

En retirant son autorisation d'émettre à Numéro 23 et en autorisant LCI à basculer en clair, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) affirme ses prérogatives et prétend ainsi replacer au centre du paysage audiovisuel privé la défense de l'intérêt du public et le pluralisme.

Le CSA retire à Numéro 23 son autorisation d'émettre

En annonçant le rachat de Numéro 23, deux ans et demi après sa création ([voir La REM n°34-35, p.27](#)), NextRadio TV a relancé le débat sur le « trafic des fréquences » ouvert à l'occasion de la cession des chaînes du groupe Bolloré à Vivendi en 2011 ([voir La REM, n°21, p.79](#)). En effet, le montant annoncé, 88,5 millions d'euros, a paru très élevé pour une chaîne dont l'audience atteint 0,7 % en 2015 et dont le déficit est de 10 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 15 millions d'euros en 2014. La vraie valeur de Numéro 23 réside en fait dans sa fréquence et dans la convention signée avec le CSA, qui permet une évolution vers une programmation de mini-généraliste. Le fondateur de la chaîne, Pascal Houzelot, n'a pas manqué de faire fructifier ces atouts, liés à l'octroi de la fréquence par le CSA, en trouvant un accord de cession au profit de NextRadio TV, cet accord reposant aussi sur des considérations stratégiques.

Cette revente a signifié, pour le CSA, l'échec d'une stratégie mise en œuvre lors de l'appel à candidatures pour les six nouvelles chaînes de TNT lancées en décembre 2012. Dans les conventions des chaînes retenues, une taxe de 5 % avait été pour la première fois prévue en cas de revente. Las, elle n'aura pas empêché une certaine précipitation de la part de Numéro 23, que le CSA a finalement considérée comme étant une forme de spéculation. Dans un premier temps, le CSA a choisi de temporiser et n'a pas donné son accord sur l'opération dans un délai de deux mois, préférant lancer une étude d'impact, laquelle a d'ailleurs conduit à constater l'absence de risques concurrentiels (les conclusions de l'étude d'impact ont été rendues publiques le 29 juillet 2015). En revanche, l'étude d'impact a rappelé le manquement de Numéro 23 à ses obligations conventionnelles, la chaîne n'ayant pas respecté en 2014 ses engagements en faveur de la diversité en matière de cinéma étranger. Le CSA rappelait également à cette occasion que l'attribution d'une fréquence implique une contrepartie, notamment l'investissement dans la création pour servir l'intérêt du public et le pluralisme. Or, du fait du très court laps de temps entre l'autorisation d'émettre et la cession de la chaîne, « *la valorisation du domaine public n'aurait pas été suffisante, [ce qui] pourrait sembler contraire à un bon usage du spectre 67 et donc contraire aux intérêts patrimoniaux de l'Etat* ». Enfin, quelques jours avant la publication des résultats de l'étude d'impact, le CSA demandait, le 22 juillet 2015, un supplément d'enquête au Conseil d'Etat sur le pacte d'actionnaires de la chaîne qui, depuis 2013, accueille à son capital UTH Russia, à hauteur de 15 %, avec une clause de liquidité pouvant sous-entendre que la chaîne allait être cédée avec une garantie de plus-value à la clé. Le même jour, le Sénat adoptait un amendement à la proposition de loi sur le deuxième dividende numérique stipulant que tout agrément de cession par le CSA doit être « *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* », un amendement qui visait clairement Numéro 23, avertie par le CSA en

2014 pour non-respect de ses obligations. Tous ces éléments ont indubitablement concouru à inscrire la future décision du CSA dans un cadre excédant de loin la seule problématique concurrentielle, faisant de la cession de Numéro 23 un test pour sa crédibilité en matière de défense de l'intérêt du public et du pluralisme.

Le temps pris par le CSA pour se prononcer sur la cession de Numéro 23 est lié aussi au contexte politique. Dès la cession annoncée, les critiques à l'égard d'une spéculation sur les fréquences se sont fait entendre, conduisant Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la Culture au Sénat, à faire voter en mai 2015 un amendement à la loi Macron prévoyant une hausse de 5 à 20 % de la taxe sur la revente des fréquences, et cela dans un délai étendu à cinq ans après la première autorisation d'émettre. Retiré du projet de loi, l'amendement a finalement été revu, le montant de la taxe sur le prix de cession, à 20 %, étant plafonné à hauteur de 26 % du montant de la plus-value. Mais l'amendement ne sera finalement pas voté avec la loi Macron et la mesure sera intégrée dans l'article 7 de la 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. La loi prévoit que « le taux de la taxe est fixé à : 1°. 20 %, si l'agrément mentionné au premier alinéa du présent article intervient dans les cinq premières années suivant la délivrance de l'autorisation ; 2°. 10 %, si l'agrément intervient entre la sixième et la dixième année suivant la délivrance de l'autorisation ; 3°. 5 %, si l'agrément intervient après la dixième année suivant la délivrance de l'autorisation. Le montant de la taxe acquitté ne peut excéder 26 % de la plus-value brute de cession des titres ».

La loi qui alourdit la taxation sur la revente des fréquences arrive donc sept mois après l'annonce du rachat de Numéro 23 par NextRadio TV. Elle a été complétée dans le projet de loi de finances 2016 par la suppression de l'exonération des plus-values de cession lors de la revente d'une société de télévision, les plus-values étant désormais imposées à hauteur de 19 %. Mais, finalement, la taxation renforcée sur la revente des fréquences risque de ne pas s'appliquer à Numéro 23. Le 14 octobre 2015, le CSA a en effet décidé d'abroger l'autorisation d'émettre de Numéro 23, une première depuis la naissance de l'institution. Pour justifier sa décision, le CSA reproche d'abord à Numéro 23 la « *modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été accordée, liée aux conditions d'entrée de la société UTH au capital de Diversité TV et au pacte d'actionnaires signé le 21 octobre 2013 à la suite de cette opération* ». Le pacte conclu avec le nouvel actionnaire en 2013 a été dissimulé au CSA, qui n'en a pris connaissance qu'en mai 2015, alors même que Numéro 23 avait annoncé s'appuyer sur des actionnaires durables lors des auditions ayant conduit à la délivrance de la fréquence. Le plan de développement devait en effet conduire la chaîne à l'équilibre à l'horizon 2019. Dans un second temps, le CSA reproche à Numéro 23 de n'avoir « *que très partiellement rempli les objectifs affirmés lors de sa candidature ; elle a ainsi fait l'objet de plusieurs rappels, mises en garde et mises en demeure* ». S'ajoute à ce fait que le montant de la cession est sans commune mesure avec les prévisions économiques de la chaîne, la valeur de Numéro 23 reposant donc « *à titre principal, sur la valeur de l'autorisation qui lui a été donnée* ». En conséquence, le CSA en conclut que « *les dispositions du pacte d'actionnaires du 21 octobre 2013, se réalisant finalement dans le*

projet de cession de la société Diversité TV soumis à l'agrément du Conseil, révèlent que son actionnaire majoritaire a, dès mai 2013, et en contradiction avec les objectifs affirmés dans sa candidature, cherché avant tout à valoriser à son profit l'autorisation obtenue, dans la perspective d'une cession rapide ». Le CSA a toutefois offert une porte de sortie à Numéro 23, la décision n'étant effective qu'au 30 juin 2016 et pouvant être reconsidérée si Diversité TV renonce à son pacte d'actionnaires et aux conditions dans lesquelles sa cession a été proposée.

Dès novembre 2015, Numéro 23 a déposé un recours gracieux auprès du CSA en s'engageant à renoncer aux conditions posant problème dans le pacte d'actionnaires avec UTH, et en abandonnant le projet de rachat par NextRadio TV. Le 9 décembre 2015, le CSA a décidé de rejeter le recours gracieux, considérant que les concessions faites par Numéro 23 sont conjoncturelles et qu'elles n'excluent pas un futur changement capitalistique, ce que le pacte d'actionnaires de 2013 anticipait dans des délais relativement courts. Le CSA a par ailleurs jugé que « *le recours ne comportait aucune assurance quant à la mise en œuvre des engagements programmatiques et financiers pris à l'appui de la candidature de Numéro 23 à l'attribution d'une fréquence TNT en 2012* ». Il a donc confirmé les orientations de son président, Olivier Schrameck, qui avait déclaré sur Europe 1, à la suite de la décision d'octobre, qu'« *avec un bien public, on ne doit pas jouer à des fins spéculatives* ». A l'évidence, la fermeté du CSA lui confère un rôle nouveau au sein du paysage audiovisuel français, puisqu'au nom de l'intérêt du public il applique pour la première fois la sanction la plus forte dont il dispose, alors que la menace représentée par l'autorité de régulation se limitait jusqu'alors aux simples mises en garde, aux mises en demeure et, dans des cas tout à fait exceptionnels, à des sanctions financières.

LCI autorisée en clair

A peine deux mois après le retrait de l'autorisation d'émettre de Numéro 23, le CSA est en revanche revenu sur l'une de ses décisions passées, à savoir le refus de basculer en clair la fréquence de LCI sur la TNT payante (voir [La REM n°32, p.31](#)), ce refus étant toutefois confirmé pour Paris Première et Planète+. Ce pouvoir nouveau du CSA, attribué en 2013 par l'article 42-3 de la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public (voir [La REM n°29, p.13](#)), était toutefois subordonné aux conclusions d'une étude d'impact économique préalable. C'est d'ailleurs au nom des conséquences économiques d'un passage en clair des trois chaînes que le CSA avait, en juillet 2014, refusé l'autorisation de bascule, notamment du fait de la faiblesse du marché publicitaire. Mais entre-temps, les conditions pour lesquelles une chaîne sur la TNT payante peut voir sa fréquence basculée en clair ont été modifiées, ce qui a permis la décision favorable du CSA à l'égard de LCI. Ces changements ont de fait été imposés au CSA par le Conseil d'Etat.

A la suite du refus du CSA, TF1 et M6 avaient en effet formé un recours auprès du Conseil d'Etat qui, dans un premier temps, a semblé donner raison à Paris Première. Le 29 mai 2015, le rapporteur public préconisait de demander au CSA de revoir son avis sur Paris Première dans les six mois, jugeant que les conséquences économiques sur Numéro 23 et D8 de la bascule en clair de la chaîne avaient été

surestimées par le CSA, quand ce dernier n'avait pas à l'inverse suffisamment pris en compte l'intérêt du public. Concernant LCI, la menace concurrentielle à l'égard de BFM TV et de iTélé était en revanche confirmée. Le 17 juin 2015, le Conseil d'Etat a finalement annulé la décision du CSA pour « *motif de procédure* », les études d'impact, révélées en même temps que la décision, ayant dû être publiées avant celle-ci, condition que pourtant la loi de 2013 ne précisait pas formellement. Le CSA s'est donc trouvé obligé de relancer de nouvelles études d'impact, mais cette fois-ci dans un contexte différent : d'une part, sur le plan économique, d'autre part en prenant en compte la demande du Conseil d'Etat d'ajouter un nouveau critère aux études d'impact, à savoir la prise en compte des conséquences d'un refus du CSA pour les chaînes concernées, le groupe TF1 ayant clairement annoncé vouloir fermer LCI si elle devait rester payante.

Ce nouveau critère aura été à l'évidence déterminant, en même temps que les conditions de marché évoluaient. Dans la seconde étude d'impact rendue publique le 23 novembre 2015, le CSA a mis en évidence trois nouveaux éléments concernant LCI. Il constate une amélioration des conditions sur le marché publicitaire, comparé à 2014, mais sans changements significatifs justifiant une révision de sa décision. En revanche, le contexte concurrentiel a profondément changé du fait du projet de rachat de Numéro 23 par NextRadio TV, mais surtout après le rapprochement annoncé de NextRadio TV avec Altice (voir [La REM n°36, p.28](#)), auquel s'ajoutent les bonnes performances commerciales de BFM TV. Si le CSA note que l'adossement à Altice « *ne garantit pas a priori pour autant la garantie d'un soutien durable* », il reste que NextRadio TV n'est plus, dans cette nouvelle configuration, un groupe indépendant face à des groupes historiques intégrés au sein d'ensembles plus vastes, qu'il s'agisse du groupe TF1 ou de Vivendi. Enfin, le CSA a mis en avant le changement éditorial proposé par LCI à l'occasion du réexamen de son dossier, qui apparaît comme un gage de diversité « *avec une logique qui pourrait s'apparenter, sur certaines tranches horaires, à une forme de contre-programmation en limitant l'information en continu et en diffusant davantage de magazines* ». LCI s'est engagée à limiter l'actualité en continu à seulement un quart du temps d'antenne contre 47 % pour iTélé et 51 % pour BFM TV. S'ajoute à ces trois éléments la création, envisagée dès 2016, d'une chaîne publique d'information, ce qui met de fait un terme au duopole de BFM TV et d'iTélé sur l'information en continu et en clair. Quant au critère lié aux conséquences du refus par le CSA d'un passage en clair de LCI, l'étude d'impact avance une augmentation des difficultés de LCI sur la TNT payante pouvant donc conduire à sa disparition, ses contrats de distribution par CanalSat, Orange et Bouygues Telecom n'ayant été reconduits que pour l'année 2015 (voir [La REM n°33, p.29](#)). Concernant Paris Première, un passage en clair ne devrait pas avoir un impact important sur les chaînes les plus fragiles de la TNT en clair selon le CSA. Mais l'absence d'une révision de son projet éditorial ne s'est pas traduit par un satisfecit du CSA, alors même que la reconduction des contrats de distribution de Paris Première jusqu'en 2017 rend caduc l'argument de l'urgence économique.

Fort de ces analyses, le CSA a donc opté, le 18 décembre 2015, pour un passage en clair de LCI et pour un maintien de Paris Première sur la TNT payante. Concernant Planète+, son passage en clair était lié à la disparition annoncée de la TNT payante en cas d'autorisation de bascule à la fois pour les chaînes des

groupes TF1 et M6, et non en fonction de considérations économiques. Pour le CSA, « *les situations particulières de Paris Première et Planète+ ne justifiaient pas, en l'état, de déroger à l'exigence générale d'un appel à candidatures ouvert* ». A l'inverse, concernant LCI, le CSA, dans son communiqué de presse rendant publique sa décision, a « *estimé que la chaîne n'avait plus d'avenir économique dans l'univers de la télévision payante et que son accès gratuit contribuera au pluralisme et à l'intérêt du public* ». Pour Olivier Schrameck, interviewé par *Les Echos* (édition du 21 décembre 2015), cette décision uniquement en faveur de LCI était la seule possible puisque la bascule en clair d'une chaîne disposant d'une fréquence sur la télévision payante n'est possible « *qu'à titre exceptionnel, en cas de risque de disparition rapide d'une chaîne et quand cela est nécessaire au pluralisme et à l'intérêt du public* ». Si la procédure d'urgence ne s'applique pas à Paris Première, la chaîne pourra espérer passer en clair dans le cadre d'un appel d'offres, par exemple si la fréquence de Numéro 23 venait à être de nouveau attribuée. Reste qu'en autorisant trois chaînes d'information en clair, et avec l'arrivée annoncée de la chaîne publique d'information, le CSA prend acte d'une concurrence nouvelle sur l'information en continu en clair, un secteur pour l'instant dominé par BFM TV (2,3 % de part d'audience en 2015, en hausse de 0,3 % sur un an, contre 1 % pour iTélé, en baisse de 0,1 % sur un an). BFM TV perdra probablement de son pouvoir de prescription. Sauf si BFM obtient l'annulation de la décision du CSA, NextRadio TV ayant déposé deux recours (en référé et sur le fond) devant le Conseil d'Etat le 7 janvier 2016.

Ces décisions du CSA concernant à la fois LCI et Numéro 23 traduisent les nouveaux pouvoirs de l'autorité conférés par la loi du 15 novembre 2013. Si l'exercice de ces nouveaux pouvoirs a été contesté par Numéro 23 et NextRadio TV, leur étendue est aussi dénoncée par certains, tel le rapport parlementaire de Marcel Rogemont (PS) sur l'indépendance de l'audiovisuel public, examiné le 20 janvier 2016 en commission à l'Assemblée nationale. Le rapport propose de supprimer certaines compétences du CSA, notamment la prise en compte du projet stratégique dans la nomination des présidents des entreprises du service public audiovisuel, l'avis sur les contrats d'objectifs et de moyens et le droit d'autoriser la bascule en clair d'une fréquence sur la TNT payante, ce qui cible en fait toutes les prérogatives nouvelles du CSA qui incluent un pouvoir de régulation économique, et pas seulement sur la nature des programmes. Néanmoins les recommandations du rapport ont très peu de chances d'être suivies par la majorité à l'origine de la loi de 2013 sur l'indépendance de l'audiovisuel public.

Sources :

- « Le Conseil d'Etat refroidit LCI, pas Paris Première », Julien Dupont-Calbo avec A.M., *Les Echos*, 1^{er} juin 2015.
- « Vente de Numéro 23 : le CSA temporise », J.D.-C., *Les Echos*, 4 juin 2015.
- « TNT : bras de fer autour de la taxe de 20 % sur la vente de la chaîne Numéro 23 », Véronique Richebois et Grégoire Poussiélgue, *Les Echos*, 15 juin 2015.

- « Vente de Numéro 23 : les volte-face de l'Etat », Caroline Sallé, *Le Figaro*, 17 juin 2015.
- « Le CSA va devoir réexaminer les cas de LCI et Paris Première », Julien Dupont-Calbo, *Les Echos*, 18 juin 2015.
- « Le Conseil d'Etat redonne sa chance à LCI », Caroline Sallé, *Le Figaro*, 18 juin 2015.
- « Des nuages s'amoncellent au-dessus de la vente de Numéro 23 », Enguérand Renault, *Le Figaro*, 1^{er} juillet 2015.
- « La vente de Numéro 23 fait face à de nouvelles complications », Alexandre Piquard et Alexis Delcambre, *Le Monde*, 23 juillet 2015.
- « Vente de la chaîne Numéro 23 : l'étude du CSA émet des réserves », Alexandre Piquard, *Le Monde*, 29 juillet 2015.
- « L'horizon s'éclaircit pour la vente de Numéro 23 », Alexandre Debouté, *Le Figaro*, 31 juillet 2015.
- « LCI plaide de nouveau pour un passage en gratuit », Marina Alcaraz, *Les Echos*, 15 septembre 2015.
- « TF1 défend un nouveau projet pour le passage de LCI en TNT gratuite », Caroline Sallé, *Le Figaro*, 15 septembre 2015.
- « La revente des fréquences télé devient plus compliquée », Marina Alcaraz, *Les Echos*, 2 octobre 2015.
- « Numéro 23 : abrogation de l'autorisation », Communiqué de presse du CSA, 14 octobre 2015.
- « Le CSA met la chaîne Numéro 23 sous haute pression », Caroline Sallé, *Le Figaro*, 16 octobre 2015.
- « Le CSA entrouvre la porte pour le passage de LCI et Paris Première en gratuit », Caroline Sallé et Enguérand Renault, *Le Figaro*, 24 novembre 2015.
- « Passage de LCI en gratuit : les premières pistes du CSA », Marina Alcaraz, *Les Echos*, 28 novembre 2015.
- « Abrogation de l'autorisation de diffusion de Numéro 23 : le CSA rejette le recours gracieux », Communiqué de presse du CSA, 9 décembre 2015.
- « Numéro 23 se rapproche de l'écran noir », M.A., *Les Echos*, 10 décembre 2015.
- « Passage en TNT gratuite : oui à LCI, non à Paris Première et Planète+ », Communiqué de presse du CSA, 17 décembre 2015.
- « Le CSA dit oui à LCI, non à Paris Première », Enguérand Renault, *Le Figaro*, 18 décembre 2015.

- « Passage en gratuit : le CSA dit oui à LCI, non à Paris Première », M.A., *Les Echos*, 18 décembre 2015.
- « Le droit ne nous laissait pas d'autre option », interview d'Olivier Schrameck, président du CSA, par Alexandre Counis, D.B., M.A., *Les Echos*, 21 décembre 2015.
- « Le CSA n'inspire plus confiance : c'est devenu une instance politique », interview de Pascal Houzelot, président de Numéro 23, par Marina Alcaraz, *Les Echos*, 22 décembre 2015.
- « Un rapport parlementaire pointe les manquements du CSA », Marina Alcaraz, *Les Echos*, 21 janvier 2016.