission. »

« Cela doit devenir normal, au même titre que nous devons avoir un réflexe Outre-mer dans la couverture de l'actualité. Or la progression ne peut être mesurée que si on se donne les moyens de l'évaluation, y compris quantitative, tout en veillant à maintenir une exigence qualitative et éditoriale forte pour toucher tous les publics » complète le dirigeant, qui se dit ainsi prêt à évaluer le traitement des enjeux européens à l'antenne. Il met toutefois en avant des problématiques d'ordre technique et méthodologique : « le problème premier, c'est la ressource. Nous ne disposons pas d'algorithmes, de logiciels qui nous permettraient d'automatiser le reporting sur tel ou tel sujet. C'est donc fait de manière manuelle et cela prend du temps, nous sommes confrontés à une question de ressources. Aujourd'hui, nous « taguons » par exemple la diversité et l'outre-mer dans le cadre de nos différents engagements. Ce n'est pas encore le cas pour l'Europe. Nous trouverons bien sûr des solutions dans le cadre des évolutions législatives et réglementaires à venir ».

Les critères permettant d'identifier un sujet comme relevant de l'actualité européenne sont également à définir. « Si le mot Europe est prononcé, est-ce qu'il s'agit forcément d'un sujet européen ? Pas forcément. Où doit-on mettre le curseur ? » s'interroge M. Letranchant. On peut éventuellement sur ce point renvoyer à la définition proposée dans l'étude de la Fondation Jean Jaurès et l'INA, qui traitent les sujets relatifs à « l'Union européenne, ses institutions, son action ou encore ses relations avec ses États membres ».

France Télévisions revendique des progrès récents dans le champ de la couverture des affaires communautaires. Le magazine mensuel Avenue de l'Europe, « diffusé en 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> partie de soirée », depuis la mi-novembre un rendez-vous hebdomadaire intitulé Nous les Européens et diffusé le dimanche en milieu de matinée (10h45), a au sein d'une offre dédiée à l'actualité et avant le magazine *Dimanche en politique*. « Cela rejoint le travail que l'on fait sur Franceinfo », où la diffusion de La Faute à l'Europe le mardi à 22h et du journal Le 23h imprègne les cases du soir d'une forte dimension européenne. Y. Letranchant y voit la mise en place de « tranches d'exposition mieux identifiées, plus visibles et accessibles au plus grand nombre. C'est un critère fondamental pour un média de service public ».

L'évolution du groupe sur ces questions ne se limite pas aux programmes dédiés. « Au-delà des magazines, on peut également mener un travail sur les JT : pour que l'Europe soit plus présente, dans le 20H de France 2 notamment. Il y a un travail à réaliser avec les équipes. Nous pouvons et nous devons monter en puissance sur les journaux nationaux » appuie Y. Letranchant. Le journaliste évoque « un travail en cours, qui n'est pas tout à fait abouti ». Il se dit toutefois « conscient qu'il y a un prisme européen plus important à intégrer aux JT ».

Yannick Letranchant interroge néanmoins la mise en place d'indicateurs chiffrés. « Est-ce que l'on doit tout mesurer ? Est-ce que l'approche quantitative est pertinente en toutes circonstances ? Je me méfie du comptage 'au poids', qui peut donner lieu à des analyses biaisées en cas d'actualité européenne forte, comme le Brexit. Notre mission, c'est d'être en prise avec l'actualité ». Il fait le parallèle avec l'approche mise en place pour améliorer la visibilité des Outre-Mer, avec une série d'indicateurs complémentaires, à la fois quantitatifs et qualitatifs complétés par des indicateurs de couverture des publics : « nous avons par exemple renforcé notre couverture des sujets spécifiques, comme le référendum en Nouvelle-Calédonie, qui ont engendré des effets loupes importants sur le plan quantitatif. Mais parallèlement, notre enjeu est de montrer que, hors ces actualités fortes, nous faisons aussi une place naturelle au point de vue des outre-mer sur des événements d'actualité qui concernent l'ensemble des Français. C'est grâce à cette double approche que nous pourrions renforcer le sentiment d'appartenance à une même collectivité, et cela peut nous inspirer pour le traitement des questions européennes ! »

Enfin, sur le volet de la formation aux questions européennes, Y. Letranchant évoque la mise en place « depuis une quinzaine d'années de modules de formation sur les questions européennes, ouverts aux journalistes et à certaines populations comme les documentalistes ». Le dirigeant évoque « des séminaires de deux ou trois jours qui se déroulent généralement à Bruxelles ou à Strasbourg » et ayant permis la formation de « 300 à 400 personnes » depuis 2007.

En définitive, on peut à la fois noter l'engagement européen des rédacteurs du cahier des charges de France Télévisions et la bonne volonté affichée actuellement par sa Direction de l'information. Ces éléments ne masquent pas les difficultés des antennes du groupe à traiter de l'actualité de l'Union européenne, notamment dans ses journaux télévisés les plus suivis.

Les échanges avec Y. Letranchant tout comme les exemples récents sur le champs de la parité ou de la représentation des Outre-mer avancent la mise en place d'outils de suivi chiffrés comme l'un des éléments permettant une plus juste représentation des affaires européennes par la télévision publique. Sur le plan opérationnel, il en va de la capacité des rédactions à suivre leur progression. Sur le plan politique, il s'agit pour les pouvoirs publics de veiller à la concrétisation des objectifs du cahier des charges. Et ce, afin d'offrir aux Français une vision étendue de la vie publique européenne.

Pour permettre l'émergence de tels outils, on peut ainsi proposer la mise en place d'indicateurs dédiés à l'actualité européenne au sein du futur « contrat stratégique pluriannuel » de France Médias. Pour assurer la conception, ainsi que le suivi des engagements des chaînes, la mise en place d'une organisation partenariale, impliquant des parties prenantes complémentaires (acteurs audiovisuels, parlementaires, personnalités qualifiées) apparaît constituer un mode de fonctionnement efficace, à l'image de la mise en œuvre du « Pacte de visibilité des Outre-mer ». En ce sens, les pouvoirs publics devront également veiller à la transparence du processus et à la publicité des données produites afin de garantir l'émergence d'un climat de confiance.

## 1.2 ■ Le secteur privé

Les chaînes privées diffusant sur la TNT doivent signer une convention avec le CSA<sup>16</sup> en échange de l'octroi d'une fréquence qui appartient au domaine public. On y retrouve un tronc

<sup>16</sup>. Voir « [Les chaînes de télévision privées hertziennes](#) », CSA

commun de dispositions, équivalentes pour des chaînes telles que TF1, M6, BFMTV, ou encore CNEWS.

Ces dispositions ne mentionnent pas les domaines devant être couverts par la politique éditoriale de ces antennes. Elles engagent néanmoins les éditeurs à respecter le pluralisme, la diversité culturelle, à « promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République ». Dans la convention de TF1, on incite l'éditeur à aborder « des sujets économiques, sociaux et scientifiques » ainsi qu'à prendre en compte « les questions relatives à l'intégration, la solidarité et la responsabilité civique ». La chaîne doit aussi offrir « un accès à la découverte et à la compréhension du monde contemporain ». Si la République et le contexte international sont mentionnés ici, aucune référence spécifique à l'Europe n'y figure.

### 1.2.1. La singularité de LCI

La mission d'information de LCI est plus particulièrement détaillée au regard des conventions signés entre le CSA et les autres chaînes d'information. Le document intègre des spécifications qui se rapportent à la définition de l'identité éditoriale de la chaîne et à la définition des lignes directrices de sa programmation. À titre d'exemple, la programmation comporte, pour au moins 30% du temps total de diffusion, « des magazines d'information spécialisés, abordant les thématiques suivantes : la politique, l'économie, l'actualité internationale, la culture, la consommation et la diversité de la société française. Elle comporte par ailleurs d'autres magazines consacrés à la vie européenne, la santé, la technologie, l'écologie et l'environnement, les régions et départements ».

« L'éditeur diffuse, chaque semaine, entre 6 heures et 10 heures et entre 18 heures et minuit, une ou plusieurs émissions consacrées chacune à l'un des domaines suivants : culture, actualité internationale, économie, diversité de la société française. La durée de traitement de chaque thématique est, en moyenne hebdomadaire, d'au moins vingt minutes » complète la convention établie avec le CSA<sup>17</sup>.

Dans la convention de LCI, plus récente, on retrouve enfin un critère de parité : l'éditeur « s'engage à ce que la part des femmes intervenant en plateau soit au minimum de 30% et tende progressivement vers la parité. Cette progression est constatée tous les trois ans. »

### 1.2.2. Vers des obligations éditoriales pour l'attribution d'un bien public ?

En dehors du cas de LCI, l'absence dans ces conventions de précisions sur les domaines d'information à couvrir s'explique par le principe de liberté de la presse. Cependant, ces médias bénéficient d'un bien, leur fréquence, qui est octroyée et régulée par la puissance publique. Sans s'immiscer dans leurs politiques éditoriales, il ne serait pas anormal de voir cette dernière citer les domaines dans lesquelles une information conséquente doit être fournie.

Les téléspectateurs sont dans leur grande majorité des citoyens français et, donc, des citoyens européens. Dans un premier temps, on pourra donc veiller à intégrer l'Union européenne, ses institutions et ses valeurs aux passages de ces conventions faisant référence à la promotion des notions républicaines.

Le manque d'information sur l'Union européenne constitue-t-il une problématique à même de justifier des mesures plus ambitieuses ? S'ils le souhaitent, le CSA et les parties prenantes

<sup>17</sup>. Voir « [Convention de la chaîne LCI](#) », CSA

qui appuient son action peuvent utilement prendre exemple sur la convention de LCI pour spécifier plus précisément les obligations éditoriales des chaînes privées. Une telle mesure aurait le mérite de perturber les hiérarchies éditoriales actuelles des antennes privées, où l'Europe n'est que peu mise en valeur<sup>18</sup>, et de contribuer à la mise en place de programmes dédiés au sein de leurs grilles.

## 2. RECOMMANDATIONS

---

À l'heure de synthétiser les recommandations portées par la présente note pour renforcer la couverture médiatique des affaires européennes, nous pouvons en premier lieu faire état de notre profond respect pour le travail des journalistes, a fortiori pour les équipes spécialisées dans la couverture des institutions communautaires.

Informé sur la vie politique de l'Union européenne se révèle souvent complexe, le public en maîtrisant peu les codes. La différence de rythme entre les vies publiques française et européenne complique par ailleurs le travail des rédactions, dans des médias où l'on produit du contenu dans des délais particulièrement restreints.

Il apparaît toutefois que l'actualité européenne bénéficie d'une visibilité réduite dans le débat public national. Ce qui ne résulte aucunement du seul fait des rédactions. Les données de l'INA, comme certains exemples récents, attestent néanmoins des difficultés de l'audiovisuel public et privé à couvrir la politique européenne. Il n'est pas souhaitable de traiter des choix éditoriaux effectués au quotidien par les chaînes. L'intégration de la dimension européenne dans les documents qui cadrent leur activité constitue donc un levier efficace pour que le législateur et les pouvoirs publics du secteur puissent travailler à améliorer la situation à long terme.

Dans cette optique, nous formulons six recommandations. Elles s'attachent principalement à l'activité du service public audiovisuel, premier concerné par l'exigence de traitement de l'actualité européenne. Ces éléments peuvent utilement intégrer la réflexion puis le débat parlementaire sur le projet de réforme de l'audiovisuel public.

1. Concernant la future holding **France Médias** : nous recommandons l'intégration dans le document de cadrage de son activité – le « contrat stratégique pluriannuel » – d'**objectifs ambitieux relatifs à la couverture de l'actualité de l'Union européenne** par l'ensemble des chaînes de l'audiovisuel public. Ces objectifs ont vocation à **s'appuyer sur une série d'indicateurs mesurables**, à l'image de ceux mis en place dans le cadre du « Pacte pour la visibilité des Outre-mer ».
2. Nous recommandons que **le CSA s'appuie sur ces éléments dans son évaluation annuelle** du suivi des engagements de l'audiovisuel public vis-à-vis de l'État et publie les données collectées en toute transparence.
3. Concernant **Radio France**, nous proposons un double alignement de son cahier des charges. D'une part, **un alignement des engagements éditoriaux de son cahier des**

<sup>18</sup>. Le 20H de TF1, premier JT de France, n'a consacré qu'1,4% de ses sujets à l'actualité de l'Union européenne en 2018. Voir « [L'Union européenne, grande absente des JT](#) », Fondation Jean Jaurès, mars 2018.

**charges** sur celui de France Médias Monde. Et d'autre part **un alignement du traitement de l'information des institutions européennes sur celui des institutions françaises.**

Les décisions prises au niveau communautaire peuvent avoir, dans leur domaine de compétences spécifiques, un impact tout aussi important sur la vie des Français que celle des instances nationales. Ainsi les articles 13 et 15 devraient être appliqués aux institutions de l'Union européenne.

4. Concernant France Télévisions, nous recommandons l'intégration de la dimension européenne et de l'Union européenne dans les lignes éditoriales figurant à l'article 3 et le maintien de l'article 16 du Cahier des charges.

5. Quant à la formation des journalistes, nous proposons que la disposition figurant au même article 16 soit étendue à l'ensemble des médias de l'audiovisuel public. Et ce, pour l'ensemble des journalistes travaillant dans des domaines de compétences liées à l'action de l'UE (économie, sciences, droit, justice, culture, etc.).

6. Dans ses relations avec les chaînes privées, **nous recommandons à minima d'intégrer l'Union européenne, ses valeurs et l'activité de ses institutions à la mission d'information des chaînes**, au même titre que les éléments nationaux. Si les pouvoirs publics souhaitent se donner plus d'ambition, ils pourront utilement puiser dans l'exemple de LCI pour impulser – via un avenant aux conventions signées entre les chaînes et le CSA – une dynamique éditoriale européenne dans les rédactions, notamment au moyen de programmes dédiés à l'actualité de l'UE.

Enfin, les difficultés de l'audiovisuel public à traiter les questions européennes posent la question des moyens alloués au suivi des enjeux communautaires. Si France Télévisions a deux correspondants à Bruxelles, la ZDF allemande compte 21 membres de son personnel accrédité auprès des institutions européennes. La radio allemande ARD compte elle 45 personnes accréditées selon les chiffres que nous a communiqué la DG Communication de la Commission européenne. Ce ratio s'inscrit dans le temps : déjà en 2009, on comptait 14 correspondants français contre 52 allemands à Bruxelles dans le secteur audiovisuel<sup>19</sup>. Si le nombre de correspondants n'est pas corrélé directement à l'intérêt que suscitent dans les deux pays les affaires de l'UE, il révèle néanmoins le déficit de ressources investies par les médias audiovisuels hexagonaux.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

Dans la perspective de la création de France Médias, on peut appeler à la mise en commun des ressources européennes de ses futures chaînes pour faire du bureau bruxellois un pôle puissant et dynamique, à même de générer un suivi attractif de l'actualité de l'Union. Ainsi qu'à un effort particulier des pouvoirs publics afin de renforcer la présence permanente auprès des institutions européennes de journalistes spécialisés en provenance du service public.

<sup>19</sup>. Voir « La France et l'Allemagne face aux crises européennes », Claire Demesmay, Andreas Marchetti, Presses universitaires de Bordeaux, juin 2010



L'Europe pour les citoyens



PREMIER MINISTRE



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de