



PREMIER MINISTRE



## RECOMMANDATIONS

### SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET A LA SOUVERAINETE CULTURELLE A L'ERE NUMERIQUE<sup>1</sup>

**Ce projet de loi** est une promesse de campagne d'Emmanuel MACRON, Président de la République : il devenait impératif, à l'ère du numérique, de repenser une loi qui reflète les nouveaux enjeux sociétaux : l'audiovisuel est actuellement régi par une loi datant du 30 septembre 1986, devenue caduque aux yeux de tous les observateurs et acteurs.

**Conformément aux souhaits émis par les membres du CNV lors de l'Assemblée plénière du 7 janvier 2020**, vu l'urgence déclarée, vu le calendrier parlementaire, et l'examen du projet de loi en commissions à l'Assemblée nationale (3 commissions : affaires culturelles et de l'éducation saisie au fond, affaires étrangères, affaires économiques), **le Bureau du CNV au nom de l'instance souhaite faire des recommandations concernant la place des quartiers prioritaires dans les médias.**

**Elles seront adressées au ministre de la ville et du logement, comme au ministre de la Culture, ainsi qu'aux parlementaires qui ont initié un appel à contribution en ligne.**

**Pour mémoire : Extrait du Conseil des ministres du 5 décembre 2019 :**

*« Le ministre de la culture a présenté un projet de loi organique et un projet de loi relatifs à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique. Ces textes modifient en profondeur la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

---

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr : Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, n° 2488 \(PDF\)](http://www.assemblee-nationale.fr : Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, n° 2488 (PDF)), déposé le 5 décembre 2019, mis(e) en ligne le 6 décembre 2019 à 13h15.

*Cette loi a fondé notre modèle culturel et démocratique, qui concilie la défense du pluralisme, l'indépendance et la qualité de l'information, la protection des publics, la promotion de la cohésion sociale et le développement d'une création audiovisuelle et cinématographique française diverse. Elle n'est toutefois plus adaptée aux enjeux d'un secteur confronté à de fortes mutations, notamment numériques.*

*Le projet de loi porte deux ambitions : d'une part, une ambition de dynamisme culturel, afin de favoriser le rayonnement, la diversité et la créativité de l'audiovisuel et du cinéma français ; d'autre part, une ambition démocratique, sociétale et citoyenne, afin de protéger les citoyens de certains excès du numérique et de leur offrir un service plus proche et plus efficace. »*

## **1. JUSTIFICATION DES RECOMMANDATIONS : EXPOSE DES MOTIFS**

**Peut-il y avoir une citoyenneté sans visibilité ? Une reconnaissance sans visibilité médiatique ? Telles sont les questions.**

**Pour mémoire, à la demande du Ministre de la Ville, le CNV a rendu en juin 2016 un avis sur la place des quartiers prioritaires dans les médias<sup>2</sup>, synthétisé ainsi :**

*« Cette thématique concerne les règles de fabrication et de diffusion de l'information, des enjeux sociaux et économiques, des effets d'images différenciés au sein de nos sociétés et entre territoires.*

*Le CNV, respectueux et jaloux de la liberté de la presse, sans proposer de règles ni de lignes éditoriales, a distingué les questions de formation (lutte contre les stéréotypes) et l'intégration dans les équipes des médias de journalistes d'origines diverses.*

*Il convient de « donner à voir », et que les quartiers fassent l'objet d'une présentation objective, prenant en compte les événements positifs et s'inscrivent dans le cours de production d'information courante, voire banale.*

*Enfin, il a proposé qu'à l'instar de l'observatoire de la diversité du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), des dispositifs de mesure scientifique de l'image des quartiers et de leurs habitants dans les médias puissent être développés, notamment dans le cadre de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV). »*

A l'issue de cet avis du CNV, des mesures ont été prises avec l'appui du ministère de la Ville et du Logement :

- L'ajout de deux critères au baromètre de la diversité du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en lien avec l'Observatoire national de la politique de la Ville (ONPV):
  - un critère géographique : les quartiers de la politique de la ville.

---

<sup>2</sup> Avis du Conseil national des villes « Images des quartiers dans les médias », adopté en Assemblée plénière le 22 juin 2016.

A noter que les autres items sont « centre-ville (historique) », « quartiers périphériques de pavillons et de petits immeubles », « Outre-mer » (dans lesquels se situent aussi des QPV) ainsi que « villages ». Dans le document du CSA, une étude du Crédoc est citée donnant la répartition territoriale de la population française : 32 % en centre-ville, 27 % en banlieue, 25 % dans les zones périurbaines et 16 % dans les espaces ruraux.

- un critère de pauvreté. Rappelons que les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont des territoires définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Leur liste et leurs contours ont été déterminés par le Ministère chargé de la Ville. Définis structurellement comme des quartiers caractérisés par l'existence d'une concentration urbaine de pauvreté, dans l'hexagone comme dans les territoires ultra-marins, **ils ont été identifiés selon un critère unique, celui du revenu par habitants<sup>3</sup>**.

Ces indicateurs du CSA tiennent compte :

- Des travaux conduits par l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) en 2018 sur l'image des quartiers dans la presse quotidienne régionale ;
- Des résultats de l'enquête du Crédoc<sup>4</sup> relative à l'image des quartiers « sensibles » dans la population française, vue du dedans et du dehors.

Ce travail se poursuit en 2019-2020 sur **l'image des quartiers dans les réseaux sociaux et sur les webtélés, comme dans la presse nationale**. La deuxième édition du Baromètre de la diversité du CSA devrait intervenir prochainement.

## UNE SITUATION ET DES RESULTATS ALARMANTS ...

Les enseignements du premier baromètre sont tristement éclairants au regard des 8,4 % de la population française concernée :

- *Les personnes résidant dans les grands ensembles de banlieues populaires<sup>5</sup> sont très peu représentées à l'antenne (3 %), de même que celles résidant dans les Outre-mer (9 %) et les quartiers périphériques (17 %) ;*
- *Sans prendre en compte France Ô, les personnes résidant dans les grands ensembles de banlieues populaires sont encore moins représentées à l'antenne (2 % des lieux de résidence), de même que celles résidant dans les Outre-mer (0.3 %) ;*

---

<sup>3</sup> Les périmètres des QPV sont fixés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 pour la métropole et par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 pour les départements et collectivités d'Outre-mer, modifiés par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015.

<sup>4</sup> Fiches ONPV : L'image des quartiers dans la presse quotidienne régionale ; La construction du regard sur les quartiers « sensibles » : entre discours médiatiques et vécu personnel, parues en mars 2019 sur le site du CGET dédié à l'ONPV. Elle faisait suite à une enquête réalisée par le Crédoc pour l'ACSE en 2014.

- Les personnes habitant dans les « grands ensembles de banlieues populaires » à la télé sont plus fréquemment perçues comme « non-blanches », inactives et jeunes (âgées de moins de 20 ans) ;
- Les personnes résidant dans les « grands ensembles de banlieues populaires » à la télé se retrouvent plus fréquemment dans les fictions (plutôt dans des rôles secondaires) et les informations, et moins souvent dans des magazines-documentaires et les divertissements.

**Les résultats de ce baromètre vont permettre d'évaluer, chaque année, les évolutions et de proposer au Gouvernement de fixer des objectifs de progression aux chaînes, notamment dans leurs contrats d'objectifs et de moyens.**

Par ailleurs, un groupe de travail mis en place par le ministère de la Ville en 2018<sup>6</sup> avait pour une part repris l'avis du CNV, développé aussi par l'association d'élus *Ville et Banlieues* lors d'une journée-débat organisée le 22 mars 2019 à Evreux.

Avec l'évolution des médias, l'influence grandissante des médias d'informations en continu et des médias en ligne, le traitement journalistique qui est retenu oscille entre sensationnalisme et exotisme - éclipsant par là-même la réalité quotidienne des habitants. Il oublie une majorité des actions menées à l'échelon local, cantonnées dans l'ombre du champ médiatique et journalistique, alors qu'elles pourraient contribuer à donner une image plus équilibrée et plus juste de ces quartiers.

## **MALGRE QUELQUES AVANCEES...**

Il faut saluer un certain nombre d'initiatives en faveur de la diversité et de la formation des professionnels, parmi lesquelles :

- Le travail de la fondation TF1 mené par Samira Djouadi,
- Celui de Gilles Bouleau, présentateur du 20 heures de TF1 et parrain de *La Chance* et de sa promo 2020. Le « visage » du JT le plus regardé de France marque ainsi son soutien au premier dispositif d'égalité des chances dans les médias,
- La création récente de l'@gence, agence d'information et de formation implantée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dirigée par Guillaume Villemot, dont les objectifs sont :
  - de valoriser l'image des quartiers dans les médias et de rééquilibrer l'information diffusée à leur propos : "*du sensationnel à l'essentiel*" ;
  - de produire et fournir un fil d'informations aux rédactions et aux entreprises, des informations nuancées ;

<sup>6</sup> Qui a contribué au rapport de Jean-Louis Borloo en avril 2018 « Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale », sans qu'une mesure spécifique y soit présentée.

- de former les jeunes des quartiers aux métiers de l'information.

Il faut également avoir en tête des médias comme Le Mouv', centré sur les cultures urbaines historiquement issues des quartiers et qui s'adresse prioritairement à un public jeune. Il en va de même avec le programme d'éducation aux médias et à la citoyenneté «*Interclass*» développé par Emmanuelle Daviet depuis 2015 sur France Inter pour les élèves de ZEP.

Toutefois, ces initiatives ne doivent pas faire passer sous silence l'abandon de programmes dédiés<sup>7</sup>, comme récemment l'émission *Périphéries*, animée par Edouard Zambeaux pendant douze ans sur France Inter, à laquelle il a été mis fin en 2017, et pour le maintien de laquelle les vice-présidents du CNV étaient intervenus auprès des dirigeants de Radio-France - en vain. Ce type d'émission permet pourtant, sans occulter les difficultés, de montrer l'humanité et la richesse de ce qu'il est convenu d'appeler « les banlieues » et fait un contrepoids nécessaire aux faits divers qui engendrent la peur et le rejet.

Si certains médias publics et privés se sont dotés de codes de conduite et de déontologie, force est de constater que leur respect ne permet qu'une estimation « après coup » des résultats et une progression trop lente. Pourtant cet enjeu sociétal devrait être vécu non comme une contrainte, mais comme une opportunité économique d'élargissement d'audience. Reposant sur la seule volonté, cela reste encore trop aléatoire.

## 2. RECOMMANDATIONS DU CNV

**C'est plus que jamais un enjeu républicain de cohésion sociale que les quartiers populaires et leurs habitants fassent l'objet d'une présentation objective – sans fards - mais juste et équilibrée.**

**Ces recommandations concernent trois publics et les représentations et stéréotypes qui leur sont trop souvent attachés :**

- **Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et celles et ceux qui y résident ;**
- **La diversité de l'ensemble de la société française ;**
- **Les Outremer (notamment avec la disparition annoncée de France Ô).**

L'image des quartiers est une préoccupation récurrente de la politique de la ville. Si cette question a été souvent abordée sous l'angle de la représentation de la diversité des habitants, elle ne saurait s'y réduire.

Il est nécessaire que leur reflet dans les médias soit raisonnablement fidèle à la réalité pour que les habitants s'y reconnaissent. Une représentation équilibrée ne signifie pas toutefois un appel à la compassion ou à l'angélisme, mais un droit à l'expression des quartiers où vivent plus 8,4% de la population et la capacité des médias à relayer les informations et les événements positifs qui s'y déroulent.

---

<sup>7</sup> Sans aller jusqu'à rappeler l'émission « *Saga-Cités* » sur France 3 (de 1991 à 2002), dont Bernard Loche était rédacteur en chef.

S'agissant de la diversité, qui ne concerne pas que les habitants des quartiers prioritaires, mettre une personne issue d'une minorité visible à la TV ne permet pas de garantir une réponse à la diversité : c'est une condition nécessaire mais non suffisante pour que la société se reconnaisse dans les médias. En 2015, la France (hors Mayotte) comptait 8,7% d'immigrés, dont 41% sont devenus français, et 11% de descendants d'immigrés<sup>8</sup>. Si la méritocratie doit être valorisée, intégrer au contenu de l'ensemble des programmes la banalisation de la diversité dans la société est un enjeu républicain de mixité. Le temps est venu de sortir de l'entre soi.

Constat est fait que l'écriture journalistique, quel que soit le média, est soumise à trois types de contraintes. Certaines sont structurelles : produire vite, ce qui est moins propice à la problématisation qu'à l'utilisation d'expressions toutes faites qui court-circuitent la réflexion. D'autres sont commerciales : un média reste une entreprise, avec un impératif de rentabilité, ce qui demande aux médias de s'adapter aux représentations et aux codes narratifs de l'audience ciblée. D'autres encore relèvent de la différence de statut des journalistes : selon son statut, un journaliste peut plus ou moins s'autoriser certaines libertés avec les codes narratifs imposés.

Au vu des éléments précédents, et de l'opportunité qu'offrent le débat parlementaire, le CNV souhaite que figurent dans la loi les points suivants :

- **Les moyens de contrôle et d'évaluation**

Sur ces deux sujets, dans le titre 2 de l'avant-projet de loi portant sur l'organisation de la régulation (suite à la fusion du CSA et de l'HADOPI, devenant l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique), il serait judicieux d'introduire, à la suite des articles 54 à 57, prévoyant l'adoption de codes de bonne conduite, et la prise en compte de publics spécifiques<sup>9</sup> (certes seulement en termes d'accessibilité –handicapés, mal voyants, mal entendants, ...-), **des articles portant sur la nécessaire représentation de la diversité, des quartiers de la politique de la ville, et de l'Outre-Mer dans les programmes.**

- **La diversité dans les Conseils d'administration**

Il conviendrait d'ajouter, dans l'article concernant la composition des conseils d'administration des chaînes l'obligation, que ceux-ci intègrent **une représentation de la société civile**, et notamment, de personnes résidant dans les quartiers prioritaires. Cette représentation pourrait être assurée, s'agissant des quartiers prioritaires, par deux membres (une femme, un homme) du collège habitants du CNV - ceux-ci ayant été désignés par tirage au sort. C'est ce qui a été mis en place par Channel 4 en Grande-Bretagne où, si le conseil d'administration n'est pas représentatif des diversités du pays d'ici à 2024, les dividendes ne seront plus versés.

- **La diversité des contenus**

**La loi doit indiquer que les contrats d'objectifs et de moyens (COM) des chaînes publiques (tv et radios) intègrent des objectifs et indicateurs chiffrés de progression.**

---

<sup>8</sup> Insee, France, Portrait social, Edition 2015 ; [www.insee.fr/fr/statistiques/1906605](http://www.insee.fr/fr/statistiques/1906605).

<sup>9</sup> Les publics spécifiques sont ici définis en termes d'accessibilité (handicaps, mal voyants, mal entendants ...).

**Si cela concerne l'ensemble des médias, le service public doit avoir valeur d'exemple :**

- diversité dans les sujets des JT,
- diversité dans les reportages,
- diversité dans les fictions,
- égalité et équilibre du traitement fait des sujets,
- horaires de passage à l'antenne, diffusion en replay,
- valorisation du patrimoine architectural du XXème siècle des quartiers (une émission sur l'architecture urbaine et les architectes créateurs de 1900 à 2000 pourrait être bienvenue, ou encore la présentation des quartiers dans le cadre de grands événements sportifs nationaux ou internationaux, comme les JO par exemple, ou le Tour de France)

**Le CNV est bien conscient que dans un contexte concurrentiel avec le privé,** qui se matérialise par le maintien d'objectifs d'audience assignés par l'Etat-tutelle, et ce même en l'absence de retombées publicitaires (pas de publicité après 20 heures sur les chaînes par exemple), mettre des obligations législatives au seul service public de l'audiovisuel quand les chaînes privées n'en ont aucune, crée une situation asymétrique.

**Aussi, le CNV souhaite que la construction d'indicateurs de mesure identiques permette d'atteindre tant pour le service public que privé :**

- *des objectifs chiffrés de participation des personnes issues de la diversité et des quartiers, comme de leur rôle dans les fictions notamment (positive, négative, neutre),*
- *des objectifs chiffrés de diffusion de temps de programmes ou de films (notamment ceux soutenus par le Fonds Images de la diversité, porté conjointement par le ministère de la Culture/CNC, et le ministère de la Ville/ DGCL - ANCT).*

**Ces indicateurs doivent en outre pouvoir servir de base à une modulation financière de la contribution publique** en cas de non-respect du cahier des charges inclus dans la convention d'objectifs et de moyens de chaque média public, suite à leur compte rendu annuel devant les parlementaires.

- **La diversité des professionnels**

La loi doit prescrire que les chaînes publiques et privées comme les radios s'ouvrent à **l'accueil de jeunes en alternance au-delà des 13 écoles de journalisme**, tissent des partenariats avec des organismes de formation ou des associations, et veillent à la qualité des missions qui leur sont confiées, sans les cantonner à des sujets qui les renvoient à leurs origines sociales ou géographiques réelles ou supposées. Il s'agit de favoriser la formation des journalistes en s'ouvrant à des critères de recrutement basés sur des savoir-faire et savoir-être, et non plus seulement aux parcours académiques traditionnels<sup>10</sup>.

Enfin, la loi devrait intégrer une évaluation des **nouveaux médias digitaux** (Brut, AJ+, Loopsider...), afin de mesurer l'objectivité des traitements des sujets et des informations.

---

<sup>10</sup> Street school et <https://www.ipj.eu/egalite-des-chances/>

Ces nouveaux médias sont particulièrement essentiels compte tenu de leur capacité à toucher de nouvelles audiences moins tournées vers les médias traditionnels.

**La loi est aujourd’hui une formidable opportunité de renforcer les actions de vigilance, notamment celles qui émaneront de la nouvelle instance remplaçant le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) comme de faire de la représentation de la diversité et des quartiers de métropole et de l’Outre-mer un des critères d’évaluation des médias, publics et privés quand il s’agit d’attribuer une nouvelle fréquence.**

Comme le rappelait le Conseil de l’Europe déjà - en 2010 - dans son rapport « *Médias et diversité : Promouvoir l’accès des minorités aux médias* <sup>11</sup> » : « **Sans une orientation claire donnée par le législateur, il est difficile de créer les conditions de la lutte contre la discrimination dans les pratiques professionnelles de ce secteur et d’inciter la profession à recruter des personnes issues de la diversité.** »

Signalons que d’autres pays européens ont légiféré avant nous, sans préjudice des codes de conduite ou de déontologie dont se dotent les médias :

Concernant le pluralisme, la **législation néerlandaise** sur les médias contient plusieurs dispositions. Ainsi, les médias de service public doivent répondre aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société néerlandaise en proposant une offre médiatique équilibrée, pluraliste, diversifiée et de haute qualité. La radiodiffusion de service public néerlandaise regroupe plusieurs organismes dont l’un, la Fondation de radiotélévision néerlandaise, est légalement tenu de proposer une offre media visant plus particulièrement les minorités ethniques et culturelles.

De même, **en Suisse**, l’article 4, Par. 1, de la Loi sur la Radio et la Télévision (LRTV) prévoit que :

« *Toute émission doit respecter les droits fondamentaux. Elle doit en particulier respecter la dignité humaine, ne pas être discriminatoire, ne pas contribuer à la haine raciale, ne pas porter atteinte à la moralité publique et ne pas faire l’apologie de la violence ni la banaliser* ».

---

<sup>11</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int) › [Training toolbox](#) › [Media Diversity next steps fr](#)