



# Rapport sur la campagne présidentielle de 2007

## Bilan et propositions

---

Novembre 2007

**Conseil supérieur de l'audiovisuel**  
Direction des Programmes  
Service de l'information et de la documentation

# **Rapport sur la campagne présidentielle de 2007**

Bilan et propositions



# TABLE DES MATIÈRES

<b>PROPOSITIONS</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>I. Le traitement de la campagne par les médias audiovisuels</b>	<b>11</b>
1.1. Les conditions de l'adoption de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel en vue de l'élection du Président de la République	12
1.2. Les règles fixées par la recommandation du 7 novembre 2006	14
1.3. Les actions d'information de la part du Conseil concernant les règles de pluralisme	16
1.4. L'application par les services de radio et de télévision des règles du pluralisme	17
<b>II. Les émissions de la campagne officielle audiovisuelle</b>	<b>29</b>
2.1 Les bases juridiques de l'action du Conseil	29
2.2 L'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel concernant les émissions de campagne officielle	30
2.3 Les textes adoptés par le Conseil en vue de la campagne officielle	32
2.4 Les principales dispositions de la campagne officielle	33
2.5 Le déroulement des opérations de production pour la campagne en vue de l'élection présidentielle	36
2.6. Les audiences de la campagne officielle	38
<b>III. L'évaluation de la campagne audiovisuelle en vue de l'élection présidentielle</b>	<b>41</b>
3.1 Le traitement médiatique de la campagne : évaluation et onze propositions	42
3.2 Les émissions de la campagne officielle : évaluation et cinq propositions	54
<b>Annexes (<i>liste</i>)</b>	<b>63</b>

# RAPPORT SUR LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE DE 2007

## BILAN ET PROPOSITIONS

L

e Conseil supérieur de l'audiovisuel établit un bilan positif de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, dans les deux domaines où s'exerce sa mission.

En ce qui concerne le traitement de la campagne par les services de radio et de télévision, les règles, d'équité puis d'égalité, fixées par le Conseil ont été respectées par l'ensemble de ces services.

A cet égard, le Conseil, à l'issue de la campagne électorale, félicite les services audiovisuels qui y ont participé, notamment les sociétés de télévision et de radio de service public qui ont largement ouvert leurs antennes au débat politique.

Ces derniers ont en outre consacré un volume horaire très important, proche de 2 500 heures en temps de parole cumulé, au traitement de l'actualité électorale.

L'organisation et la diffusion des émissions de la campagne officielle audiovisuelle sur les antennes des télévisions et radios de service public se sont par ailleurs effectuées avec la volonté d'assouplir et de mieux adapter aux souhaits des candidats les modalités de production tout en améliorant l'exposition des émissions par la valorisation de modules très courts d'une minute.

Ces émissions ont bénéficié d'une audience en hausse, en termes de contacts téléspectateurs cumulés, par rapport à 2002.

Les problèmes relevés au cours de la campagne et la réflexion engagée à son issue, à laquelle les partis politiques et les chaînes de radio et de télévision ont été associés, conduisent néanmoins le Conseil supérieur de l'audiovisuel à considérer que certaines évolutions sont nécessaires pour lui permettre d'assurer au mieux sa double mission en période électorale.

Ces évolutions sont retracées dans seize propositions.



## **PROPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT PAR LES MEDIAS AUDIOVISUELS DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

---

- 1 – Réduire la durée d'application de la recommandation.**
- 2 – Mieux prendre en compte la représentativité des candidats dans leur accès à l'antenne.**
- 3 - Supprimer la « période intermédiaire ».**
- 4 – Ouvrir la possibilité d'organisation de débats entre certains candidats pendant une période plus longue.**
- 5 - Adapter les règles applicables au traitement de l'actualité électorale aux contraintes spécifiques des chaînes à vocation internationale.**
- 6 – Uniformiser les règles de décompte des temps et de traitement éditorial.**
- 7 - Prévoir des règles de rééquilibrage relatives aux propos critiques.**
- 8 - Indiquer systématiquement l'origine des images diffusées lorsqu'elles n'émanent pas de l'éditeur lui-même.**
- 9 - Assouplir les modalités de contrôle.**
- 10 - Interdire expressément la communication de résultats en outre-mer et à l'étranger avant la clôture du vote en métropole.**
- 11 - Uniformiser l'heure de clôture des bureaux de vote en métropole.**

## **PROPOSITIONS RELATIVES AUX ÉMISSIONS DE LA CAMPAGNE OFFICIELLE AUDIOVISUELLE**

---

- 12 - Avancer la date de publication de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel.**
- 13 - Confier aux candidats la production de leurs émissions de campagne officielle, les dépenses de production étant remboursées après contrôle et dans la limite d'un plafond prédéfini.**
- 14 - Adapter la durée globale d'émission par candidat.**
- 15 - Faire prévaloir une plus grande souplesse dans la fixation des horaires de programmation.**
- 16 - Élargir les supports de diffusion des émissions de la campagne officielle par leur mise en ligne sur internet.**



## INTRODUCTION

Outre sa mission de garant du pluralisme, qu'il remplit notamment par l'examen régulier des temps de parole politique relevés sur les principales chaînes hertziennes nationales, le Conseil supérieur de l'audiovisuel se voit confier des tâches spécifiques à l'occasion des campagnes électorales.

Ce rôle est juridiquement fondé sur **l'article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication** qui dispose que le Conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de campagnes officielles diffusées par les sociétés nationales de programme. L'article dispose également que, pour la durée des campagnes électorales, le Conseil adresse des recommandations aux éditeurs de services de radio et de télévision.

En France, l'élection présidentielle est caractérisée par des **enjeux** spécifiques et, compte tenu des pouvoirs constitutionnellement dévolus au Président de la République, elle revêt une importance institutionnelle particulière. Le scrutin est très personnalisé et l'élection, qui se déroule dans une circonscription unique couvrant plusieurs fuseaux horaires (métropole et outre-mer), a tendance à polariser toute l'actualité politique de la période considérée.

L'élection présidentielle constitue donc une échéance électorale majeure de la vie politique nationale, comme le souligne le nouveau calendrier électoral découlant d'une part de l'instauration du quinquennat et d'autre part de la création d'une séquence où l'élection présidentielle précède les élections législatives. Le premier semestre de l'année 2007 a ainsi été une période dominée par l'actualité électorale avec la succession de ces deux campagnes nationales.

Pendant la période de la campagne présidentielle, le Conseil s'est efforcé de concilier deux principes essentiels, tous les deux mentionnés à l'article premier de la loi de 1986 modifiée relative à la liberté de communication. Le premier est celui de la liberté de communication, qui se traduit en l'espèce par la liberté d'informer le public dans le contexte particulier d'une campagne électorale présidentielle ; le second est le « *caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion* ».

Il est nécessaire de relever que l'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'effectue dans **un cadre législatif et réglementaire contraint** issu de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République et de son décret d'application<sup>1</sup>. Cette loi institue un principe d'égalité entre les candidats, caractéristique de la campagne pour l'élection présidentielle.

Le Conseil doit soumettre à l'avis du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, dès lors qu'elle est installée, tous les textes qu'il édicte avant leur adoption.

**Le contexte** dans lequel s'est inscrite l'intervention du Conseil pour l'exécution de ses deux missions (veiller au pluralisme dans la couverture médiatique de la campagne et organiser les émissions de la campagne officielle audiovisuelle) a été notamment caractérisé par la multiplication des médias traitant de l'actualité électorale. On peut

---

<sup>1</sup> Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001

ainsi évoquer la couverture de la campagne par les nouvelles chaînes de la télévision numérique terrestre et le rôle d'internet (non soumis au contrôle du CSA) où de nouveaux acteurs ont eu une activité croissante.

Cette campagne a été également marquée par un démarrage précoce (dès la tenue des universités d'été de 2006 des formations politiques), par la procédure inédite de choix du candidat du Parti socialiste à l'élection présidentielle à l'automne, par la multiplicité des candidats déclarés avant la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel et enfin par la place croissante de la communication politique, qui s'est adaptée aux changements technologiques (*blogs*, irruption de la vidéo sur les sites internet des candidats, recours aux sites d'échange de vidéos en ligne...).

Dans ce contexte, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel a constaté que la campagne électorale a donné lieu à une couverture médiatique équilibrée tout en bénéficiant d'un volume horaire important.**

Il considère que les règles, sans doute contraignantes, qu'il a mises en œuvre apparaissent largement justifiées. A la lumière d'exemples étrangers, où des scrutins d'importance comparable ont abouti à des résultats très serrés (Italie, Allemagne, États-Unis), l'établissement et l'application de règles strictes en matière de pluralisme dans les médias audiovisuels renforcent les bases des démocraties parlementaires en réduisant le risque d'une contestation inspirée par l'action d'un média.

**S'agissant de la campagne officielle, les choix de production et de diffusion des émissions ont favorisé l'augmentation de l'audience.**

Dès l'issue de la période de campagne électorale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, s'appuyant sur sa propre évaluation et sur les observations formulées par les services de radio et de télévision et par les formations politiques qu'il a sollicités, a poursuivi sa réflexion sur l'évolution du pluralisme dans le cadre de la campagne en vue de l'élection présidentielle.

Le présent rapport comprend donc des propositions d'évolution susceptibles d'en améliorer la mise en œuvre, certaines supposant une évolution du cadre législatif et réglementaire.

## I. LE TRAITEMENT DE LA CAMPAGNE PAR LES MEDIAS AUDIOVISUELS

---

*Deux principes, l'équité puis l'égalité, ont sous-tendu les règles de traitement médiatique de la campagne électorale fixées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Le Conseil a innové en avançant la date d'entrée en vigueur de ces règles et en créant une période régie par l'égalité des temps de parole et d'équité des temps d'antenne. Des dispositions nouvelles ont également été introduites concernant la veille et le jour du scrutin et l'accessibilité des émissions aux personnes sourdes ou malentendantes.*

*Les services de radio et de télévision ont consacré un volume horaire très important au traitement de la campagne électorale, représentant un total de temps de parole de près de 2 500 heures. La campagne a en outre donné lieu à la diffusion de nombreuses émissions nouvelles, à la reprise de l'organisation, interrompue en 2002, d'un débat entre les deux candidats du second tour et, pour la première fois, à la diffusion d'un débat entre les candidats arrivés en deuxième et troisième positions au premier tour.*

*Au vu de l'examen très régulier des temps de parole et d'antenne auquel il a procédé, le Conseil supérieur de l'audiovisuel considère que les services de radio et de télévision ont traité la campagne électorale en respectant les règles du pluralisme. Il a néanmoins relevé certains manquements, pour lesquels il a adressé des mises en garde à onze services de radio ou de télévision, et des mises en demeure à deux services. Six services ont par ailleurs été auditionnés par le Conseil. Aucun manquement n'a été relevé pendant la période régie par une stricte égalité entre les candidats.*

*À quelques exceptions près, dont un manquement ayant donné lieu à une mise en demeure, les chaînes de radio et de télévision ont, dans leur ensemble, respecté les dispositions applicables aux soirées électorales concernant la diffusion des résultats de scrutin.*

## **1.1. Les conditions de l'adoption de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel en vue de l'élection du Président de la République**

### **1.1.1. Les contraintes particulières résultant du cadre juridique de l'élection du Président de la République**

La campagne en vue de l'élection du Président de la République est, pendant les quinze derniers jours précédant le premier tour du scrutin et toute la durée de la campagne du second tour, fondée sur le principe général d'égalité entre les candidats. Celui-ci a été institué par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République (**annexe 1**).

L'article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 pris en application de cette loi (**annexe 2**) est consacré au traitement médiatique de la campagne. Il prévoit l'obligation, à compter du début de la campagne officielle, de respecter un traitement égalitaire des candidats dans leur accès aux médias : « *A compter de la date de début de campagne mentionnée à l'article 10 [début de la campagne officielle] et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne* ».

### **1.1.2. Le bilan effectué par le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2002**

Le bilan effectué par le Conseil dans son rapport sur la campagne pour l'élection présidentielle de 2002 avait mis en lumière les difficultés apparues lors de cette élection :

- difficultés à cerner la notion de candidat présumé ou déclaré compte tenu de la facilité d'accès à la pré-candidature (une simple déclaration d'intention pouvant suffire) et à appliquer aux candidats le principe d'équité ;
- difficultés à appliquer la règle d'égalité à des candidats officiels nombreux (16) et d'une représentativité inégale ;
- difficultés liées au traitement éditorial lors de la campagne du premier tour (polarisation sur les deux candidats présumés présents au second tour) et du second tour (manquements à l'obligation de neutralité dans le traitement éditorial s'agissant de la campagne de M. Jean-Marie Le Pen) ;
- manquements aux règles de non-divulgation des résultats avant la fermeture des bureaux de vote, lors de la soirée électorale du 1<sup>er</sup> tour, et diffusion des résultats métropolitains dans des départements d'outre-mer où les opérations de vote étaient encore en cours.

Ce constat a donc conduit le Conseil à établir plusieurs préconisations concernant à la fois le traitement médiatique de la campagne et les émissions de la campagne officielle audiovisuelle :

- Pour réduire les risques liés à la difficulté de déterminer la qualité de candidat, le Conseil a ainsi préconisé l'avancement du délai de publication de la liste officielle des candidats ou, à défaut, la constitution d'un faisceau d'indices précis permettant au Conseil d'apprécier le sérieux des candidatures déclarées.
- Pour faciliter le respect des règles pendant la période de campagne officielle (soit pendant les deux semaines précédant le premier tour), le Conseil a suggéré que la règle d'égalité applicable à cette période ne concerne que les temps de parole, le temps d'antenne étant soumis à la règle plus souple de l'équité.
- Pour éviter la communication prématurée des résultats du scrutin, le Conseil a souhaité que, dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer, le scrutin soit organisé avant celui de la métropole et que les heures de clôture des bureaux de vote en métropole soient uniformisées.

### **1.1.3. Les modifications législatives et réglementaires intervenues depuis 2002**

En ce qui concerne la loi relative à l'élection du Président de la République et son décret d'application, ces modifications concernent :

- Le déroulement du calendrier électoral

Les modifications législatives (loi organique n° 200-223 du 21 février 2007 modifiant les dispositions de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) et réglementaires (décret du 21 avril 2006 modifiant les dispositions du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962) intervenues en 2007 ont eu pour effet d'avancer de plus de deux semaines la date limite de transmission au Conseil constitutionnel des présentations de candidat, ouvrant de ce fait au Conseil constitutionnel la possibilité de publier plus tôt la liste des candidats admis à se présenter à l'élection.

- Les dates de scrutin outre-mer

Les dispositions de la loi du 6 novembre 1962 ont été également modifiées en vue d'étendre à d'autres collectivités ou départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Pierre et Miquelon) ainsi qu'aux bureaux de vote des Français de l'étranger sur le continent américain l'avancement au samedi de la date du scrutin, jusqu'alors réservé à la Polynésie française.

- Les autres textes

Le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 fixant les principes généraux concernant le régime de la publicité et du parrainage pour l'ensemble des chaînes de télévision a été modifié en 2003 par le décret n° 2003-960 du 8 octobre 2003 ouvrant respectivement à la publicité pour l'édition littéraire l'accès aux chaînes du câble et du satellite et à la publicité pour les titres de presse l'accès à toutes les chaînes. Cette ouverture est susceptible d'avoir une incidence sur le traitement médiatique de la campagne par la promotion d'ouvrages ou de titres de presse traitant de la campagne électorale.

#### **1.1.4. La consultation des formations politiques dans le cadre de la concertation sur le pluralisme**

La concertation engagée en juillet 2006 par le Conseil supérieur de l'audiovisuel avec l'ensemble des formations politiques sur une éventuelle révision des modalités d'appréciation de l'expression pluraliste des courants de pensée en dehors des périodes électorales a été l'occasion pour ces formations de faire part de leurs observations sur les règles de pluralisme appliquées aux périodes électorales. Ces observations ont porté sur le calendrier d'application de la recommandation, le traitement éditorial de la campagne et les conditions de production des émissions de la campagne officielle.

### **1.2. Les règles fixées par la recommandation du 7 novembre 2006**

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a voulu tenir compte de l'ensemble des éléments précités dans sa recommandation adoptée le 7 novembre 2006 (**annexe 3**). La recommandation et son guide d'application (cf. *infra*) avaient au préalable fait l'objet d'un avis favorable du Conseil constitutionnel le 26 octobre 2006.

Les principales évolutions par rapport à 2002 découlait du changement introduit dans le calendrier pré-électoral par les modifications apportées en 2007 à la loi organique et à son décret d'application. Aux termes de celles-ci, la date limite pour le dépôt des présentations de candidats à l'élection présidentielle a été avancée de 18 jours à 37 jours (6<sup>e</sup> vendredi) avant le premier tour de scrutin. Elle permettait donc au Conseil constitutionnel d'avancer de deux à trois semaines avant le début de la campagne officielle la date d'établissement de la liste des candidats habilités à participer à la campagne.

Ces évolutions résultait également du constat d'une couverture médiatique importante de l'actualité pré-électorale très en amont de l'élection.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a dès lors établi comme suit le calendrier d'application de sa recommandation :

- a) en avançant le début d'application de celle-ci au 1<sup>er</sup> décembre 2006 (et non au 1<sup>er</sup> janvier de l'année électorale comme en 2002) ;
- b) en organisant cette application en trois périodes détaillées ci-dessous.

Les autres modifications prises en compte par la recommandation concernaient l'application à de nouvelles collectivités d'outre-mer de la date du scrutin du samedi, jusqu'alors réservée à la Polynésie française et l'intégration des nouvelles dispositions intervenues en matière de publicité (cf. *supra*).

La recommandation a enfin été complétée par un guide d'application, ce qui constitue une innovation par rapport à 2002 et vise à apporter aux services soumis à la recommandation des éléments concrets d'explication en vue d'en faciliter l'interprétation et l'application.

### **1.2.1. Les services soumis à la recommandation**

La recommandation s'est appliquée à l'ensemble des services de radio et de télévision, quel que soit leur mode de diffusion par tout procédé de communication électronique et notamment par :

- voie hertzienne terrestre,
- câble,
- satellite,
- ADSL,
- internet,
- téléphonie mobile.

En étaient toutefois exclus les services de télévision et de radio :

- exclusivement accessibles par internet en dehors d'un bouquet de services de télévision ou de radio ;
- et dédiés spécifiquement à la propagande électorale des candidats ou des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

La recommandation ne s'est pas appliquée aux services de communication au public en ligne tels que définis par l'article premier de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Elle ne s'est pas non plus appliquée aux services de télévision dont le régime juridique les exclut de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de pluralisme : les chaînes parlementaires LCP-Assemblée nationale et Public Sénat et la chaîne Arte.

### **1.2.2. Les principes applicables au traitement de l'actualité électorale**

La recommandation était fondée sur l'application au traitement médiatique de l'actualité électorale de deux principes : principe d'équité et principe d'égalité.

Le principe d'équité implique que les services de radio et de télévision allouent aux candidats et à leurs soutiens des temps de parole ou d'antenne tenant compte de leur représentativité et de leur implication effective dans la campagne.

Ainsi, l'appréciation de la notion d'équité se fondait sur deux séries d'éléments :

- la représentativité des candidats qui prenait en compte, en particulier, les résultats que le candidat ou la formation politique le soutenant avaient obtenus aux plus récentes élections, notamment à l'élection présidentielle de 2002 ;
- la capacité à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat qui s'évaluait par des actes tels que : organisation de réunions publiques, participation à des débats, désignation d'un mandataire financier, et plus généralement toute initiative permettant de porter à la connaissance du public les éléments du programme du candidat.

Le principe d'égalité implique que les temps de parole et d'antenne des candidats et de leurs soutiens soient égaux.

Pour la mise en oeuvre de ces principes, la recommandation a identifié trois périodes successives :

- **Période préliminaire** (du 1<sup>er</sup> décembre 2006 à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, soit le 19 mars 2007), caractérisée par l'équité des temps de parole et d'antenne au bénéfice des candidats déclarés ou présumés.
- **Période intermédiaire** (du jour de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, soit le mardi 20 mars 2007, à la veille du début de la campagne dite « officielle », soit le dimanche 8 avril 2007), caractérisée par l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne au bénéfice des candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel .
- **Période de campagne** (du lundi 9 avril 2007 au dimanche 6 mai 2007) caractérisée par l'égalité dans des conditions de programmation comparables au bénéfice des candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel.

Les autres éléments peuvent être consultés dans la recommandation et son guide d'application joints **en annexe 3**.

### **1.3. Les actions d'information de la part du Conseil concernant les règles de pluralisme**

La recommandation a été présentée aux principaux services de radio et de télévision par le président et les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel le 14 novembre 2006 et a été transmise à l'ensemble des services susceptibles de traiter la campagne électorale.

Dans son courrier de transmission, le Conseil, pour éviter la polarisation excessive constatée lors de la campagne de l'élection présidentielle de 2002 au profit des deux candidats supposés être présents au second tour, a attiré l'attention des services destinataires sur les risques qu'il y aurait à s'inscrire prématurément dans une logique d'anticipation du second tour ayant pour effet d'accorder une place insuffisante aux autres candidats.

Le Conseil a adressé un courrier complémentaire en décembre aux opérateurs soumis au système déclaratif (cf. *infra*) pour expliciter l'application des règles de la recommandation aux temps d'antenne et temps de parole.

Le Conseil a rappelé aux chaînes, par courrier du 17 avril, la nécessité de respecter le principe d'égalité pour la période de campagne du second tour qui s'ouvrirait le lundi 23 avril.

À l'approche du premier tour de scrutin le 22 avril 2007, le Conseil a adopté le 18 avril 2007, en coordination avec la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle, une note d'information sur les dispositions applicables à la veille et au jour du scrutin (note d'information et communiqué n° 625 du 19 avril en **annexe 5**).

Cette note, adressée aux services de radio et de télévision et mise en ligne sur le site internet du Conseil, rappelait notamment qu'en application de l'article L.52-2 du code électoral, aucun résultat de l'élection, partiel ou définitif, ne peut être rendu public sur l'antenne d'un service de radio ou de télévision ou sur le site internet de ce service

---

<sup>2</sup> Document joint en **annexe 4**.

avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, soit, pour le premier tour, le dimanche 22 avril à 20 heures et, pour le second tour, le dimanche 6 mai à 20 heures.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a, en ce domaine, adopté une position similaire à celle de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle et de la Commission des sondages en considérant que cette interdiction de communication s'appliquait sur l'ensemble du territoire de la République et qu'elle concernait tant les résultats partiels et définitifs du scrutin en métropole et outre-mer que tout élément faisant état d'estimations ou de tendances.

Afin que les téléspectateurs puissent vérifier le respect de ces dispositions, les services de télévision qui diffusaient des soirées électorales le jour du scrutin sur le territoire métropolitain furent invités à incruster à l'écran l'heure, à la seconde près, au plus tard cinq minutes avant la clôture du dernier bureau de vote.

#### **1.4. L'application par les services de radio et de télévision des règles du pluralisme**

##### **1.4.1 L'examen des temps relevés**

Les services de radio et de télévision ont consacré, sur l'ensemble de la période couverte par la recommandation, une part importante de leurs antennes au traitement de la campagne.

Cet effort d'information s'est traduit par l'accroissement très significatif, par rapport à 2002, du volume horaire de diffusion consacré à l'actualité électorale. C'est ainsi que, pour la période régie par le principe d'équité, le volume horaire relevé dans les émissions d'information des télévisions hertziennes historiques nationales s'est accru des deux tiers par rapport à 2002.

Le temps d'antenne consacré aux candidats a représenté sur l'ensemble de la période du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 4 mai 2007 près de 284 heures sur ces chaînes (TF1, France 2, France 3 -programme national-, Canal+ en clair et M6), soit en moyenne près de deux heures par jour.

Pour les autres services de radio et de télévision dont les temps étaient systématiquement relevés, le volume de temps de parole a représenté plus de 2 100 heures, soit en moyenne quatorze heures par jour, dont plus de 900 heures sur les télévisions d'information continue, plus de 280 heures sur les radios d'information, plus de 350 heures dans les programmes régionaux et outre-mer des télévisions et radios nationales, enfin 570 heures sur les autres radios et télévisions. Un tableau en **annexe 6** présente ces temps.

Cet effort s'est traduit également par le nombre élevé d'émissions spécifiquement créées pour la circonstance.

La campagne de 2007, sur ce point, a été caractérisée par une évolution éditoriale, les émissions traditionnelles de débat étant désormais concurrencées par de nouveaux concepts, fondés sur le contact direct entre les candidats et le public et sur une plus grande proximité avec les préoccupations quotidiennes des téléspectateurs.

C'est ainsi que France 3, avec *Français votez pour moi*, à compter du 25 janvier 2007 et TF1, avec *J'ai une question à vous poser*, à compter du 5 février 2007 ont inauguré un concept d'émission dans lequel des candidats à l'élection présidentielle étaient

confrontés en direct aux questions d'un échantillon de Français supposés être représentatifs de la population française dans sa diversité.

D'autres émissions (*Dimanche+* sur Canal+, *Un dimanche à la campagne* sur France 2, *Cinq ans avec...* sur M6) ont été caractérisées par la volonté de traiter la campagne avec un ton différent, y compris sur le mode humoristique.

France 5 a également fait prévaloir une approche nouvelle avec deux séries d'émissions : *Je vote comme je suis*, d'une part, série documentaire visant à raconter la campagne au travers de la vie de plusieurs familles représentatives de la société française, et, par ce biais, à leur donner la parole et comprendre leurs attentes ; *En deux mots*, d'autre part, série d'émissions soumettant la parole des candidats au décryptage d'experts (économistes, politologues, historiens, sociologues, sémiologues, psychanalystes, communicants et humoristes).

Les chaînes hertziennes ont en parallèle ouvert leurs antennes aux candidats et à leurs soutiens dans des émissions de format plus traditionnel, débats ou interviews, souvent diffusées à des heures d'audience très favorables : par exemple *Face à la Une* sur TF1, *A vous de juger* sur France 2, *Élysée 2007, le débat*, sur M6, et dans leurs magazines habituels.

La même démarche a prévalu dans les autres services de radio et de télévision, où le traitement médiatique de la campagne s'est effectué à la fois dans les programmes déjà existants et par la création de nouvelles émissions.

Pour les chaînes d'information, on notera les émissions créées à l'occasion de la campagne, sur iTélé avec *A sa place vous feriez quoi ?* magazine quotidien en partenariat avec France Info et *Le Journal de campagne*, magazine quotidien également ; sur LCI, avec *Élysée 2007 les 3 marches* ; sur BFM TV avec *Élysée 2007*, déclinaison spéciale de l'émission quotidienne *Mazerolle Direct* et *Bourdin 2007*, mise à l'antenne au début de la campagne.

Pour les radios d'information ou généralistes, on peut citer, outre l'émission *A sa place vous feriez quoi ?* diffusée à la fois sur France Info et iTélé, le *Club Europe 1 France 2007* (Europe 1), et *La France est à vous* (RTL).

Par ailleurs l'ensemble des services de radio et de télévision ont, comme les chaînes hertziennes historiques, consacré une part importante de leurs magazines d'information au traitement de la campagne et à l'invitation des candidats et de leurs soutiens.

Les tableaux détaillés des temps relevés pour chacune des périodes sont joints :

- en **annexes 7 à 10** pour les télévisions hertziennes historiques nationales ;
- en **annexes 11 à 14** pour les télévisions soumises au système déclaratif ;
- en **annexes 15 à 18** pour les radios généralistes et d'information ;
- en **annexe 19** pour la synthèse des observations du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'agissant des services de radio et de télévision soumis au régime déclaratif.

Les communiqués publiés par le Conseil lors de l'examen des relevés sont joints :

- en **annexe 20** pour les communiqués portant sur la période préliminaire (communiqués n° 606, 611, 613, 614, 616, 617, 618 et 621) ;

- en **annexe 21** pour le communiqué n°624 portant sur la période intermédiaire ;
- en **annexe 22** pour les communiqués portant sur la période de campagne du second tour (communiqués n°631 et 633).

**a) Période préliminaire (1<sup>er</sup> décembre 2006-19 mars 2007) : équité des temps de parole et d'antenne**

Pendant la période préliminaire, le Conseil a procédé à l'examen régulier des temps relevés par ses services sur les chaînes hertziennes nationales historiques<sup>3</sup> ou transmis par les services de radio et de télévision soumis au régime déclaratif<sup>4</sup>.

Lors de chacun de ses examens, le Conseil s'est attaché à vérifier que sa recommandation était effectivement respectée, notamment sur les points suivants :

- tous les candidats déjà présents lors de l'élection présidentielle de 2002 ou émanant d'une formation ayant présenté un candidat en 2002 ou ayant bénéficié d'un accès aux campagnes ultérieures devaient avoir un accès minimal aux antennes ;
- les temps alloués aux deux candidats bénéficiant de l'exposition médiatique la plus importante ne devaient pas aboutir à une bipolarisation excessive. Sans fixer de seuil ou d'objectif précis, le Conseil est, de fait, intervenu dès lors que le temps cumulé de ces deux candidats excédait 55 % du total des temps relevés ;
- les temps alloués aux candidats déjà présents lors de l'élection présidentielle de 2002 ou émanant d'une formation ayant présenté un candidat en 2002 devaient tenir compte des résultats obtenus lors de cette élection.

Le Conseil s'est en outre attaché à tenir compte de la capacité des candidats à animer la campagne.

Sur la base de ces deux séries de critères, il a été conduit à adresser des observations aux chaînes et, dans certains cas, des mises en gardes ou des convocations à des auditions.

Ainsi, les responsables des chaînes d'information LCI et BFM TV ont été auditionnés le 20 février, puis ceux des radios Europe 1, RTL, Radio Classique et BFM le 13 mars.

Ces auditions ont été l'occasion d'interroger les opérateurs sur les dispositifs mis en place pour faire face aux impératifs de la recommandation. Les chaînes ont alors pris des engagements concernant la réduction de la bipolarisation jusqu'alors excessive sur leurs antennes.

---

<sup>3</sup> Ces services sont les suivants : TF1, France 2, France 3 (édition nationale), Canal+ (programmes en clair) et M6 (édition nationale).

<sup>4</sup> Aux termes de la recommandation adoptée le 7 novembre 2006 par le Conseil, ces services sont les suivants :

a) services de télévision : France 4, France 5 pour l'ensemble de son programme, Réseau France Outre-mer pour ses programmes régionaux et pour France Ô, France 3 pour ses programmes régionaux ou locaux, Métropole Télévision (M6) pour ses programmes locaux, LCI, i-Télé, BFM TV, EuroNews, NT1, Direct 8, TMC, Canal+ et ses déclinaisons pour ses programmes cryptés, TV5 pour ses programmes propres, France 24.

b) services de radio : Réseau France Outre-mer, Radio France (France Info, France Inter, France Culture, France Musique et les antennes régionales de France Bleu), RFI, Europe 1, RTL, BFM, RMC, Radio Classique.

Les chaînes suivantes ont été mises en garde : TV5, EuroNews, France 24 ainsi que certaines radios par ailleurs auditionnées : Europe 1, RTL, Radio Classique et BFM.

Lors de sa réunion plénière du 27 mars 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a fait le bilan de l'ensemble de la période préliminaire de quinze semaines qui venait de s'achever.

À l'issue de cet examen, il a publié un communiqué faisant état des points suivants :

- ***concernant les chaînes hertziennes nationales historiques***

Avec 173 heures de temps d'antenne et 112 heures de temps de parole, en hausse de deux tiers par rapport à la période analogue de 2002<sup>5</sup>, les chaînes ont dans leur ensemble consacré un volume horaire important à l'actualité électorale. Cette hausse résulte d'un effort très significatif réalisé par toutes les chaînes. Les chaînes de service public représentent près des deux tiers de ce volume global.

Le temps alloué aux deux candidats bénéficiant de l'accès le plus important s'est établi à un niveau conforme au principe d'équité, soit 41 % du temps de parole et 46 % du temps d'antenne. Ces deux candidats ont, en outre, bénéficié sur chaque chaîne d'un temps de parole très similaire voire, sur certaines, égal.

De ce fait, les chaînes ont pu ouvrir leur antenne à un nombre important de candidats déclarés ou présumés, soit 32 en moyenne, en augmentation d'un quart par rapport à la période analogue de 2002.

Grâce aux mesures de rééquilibrage mises en oeuvre par les chaînes, la quasi-totalité de ces candidats a bénéficié d'un accès équitable à l'antenne.

- ***concernant les autres services de télévision et radios***

- Chaînes d'information continue

Un volume de près de 500 heures de temps de parole et un nombre moyen de 29 candidats ont été déclarés par ces trois chaînes sur l'ensemble de la période préliminaire. Les observations successives adressées à ces chaînes ont été suivies d'effet, et les engagements souscrits par les dirigeants de LCI et de BFM TV lors de leur audition du 20 février 2007 ont été respectés. L'ensemble des candidats a bénéficié d'un accès équitable à l'antenne.

- Chaînes de télévision à vocation internationale

Onze candidats en moyenne ont accédé à l'antenne de ces chaînes.

Le Conseil a adressé les 13 et 14 mars 2007 des lettres de mise en garde à EuroNews, France 24 et TV5 contre le renouvellement de plusieurs pratiques : ainsi, sur France 24 et TV5, le Conseil a relevé l'absence de temps de parole de certains candidats, l'insuffisance des temps de parole accordés à d'autres candidats et une

---

<sup>5</sup> La recommandation adoptée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour l'élection du Président de la République en 2002 prévoyait une période dite « de pré-campagne » ouverte du 1<sup>er</sup> janvier au 4 avril 2002 et régie par le principe d'équité.

bipolarisation excessive (plus de 68 % de temps de parole à deux candidats sur France 24 ; plus de 75 % sur TV5).

S'agissant d'EuroNews, le Conseil a noté l'absence de temps de parole de certains candidats ; en totale contradiction avec les termes de sa recommandation, un candidat a bénéficié de plus de 68 % de temps de parole déclaré.

Si certaines mesures correctives ont été appliquées après les mises en garde adressées par le Conseil, la bipolarisation est cependant demeurée trop importante.

- Autres chaînes de télévision

L'ensemble des autres chaînes a veillé à ce que la bipolarisation s'établisse à un niveau conforme au principe d'équité.

- Services de radio

Les radios de service public ont consacré plus de 180 heures de temps de parole et donné accès à l'antenne à 20 candidats en moyenne. La bipolarisation s'établit à un niveau conforme au principe d'équité.

Les radios privées ont consacré plus de 220 heures de temps de parole à la couverture de l'actualité électorale, donnant accès à l'antenne à 24 candidats en moyenne.

S'agissant de BFM, Europe 1, RTL et Radio Classique, qui ont été auditionnées le 13 mars 2007, à la suite de manquements au principe d'équité, le Conseil relève que ses interventions ont été en partie suivies d'effet. Les mesures correctives mises en œuvre ont cependant été trop tardives pour remédier à la bipolarisation excessive, qui est restée marquée à l'issue de la période, particulièrement sur Europe 1, ainsi qu'à l'insuffisance des temps de parole accordés à certains candidats présents en 2002 ou soutenus par des formations politiques ayant pu accéder à la campagne de 2002.

**b) Période intermédiaire (20 mars – 8 avril 2007) : égalité des temps de parole, équité des temps d'antenne**

La période intermédiaire s'est ouverte le 20 mars 2007, jour de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel (**annexe 4**).

Elle s'est achevée le 8 avril à minuit, à l'ouverture de la campagne dite « officielle ».

- ***Chaînes hertziennes nationales historiques***

Le volume horaire consacré à la couverture de l'actualité électorale est resté important. Il s'élève à plus de 41 heures en temps d'antenne et plus de 26 heures en temps de parole sur les cinq chaînes.

La majeure partie des temps relevés est imputable aux chaînes publiques : France 2 a consacré à la campagne près de 11 heures de temps d'antenne et France 3 plus de 10 heures, devant Canal+ (près de 9 heures), M6 (près de 8 heures) et TF1 (4 heures).

Le volume consacré à la campagne est resté, en rythme moyen, globalement aussi soutenu qu'au cours de la précédente période.

On a même constaté un accroissement significatif sur Canal+ et M6, signe que la règle d'égalité des temps de parole ne semble pas avoir découragé les chaînes.

La répartition des temps de parole montre que cette règle d'égalité a été bien respectée par chacune des chaînes.

- ***Autres services de télévision et radios***

Comme pour les chaînes hertziennes, les temps de parole relevés ont été importants, du moins sur plusieurs chaînes :

- Chaînes d'information : près de 67 heures sur iTélé, plus de 31 heures sur BFM TV, plus de 55 heures sur LCI ;
- Radios généralistes : 10 heures sur France Inter, 21 heures sur RTL, 16 heures sur Europe 1 ;
- Radios d'information : 13 heures sur France Info, 20 heures sur BFM.

Le principe d'égalité a été globalement respecté.

Le Conseil constate néanmoins que certains services n'ont pu complètement s'y conformer. Il a ainsi mis en garde, par courrier du 20 avril 2007, Direct 8, France Musique, RFI et Radio Classique sur la persistance d'un traitement inégalitaire des candidats. Il a constaté qu'en dépit des efforts réalisés, ces opérateurs n'avaient pas atteint l'objectif d'égalité des temps de parole des candidats.

Des carences persistantes dans le principe d'égalité ont conduit également le Conseil, soucieux de l'information des Français établis à l'étranger, à mettre en demeure, le 17 avril 2007, les chaînes à vocation internationale, TV5 Monde et France 24, de respecter les articles 2-3-2 de leur convention signée avec le Conseil et la recommandation du 7 novembre 2006.

**c) Période de campagne du premier tour (9 avril – 20 avril 2007) : égalité des temps de parole et d'antenne**

- ***Chaînes hertziennes nationales historiques***

Le temps de parole de l'ensemble des candidats et de leurs soutiens relevé sur ces cinq chaînes s'est élevé à près de 15 heures dans les émissions d'information, soit en moyenne une heure quinze minutes par candidat, en hausse de 20 % par rapport à 2002.

Le Conseil a constaté que le principe d'égalité applicable aux temps de parole et d'antenne avait été respecté sur l'ensemble de la période et que les chaînes s'étaient attachées à offrir aux candidats des conditions de programmation comparables, se conformant ainsi complètement à sa recommandation.

Il a salué les efforts auxquels les chaînes ont consenti pour parvenir à ce résultat.

- ***Autres services de télévision et radios***

La plupart des services de télévision soumis au régime déclaratif ont respecté l'égalité des temps de parole des différents candidats sur l'ensemble de la période de campagne du premier tour.

Un temps de parole total supérieur à 65 heures a été déclaré par les chaînes d'information LCI, i-Télé, BFM TV.

Enfin, le Conseil a relevé que les services de radio ont appliqué les dispositions de sa recommandation de façon globalement satisfaisante.

**d) Période de campagne du second tour (23 avril – 4 mai 2007) : égalité des temps de parole et d'antenne**

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a constaté avec satisfaction que l'ensemble des services de radio et de télévision avaient rigoureusement respecté le principe d'égalité des temps de parole et d'antenne dont ont bénéficié les deux candidats, sur l'ensemble de la campagne du second tour et sur chacune des deux semaines qui la comptaient.

#### **1.4.2 Les autres dispositions de la recommandation**

**a) Accès des personnes sourdes et malentendantes aux émissions**

La recommandation du 7 novembre 2006 prescrivait aux chaînes nationales hertziennes historiques de veiller « à favoriser l'accès (par sous-titrage ou langue des signes) des personnes sourdes ou malentendantes aux principaux programmes consacrés à l'actualité électorale diffusés aux heures de grande écoute. »

Dans son communiqué du 15 mai 2007, le Conseil a souligné que ces chaînes avaient pris les mesures nécessaires pour faciliter l'accès des personnes sourdes ou malentendantes aux émissions consacrées à la campagne.

Un bilan précis des actions mises en œuvre à cette fin a été demandé aux chaînes concernées. Sur la base de ces éléments, il apparaît qu'elles ont réalisé un réel effort en faveur de l'accès des personnes sourdes ou malentendantes.

C'est ainsi que TF1, outre le sous-titrage des journaux télévisés de 13 heures et 20 heures, effectif depuis le lundi 2 avril 2007, a procédé au sous-titrage de la totalité des émissions *Face à la Une*, des soirées électorales du premier et du second tour et du débat entre les deux candidats du second tour diffusé le 2 mai 2007.

France 2 a procédé de façon générale au sous-titrage des journaux de 13 heures et de 20 heures et propose en outre un double accès, par sous-titrage et traduction en langue des signes, des éditions d'information de *Télématin* à 6 h 30 et 8 h 45. À l'occasion de la campagne électorale, la chaîne a complété ce dispositif par un sous-titrage, dans certains cas en direct, des soirées électorales (notamment le débat entre les deux candidats du second tour diffusé le 2 mai 2007), et des magazines ou émissions de débat politique *A vous de juger*, *Question ouverte* et *Complément d'enquête*.

France 3 a procédé au sous-titrage des trois soirées spéciales *Français votez pour moi* diffusées en direct et en première partie de soirée à compter du 29 janvier 2007, du magazine politique hebdomadaire *France Europe express*, des soirées électorales et du documentaire diffusé le 7 mai en première partie de soirée *La Prise de l'Élysée*.

France 5 a sous-titré le magazine hebdomadaire *Chez FOG*, la série documentaire *Je vote comme je suis* et la série de cinq émissions consacrée au décryptage des mots de la campagne *En deux mots*.

Canal+ a rendu accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, par sous-titrage, toutes les émissions *Dimanche+*, principal programme consacré à l'actualité électorale, à compter du 25 mars 2007.

Enfin, M6 a procédé au sous-titrage des émissions *Élysée 2007*, *Présidentielle 2007, les résultats*, ainsi que des journaux du 6 mai et des flashs spéciaux du 22 avril et du 6 mai.

### **b) Dispositions applicables à la veille et au jour du scrutin**

Le Conseil a mis en place, pour chaque tour de scrutin, une cellule de veille chargée de visionner en direct les services principalement concernés (soit 17 services de radio et de télévision) et de relever les manquements aux dispositions fixées par sa recommandation.

Au cours de chacune des deux soirées électorales, un membre du Conseil est intervenu en temps réel auprès des services de radio et de télévision pour lesquels des manquements étaient constatés.

À l'issue du premier tour, le Conseil a effectué un bilan des manquements relevés. Dans l'ensemble, il a néanmoins constaté que les services de radio et de télévision avaient respecté les dispositions de sa recommandation du 7 novembre 2006 relatives à la veille et au jour du scrutin.

Seule la chaîne NRJ 12 a été mise en demeure de se conformer à ces dispositions à la suite de la diffusion, le samedi 21 avril, d'un programme comportant des interventions de candidats et de leurs soutiens.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a, dans un communiqué du 24 avril 2007 (document joint en **annexe 23**), demandé à tous les services de radio et de télévision de faire preuve du même sens de leurs responsabilités lors du second tour de l'élection présidentielle et rappelé la mise en place d'un dispositif de veille pour les 5 et 6 mai.

À l'issue du second tour, le Conseil a constaté plusieurs manquements, mais aucun de nature à justifier plus qu'une lettre d'observations (à Skyrock et France 24).

### **c) Recours devant le juge administratif**

À la suite de la publication de la recommandation du 7 novembre 2006, M<sup>me</sup> Corinne Lepage a, en qualité de candidate déclarée à l'élection présidentielle, formé deux recours devant le Conseil d'État, d'une part, pour lui demander d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel de mettre en demeure les sociétés TF1, France 2 et France 3 de respecter le principe d'équité entre les candidats à l'élection présidentielle en lui ouvrant davantage leur antenne, en particulier en l'invitant aux émissions de grande écoute programmées à 20 h 30, et, d'autre part, pour lui demander de suspendre et d'annuler la recommandation du 7 novembre 2006 et son guide d'application.

La demande d'injonction a été rejetée par une ordonnance du 19 février 2007 (req. n° 301537) par laquelle le juge des référés du Conseil d'État a considéré qu'en égard, d'une part, au temps de parole et d'antenne consacré par les sociétés TF1, France 2 et France 3 à la candidature de M<sup>me</sup> Corinne Lepage depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006, compte tenu notamment du résultat obtenu par l'intéressée au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, et, d'autre part, à la marge d'appréciation dont dispose

le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le choix des mesures, notamment les mises en demeure prévues par les articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986, auxquelles il peut recourir pour veiller au respect par les opérateurs des obligations qui leur incombent, le Conseil n'avait pas porté une atteinte manifestement illégale au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion en n'adressant pas de mise en demeure aux sociétés TF1, France 2 et France 3 concernant le temps consacré à cette candidature.

Les demandes de suspension et d'annulation de la recommandation du 7 novembre 2006 ont été également rejetées. Par une ordonnance du 11 janvier 2007 (req. n° 300248), le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de la recommandation du 7 novembre 2006 ainsi que la demande d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'édicter une nouvelle recommandation en considérant que la recommandation existante n'était pas entachée d'une illégalité manifeste.

Sur le fond, le Conseil d'État a, par une décision du 7 mars 2007 (req. n° 300385), considéré que, pour l'appréciation du respect du principe d'équité de traitement entre candidats pendant la période précédant la campagne électorale officielle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'est pas tenu de fixer le point de départ de la période préliminaire de la campagne au premier jour du mois marquant le début de l'année précédant le premier jour du mois de l'élection dès lors que la durée des campagnes électorales mentionnée au second alinéa de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 ne se réfère pas à la période de prise en compte des dépenses électorales fixée par l'article L. 52-4 du code électoral, rendu applicable à l'élection du Président de la République par l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 et qu'en conséquence, pour l'élection présidentielle qui a eu lieu les 22 avril et 6 mai 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait pu fixer la date de début de la période préliminaire au 1<sup>er</sup> décembre 2006.

Le Conseil d'État a également considéré que le Conseil supérieur de l'audiovisuel pouvait définir le principe d'équité entre les candidats dans le traitement de l'actualité électorale au regard de deux critères tirés respectivement de la « représentativité des candidats » et de leur « capacité à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat » et que la représentativité des candidats pouvait être évaluée en prenant en compte en particulier les résultats obtenus par le candidat ou la formation politique qui le soutient aux plus récentes élections, dès lors que les résultats pris en compte n'étaient pas ceux de la précédente élection présidentielle mais de toutes les élections récentes et qu'ils ne constituaient pas le seul critère pour la mesure de l'équité.

Par ailleurs, le communiqué du 17 avril 2007, par lequel le Conseil supérieur de l'audiovisuel a rappelé les dispositions applicables la veille et le jour du scrutin et notamment la diffusion des interventions imputables à un candidat ou à ses soutiens, a été contesté par la société Antilles Télévision, par un recours en référé également dirigé contre le communiqué du 18 avril 2007 de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle et de la Commission des sondages. Cette société soutenait en particulier que les dispositions en cause portaient atteinte à la sincérité du scrutin et au droit fondamental à la libre expression du suffrage en introduisant une inégalité entre les électeurs de la métropole et ceux des collectivités d'outre-mer où le scrutin intervenait le samedi.

Par une ordonnance du 21 avril 2007 (req. n° 304961), le juge des référés du Conseil d'État a rejeté le recours en considérant que la restriction apportée par le législateur à la publication, par voie de presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, des résultats électoraux, alors même que ceux-ci sont proclamés

publiquement à l'issue des opérations de dépouillement dans chaque bureau de vote, repose notamment sur le souci du législateur d'éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans des conditions de nature à porter atteinte à leur droit fondamental à l'expression libre de leur suffrage et à la sincérité du scrutin. Il en a déduit que la restriction ainsi apportée à la liberté d'expression est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur et ne méconnaît pas les stipulations du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

#### d) Organisation des débats du second tour

Dans un courrier à TF1 et à France Télévisions du 24 avril 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a rappelé les règles applicables au temps de parole des deux candidats dans le cadre du dispositif envisagé par TF1 et France 2 (passage de chacun des candidats les 25 et 26 avril alternativement dans *A vous de juger* sur France 2 et *Face à la Une* sur TF1).

Comme il l'avait fait en 1988 et 1995, le Conseil est également intervenu, à la demande des chaînes, pour tenir un rôle de médiateur dans l'organisation du débat entre les deux candidats présents au second tour, M<sup>me</sup> Ségolène Royal et M. Nicolas Sarkozy, diffusé le mercredi 2 mai 2007.

Enfin, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été interrogé par BFM TV au sujet du projet de diffusion d'un débat entre M<sup>me</sup> Ségolène Royal et M. François Bayrou. Dans sa réponse et dans le communiqué publié le 27 avril (joint en **annexe 24**), le Conseil a rappelé une nouvelle fois que l'organisation d'un tel débat relevait de la pleine responsabilité éditoriale de la chaîne.

Il a également rappelé que les propos que M<sup>me</sup> Royal au cours de ce débat seraient pris en compte dans son temps de parole et devraient être compensés au profit de M. Sarkozy et de ses soutiens. Si, au cours du débat, M. Bayrou exprimait un soutien explicite à l'un des candidats présents au second tour, les interventions à caractère de soutien seraient prises en compte dans le temps de parole de ce candidat.

En outre, compte tenu du contexte particulier du débat, dans l'hypothèse où certains des propos de M. Bayrou seraient manifestement favorables à l'un des deux candidats, il appartiendrait à la chaîne d'accorder à l'autre candidat ou à ses soutiens un temps de parole d'une durée identique, ce rééquilibrage devant intervenir autant que possible d'ici au dimanche 29 avril inclus et, en tout état de cause, au plus tard le lundi 30 avril.

Enfin, le Conseil a rappelé que, pour le respect du principe d'égalité des temps d'antenne, la chaîne devrait prendre en compte la durée des commentaires et des reportages qu'elle diffuserait à propos de ce débat.

Le débat a été organisé et diffusé le samedi 27 avril 2007.

Lors de l'examen des temps pour la période du 23 au 29 avril, le Conseil s'est assuré que l'égalité entre les deux candidats présents au second tour avait été respectée par les services ayant diffusé le débat entre M<sup>me</sup> Royal et M. Bayrou, ainsi que par ceux qui avaient consacré des commentaires à ce débat.

### **1.4.3 Le traitement des saisines**

La campagne a donné lieu à 45 saisines.

La plupart d'entre elles concernaient la période préliminaire, voire la période précédant l'entrée en vigueur de la recommandation. C'était notamment le cas de la demi-douzaine de saisines concernant le temps consacré par les médias aux débats en vue de la désignation du candidat du Parti socialiste.

Le Conseil a ainsi été interrogé par M. Bernard Accoyer, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, sur la prise en compte des temps de parole auxquels donnaient lieu les débats télévisés organisés par La Chaîne parlementaire (LCP) et par LCI dans le cadre du processus interne de désignation du candidat du Parti socialiste à l'élection présidentielle.

Le Conseil lui a répondu, d'une part, qu'aux termes de l'article 45-2 de la loi du 30 septembre 1986, La Chaîne parlementaire ne relevait pas de son autorité mais de celle du bureau de l'Assemblée nationale et du bureau du Sénat et, d'autre part, qu'il procéderait pour les autres services, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2006, au relevé des temps de parole des candidats et de leurs soutiens, dans le cadre de la recommandation adoptée en vue de l'élection présidentielle. Pour les interventions antérieures au 1<sup>er</sup> décembre 2006 et diffusées intégralement sur LCI et partiellement sur d'autres chaînes, le Conseil a indiqué qu'elles seraient décomptées, conformément au « principe de référence », au titre de l'opposition parlementaire.

À la suite d'une saisine de M<sup>me</sup> Corinne Lepage, présidente de Cap 21, afin d'obtenir du Conseil la communication des temps d'antenne des candidats potentiels à l'élection présidentielle depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, la Commission d'accès aux documents administratifs a, à son tour, saisi le Conseil.

Le Conseil lui a répondu, ainsi qu'à M<sup>me</sup> Lepage, que la notion de « candidat potentiel » n'existait pas avant le 1<sup>er</sup> décembre 2006, date du début de l'application de la recommandation en vue de l'élection présidentielle. Il a transmis pour la période non-électorale, les données brutes relatives aux temps de parole des personnalités politiques dans les médias audiovisuels.

Une majorité des saisines (25) émanait de candidats ou de leurs soutiens, notamment de candidats déclarés n'ayant en définitive pas rempli les conditions pour accéder à la campagne.

On citera notamment les cas de MM. Roland Castro, Pierre Larrouturou, Jean-Marc Governatori ou encore Nicolas Miguet qui ont appelé l'attention du Conseil sur le peu d'écho rencontré par leurs candidatures sur les antennes au cours de la période préliminaire.

Le Conseil leur a répondu qu'après avoir constaté, sur certaines chaînes, que l'accès à l'antenne restait réservé à un nombre trop réduit de candidats au regard des dispositions de la recommandation du 7 novembre 2006, et que ces chaînes s'inscrivaient dans la logique de bipolarisation excessive constatée lors de la campagne de 2002, il leur avait demandé de veiller à mieux respecter les dispositions de la recommandation et à assurer une présentation et un accès à l'antenne des candidats plus conformes au principe d'équité.

Le Conseil a également été saisi, soit par des candidats ou leurs représentants, soit par des journalistes, d'une part des difficultés à assurer une couverture optimale de la

campagne en raison des règles fixées par la recommandation et, d'autre part, de l'absence de débats contradictoires.

M<sup>me</sup> Nicole Borvo Cohen-Seat, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen au Sénat, et M. Alain Bocquet, président du groupe communiste et républicain à l'Assemblée nationale, ont ainsi saisi conjointement le Conseil pour lui demander d'intervenir auprès des services de télévision et de radio afin que des débats contradictoires entre les candidats à l'élection présidentielle soient organisés sur leur antenne.

Le Conseil leur a répondu qu'au-delà de la définition des principes figurant dans sa recommandation et du contrôle de leur application, il ne disposait pas du pouvoir d'imposer aux services de télévision et de radio des modalités particulières de traitement de l'actualité électorale, telles que l'organisation de débats contradictoires, qui relevaient de leur responsabilité éditoriale exclusive.

Les sociétés des journalistes de Radio France, RTL, Europe 1, France 2 et France 3 se sont plaintes auprès du Conseil des difficultés d'application du principe d'égalité entre les candidats pendant la période intermédiaire et la période de campagne officielle.

Dans sa réponse, le Conseil a rappelé que, s'il était conscient des difficultés qui résultaient de l'application de ce principe, celui-ci lui apparaissait néanmoins essentiel au respect des exigences démocratiques et qu'il avait donc veillé à en transposer la teneur dans sa recommandation du 7 novembre 2006, validée par le Conseil constitutionnel.

Constatant que le principe d'égalité avait jusqu'à lors été respecté par les médias audiovisuels, grâce aux efforts réalisés par l'ensemble des rédactions, le Conseil conviait ses interlocuteurs à débattre de cette question au terme de la campagne électorale.

Il a été également saisi à trois reprises (deux associations et M<sup>me</sup> Marie-George Buffet) du problème de l'accès à la campagne électorale des personnes sourdes ou malentendantes.

## II. LES ÉMISSIONS DE LA CAMPAGNE OFFICIELLE AUDIOVISUELLE

---

*Le cadre législatif et réglementaire soumet l'organisation et la diffusion des émissions de la campagne officielle audiovisuelle à l'obligation d'une stricte égalité entre les candidats.*

*En 2007 le Conseil a, pour la première fois pour une campagne électorale présidentielle, choisi de faire prévaloir des modalités de production beaucoup plus souples et des formats d'émissions plus courts, poursuivant ainsi le mouvement engagé lors des campagnes officielles de 2004 (élection des représentants au Parlement européen) et 2005 (référendum sur le traité constitutionnel européen).*

*Au total, les émissions diffusées sur les chaînes de télévision et de radio du service public entre le lundi 9 et le vendredi 20 avril 2007, pour la campagne du premier tour, et du lundi 30 avril et au vendredi 4 mai 2007, pour celle du second tour, ont permis la diffusion de 18 modules pour chacun des douze candidats du premier tour et de 15 modules pour chacun des deux candidats du second tour.*

*Elles ont recueilli une audience satisfaisante : en nombre cumulé de « contacts téléspectateurs », cette audience s'est accrue par rapport à 2002, avec plus de 115 millions de « contacts téléspectateurs » de 15 ans et plus pendant les trois semaines de diffusion des émissions de la campagne officielle des deux tours contre un peu plus de 108 millions en 2002.*

### **2.1. Les bases juridiques de l'action du Conseil**

L'organisation par le Conseil des émissions de campagne officielle est régie par l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, qui dispose que « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés mentionnées à l'article 44 [i.e. sociétés nationales de programme] sont tenues de produire et de programmer. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges* ».

Sont concernées à ce titre les chaînes de France Télévisions (France 2, France 3, France 5, RFO), Radio France (France Inter) et RFI.

Au-delà de ce texte général, les conditions d'accès et les durées d'émission de la campagne officielle sont précisées par les textes législatifs et réglementaires.

L'article 15 du décret du 8 mars 2001 modifié en 2006 (**annexe 2**) prévoit une stricte égalité entre les candidats et confie au Conseil le soin de fixer la durée totale d'émission accordée à chacun, après consultation de ceux-ci et sous réserve de respecter les règles suivantes :

- temps d'émission identique pour tous les candidats,
- durée minimale de 15 minutes par candidat pour le premier tour,
- durée minimale d'une heure par candidat pour le second tour. Cette durée peut être réduite avec l'accord des deux candidats.

La procédure d'adoption des décisions du Conseil fait intervenir :

- le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle (soumission pour avis des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel avant leur adoption) ;
- les candidats, consultés pour la durée d'émission qui leur est attribuée pour chaque tour de scrutin ;
- le ministère de l'intérieur (paiement des dépenses de production et de diffusion de la campagne).

Par ailleurs, la fixation des horaires de diffusion donne lieu à une consultation préalable des sociétés chargées de la diffusion.

## **2.2. L'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel concernant les émissions de la campagne officielle**

L'amélioration des campagnes officielles a constitué une préoccupation constante du Conseil, le conduisant notamment à procéder dès 1993 à un premier aménagement portant sur les instruments de production, le format des émissions et les horaires de programmation.

En 2001, le Conseil a envisagé une réforme radicale dont le cœur aurait consisté dans la délégation complète aux candidats bénéficiaires des émissions des moyens de production de celles-ci, le Conseil n'intervenant plus que pour le contrôle final et l'État remboursant aux candidats les dépenses ainsi engagées par eux à l'issue de la campagne.

Soumis en consultation en septembre et octobre 2001 aux formations politiques et au Conseil constitutionnel, ce projet de réforme a soulevé de la part de ce dernier, en novembre 2001, des réserves portant essentiellement sur la difficulté à le mener à bien sans modification du cadre législatif.

Le Conseil s'en était donc tenu en 2002 au dispositif habituel fondé sur :

- la centralisation en un seul lieu de l'ensemble du dispositif de production mis par le Conseil à la disposition des candidats : studios d'enregistrement, cellules d'infographie, de montage et de finalisation des émissions ;
- la préférence donnée au tournage des modules en studio, les tournages « en extérieur » restant l'exception ;
- l'encadrement strict des possibilités ouvertes aux candidats de constituer une partie de leurs modules d'éléments (dits « inserts ») tournés à leurs frais avec leurs moyens propres, les inserts étant plafonnés à 50 % de la durée de chaque module.

À l'issue de la campagne présidentielle de 2002, le Conseil a exprimé dans son rapport plusieurs souhaits :

- Le dispositif de production des émissions de campagne officielle devrait être réformé en le faisant évoluer vers une délégation complète aux candidats. A tout le moins, le Conseil estimait qu'il conviendrait d'alléger de façon significative les contraintes de production et d'aller plus loin dans la généralisation des tournages en dehors des studios mis à disposition.
- La publication des candidats devrait être effectuée plus tôt afin de faciliter l'organisation des opérations liées à la production et à la diffusion des émissions.

Depuis 2002, le Conseil a fait évoluer les conditions de production et de diffusion à cadre législatif constant, à l'occasion des campagnes de 2004 (élection au Parlement européen) et 2005 (consultation référendaire), en reprenant certaines propositions de son rapport sur l'élection présidentielle de 2002.

Ces options ont été reconduites pour l'essentiel dans les dispositions adoptées pour la campagne officielle en vue de l'élection présidentielle de 2007 :

- suppression du lieu unique d'enregistrement (studios installés au sein de la Maison de Radio France) au profit de lieux, le cas échéant en extérieur, choisis par les candidats avec mise à disposition d'une équipe de réalisation légère. Un studio était néanmoins mis à la disposition des candidats le souhaitant ;
- assouplissement des règles d'inserts, le plafond de 50 % s'appliquant à la durée totale d'émissions et non plus à chaque module individuellement ;
- maintien d'un lieu unique pour la post-production ;
- raccourcissement des durées de modules avec des modules courts d'une minute ;
- attribution de créneaux horaires de diffusion très favorables (par exemple : avant le journal de 20 heures de France 2) notamment pour les modules courts ;
- sous-titrage de toutes les émissions pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Par ailleurs, le Conseil a renforcé les dispositions facilitant l'accès des personnes sourdes ou malentendantes aux émissions en complétant le sous-titrage par l'incrustation facultative d'une traduction en langue des signes.

Pour l'élection présidentielle, ces dispositions ont été validées à la fois par le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle.

Le Conseil a confié à France 3 la responsabilité des opérations de production pour la campagne officielle de 2007.

Il tient à souligner la très grande qualité des prestations assurées par France 3 à cette occasion, et à féliciter cette société d'avoir pu, malgré des conditions et des délais très contraignants, mener à bien la réalisation des émissions.

## **2.3. Les textes adoptés par le Conseil en vue de la campagne officielle**

### **2.3.1. Pour la campagne du premier tour**

Le Conseil a adopté successivement :

- la décision n° 2007-115 du 20 mars 2007 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne officielle en vue de l'élection du Président de la République pour le premier tour de scrutin le 22 avril 2007 (jointe en **annexe 25**) ;
- la décision n° 2007-142 du 3 avril 2007 fixant la durée allouée à chaque candidat et portant répartition de cette durée en nombre et durée d'émissions (jointe en **annexe 26**) ;
- la décision n° 2007-143 du 5 avril 2007 fixant les dates et ordre de passage des émissions (jointe en **annexe 27**).

Il a procédé le jeudi 5 avril 2007 au tirage au sort pour la détermination des dates et ordre de passage des candidats.

Le tirage au sort s'est déroulé en présence de représentants du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle et des représentants des candidats. Il a bénéficié du matériel mis gracieusement à la disposition du Conseil par la Française des jeux.

La méthode de tirage au sort avait au préalable été soumise à l'accord du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle.

### **2.3.2. Pour la campagne du second tour**

Le Conseil a adopté successivement :

- la décision n° 2007-281 du 24 avril 2007 relative aux conditions de production et de diffusion des émissions de la campagne officielle en vue de l'élection du Président de la République pour le second tour de scrutin le 6 mai 2007 (jointe en **annexe 28**) ;
- la décision n° 2007-282 du 27 avril 2007 fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du second tour de scrutin de l'élection du Président de la République, portant répartition de cette durée en nombre et durée d'émissions et fixant les horaires de programmation de ces émissions (jointe en **annexe 29**) ;
- la décision n° 2007-283 du 27 avril 2007 fixant les dates et ordre de passage des émissions de la campagne officielle (jointe en **annexe 30**).

Il a procédé le vendredi 27 avril 2007 au tirage au sort pour la détermination des dates et ordre de passage des candidats.

Le tirage au sort s'est déroulé en présence de représentants du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle et des représentants des candidats.

La méthode de tirage au sort avait au préalable été soumise à l'accord du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle.

Les tirages au sort en vue de la diffusion des campagnes du premier et du second tour ont été annoncés par voie de communiqué (communiqués 622 et 627 joints en annexes 36 et 37).

## **2.4. Les principales dispositions de la campagne officielle**

### **2.4.1. Généralités**

La spécificité des émissions de campagne réside dans l'obligation faite aux candidats d'utiliser personnellement le temps d'émission qui leur est alloué (article 15 du décret du 8 mars 2001).

Comme en 2002, les décisions rappellent cette disposition et en précisent les modalités d'application en l'interprétant comme une obligation de présence effective du candidat, à la fois visuelle et sonore pour les émissions de télévision, sonore pour les émissions de radio, dans une partie au moins de chaque module.

Le contenu des émissions est régi par le principe de la liberté d'expression. Les décisions dressent néanmoins une liste limitative de règles limitant la liberté de contenu.

En 2007, pour tenir compte notamment des observations de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, la liste a évolué sur certains points concernant :

- l'interdiction d'apparaître dans les locaux officiels : l'énumération utilisée en 2002 (le palais de l'Élysée, l'hôtel de Matignon, l'Assemblée nationale, le Sénat, le Parlement européen, les ministères, les sièges des conseils régionaux et généraux, des mairies et communautés urbaines, des assemblées et gouvernements territoriaux d'outre-mer) a été remplacée par une désignation générique visant les bâtiments officiels de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, de toute autre personne publique ou de l'Union européenne. Cette interdiction visait à éviter qu'un candidat ne se prévale de ses fonctions officielles au détriment de ses concurrents ;
- l'utilisation des symboles nationaux et européens : l'interdiction a été étendue aux drapeaux régionaux ;
- l'utilisation d'œuvres, musicales notamment, les candidats devant s'assurer du respect de l'ensemble des droits des auteurs (et non du seul droit moral) ;
- le droit à l'image : cette disposition nouvelle prévoit que « lorsque des personnes apparaissent de façon reconnaissable, il appartient au candidat ou à ses représentants de s'assurer du respect des droits y afférents ».

### **2.4.2. Modalités de réalisation des émissions télévisées**

Comme en 2002, les décisions prévoient que les modules des candidats peuvent être composés de deux types d'éléments :

- des éléments réalisés avec les moyens mis à disposition par le Conseil et produits par France 3 ;
- des éléments réalisés à l'initiative du candidat et à ses frais (également appelés « inserts vidéographiques »).

Dans le premier cas, le candidat dispose à la fois de moyens techniques (caméras, matériel son et lumière) et de moyens en personnel (opérateurs de prise de vue,

scripte, ingénieur du son...). Il choisit son réalisateur, dont la rémunération est prise en charge dans la limite d'un plafond. Le tournage s'effectue selon un calendrier organisé par le coordonnateur désigné par France 3 afin notamment de prendre en compte les tournages prioritaires correspondant aux émissions diffusées en début de campagne. Le candidat doit également se soumettre à des contraintes de délais fixant une durée maximale pour la mise à disposition des moyens (par exemple : 4 heures pour le tournage d'un module court, 8 heures pour celui d'un module long).

Dans le second cas, le candidat prend en charge les dépenses liées au tournage. Il définit librement les moyens mis en œuvre, la date du tournage et la durée d'utilisation des moyens. Il n'a pour contraintes que le respect des règles de contenu et l'obligation de remettre à la société chargée de l'organisation et de la production (France 3) les éléments tournés dans les délais fixés par la décision, afin de permettre les opérations de post-production (montage le cas échéant, sous-titrage...) et le contrôle du Conseil. Les dépenses afférentes doivent être retracées dans le compte de campagne du candidat.

Retenant les évolutions mises en œuvre depuis la campagne de 2004 (élection des députés au Parlement européen), la décision introduit une évolution notable sur plusieurs points.

- **Concernant le lieu des tournages avec les moyens mis à disposition par le Conseil**

La décision adoptée en 2002 prévoyait la possibilité, dans la limite d'un nombre maximum, de tournages en extérieur, en dehors des studios se trouvant dans la Maison de Radio France. Le nombre de tournages en extérieur effectivement réalisés (29) apparaissait cependant réduit par rapport au nombre total d'émissions produites (124).

Depuis 2004, le Conseil a encouragé les tournages avec les moyens mis à disposition dans des lieux plus divers que les seuls studios mis jusqu'alors à la disposition des bénéficiaires. En 2007, les tournages se sont effectués dans des lieux au choix des bénéficiaires ; ils ont pu avoir lieu en intérieur ou en extérieur, dès lors qu'ils se situaient en France métropolitaine, qu'ils étaient compatibles avec les délais et conditions de tournage et qu'ils ne contrevenaient pas aux règles de contenu fixées par le Conseil. Le cas échéant, les bénéficiaires prenaient à leur charge les frais de location ainsi que les autorisations de tournage.

Le Conseil a cependant assorti ce choix de la possibilité, pour les candidats qui le souhaitaient, de disposer d'un studio, afin notamment de répondre aux attentes éventuelles de ceux qui ne disposaient pas d'une structure (équipe de campagne ou parti) leur permettant de prendre en charge le choix du lieu de tournage.

- **Concernant l'utilisation des inserts**

La décision a reconduit l'assouplissement intervenu en 2004 consistant à supprimer l'obligation d'un maximum de 50 % d'inserts à chaque module, en appliquant ce plafond à l'ensemble du temps d'émission alloué au bénéficiaire.

Ainsi, pour une durée globale d'émission par candidat fixée à 45 minutes, tout candidat pouvait réaliser 22 minutes 30 d'inserts et les utiliser pour constituer, dans leur totalité, certains de ses modules.

- **Infographie et post-production**

La décision du Conseil a renforcé l'accessibilité des émissions aux personnes sourdes ou malentendantes :

- en étendant le sous-titrage des émissions à l'ensemble des chaînes (et non plus seulement à France 3 comme en 2002) ;
- en proposant aux candidats qui le souhaitaient d'incruster une traduction en langue des signes sur toutes les chaînes (et non plus seulement sur France 3). Cette possibilité n'avait pas été utilisée en 2002.

Les candidats disposaient, comme en 2002, de cellules d'infographie mises à leur disposition à raison d'une heure par module court et deux heures pour les autres formats de modules.

Les candidats disposaient également de cellules, mises à leur disposition pour l'ensemble des opérations de post-production (visionnage, numérisation, montage) pour une durée de quatre heures pour chaque module court et huit heures pour chaque module moyen ou long.

Comme en 2002, le projet de décision précisait que le module, une fois monté et sous-titré (et le cas échéant incrusté), faisait l'objet d'un bon à diffuser cosigné par le candidat ou son représentant et par le représentant du Conseil.

- **Réalisation des émissions de radio**

Comme en 2002, les décisions proposaient quatre modalités de réalisation des émissions :

- enregistrement en studio dans les locaux accueillant la post-production et la coordination des émissions ;
- enregistrement pendant le temps alloué aux tournages ;
- reprise du son des émissions de télévision ;
- éléments réalisés par le candidat à ses frais. Ces éléments pouvaient représenter la totalité des émissions de radio.

#### **2.4.3. Caractéristiques des modalités de programmation et de diffusion**

Pour le premier tour, chacun des douze candidats présents a bénéficié de 45 minutes d'émission en télévision ou en radio sur chacune des chaînes : France 2, France 3, France 4<sup>6</sup>, France 5, RFO (télé et radio) et France Inter. Seuls les modules courts ont été diffusés sur RFI.

La principale innovation a concerné la ventilation de cette durée en modules avec la programmation, pour chaque candidat, de huit modules courts d'une minute, de six modules moyens de deux minutes trente secondes et de quatre modules longs de cinq minutes trente secondes.

En tout, chaque candidat a disposé de dix-huit modules, diffusés du lundi 9 avril au samedi 14 avril et du lundi 16 avril au vendredi 20 avril.

Pour le second tour, les deux candidats présents ont bénéficié chacun de 60 minutes d'émission, répartis en :

---

<sup>6</sup> A l'initiative de la chaîne, en tant que filiale du groupe France Télévisions.

- 5 modules courts d'une durée de deux minutes chacun ;
- 5 modules longs d'une durée de cinq minutes chacun, rediffusés une fois.

Chaque candidat disposait donc de 15 modules diffusés du lundi 30 avril au vendredi 4 mai 2007

Chaque jour, trois émissions ont été diffusées sur chacune des chaînes pour la campagne du premier tour : une émission composée de modules courts, une de modules moyens et une de modules longs. Pour celle du second tour, trois émissions quotidiennes ont été diffusées (modules courts et longs rediffusés ).

Les émissions ont été diffusées à des horaires bénéficiant d'une bonne audience. Ainsi, les émissions composées de modules courts ont bénéficié des horaires suivants :

- sur France 2, avant le journal de 20 heures ;
- sur France 3, vers 17 h 45 ;
- sur France 5, vers 17 h 30 immédiatement avant *C dans l'air* ;
- sur France Inter, vers 14 h 50.

France 3 était chargée de recueillir auprès du diffuseur les éléments concernant les éventuels incidents de diffusion et de les faire connaître au Conseil afin que celui-ci soit mis en mesure de déterminer s'il convenait de procéder à une rediffusion.

## **2.5. Le déroulement des opérations de production pour la campagne en vue de l'élection présidentielle**

L'organisation de la campagne officielle, qu'il s'agisse de l'adoption des décisions par le Conseil ou de la production des émissions, est généralement soumise à des contraintes de temps très fortes.

Celles-ci résultent principalement du calendrier déterminé par les textes législatifs et réglementaires relatifs aux campagnes, qui ne laissent souvent que des délais très brefs (quelques jours) entre la publication de la liste de bénéficiaires et le début de la diffusion des émissions, les textes fixant les durées d'émission et leur ordre de passage ne pouvant être adoptés qu'après la publication de la liste des candidats.

Pour l'élection présidentielle, cet intervalle donne donc lieu à un calendrier impératif et très serré pour le Conseil comprenant les étapes suivantes pour chaque tour de scrutin :

- la consultation des candidats sur la durée d'émission ;
- la soumission au Conseil constitutionnel et à la Commission nationale de contrôle de la décision fixant la durée par candidat et sa répartition en modules ;
- l'adoption de la décision après avis du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle ;
- le tirage au sort des dates et ordre de passage des candidats ;
- l'adoption de la décision entérinant les résultats du tirage au sort ;
- le début des opérations de production.

Pour le premier tour, la date de publication par le Conseil constitutionnel de la liste des candidats (plus précoce de presque trois semaines par rapport à 2002) a permis de bénéficier d'un délai plus long pour l'accomplissement de cette phase ultime.

En revanche, pour le second tour, l'ensemble de ces opérations a dû s'effectuer en moins d'une semaine entre le lundi 23 avril (date de consultation des candidats) et le vendredi 27 avril (date du tirage au sort), les émissions étant diffusées à compter du mardi 1<sup>er</sup> mai.

### **2.5.1. Opérations de tournage et de montage**

- **Moyens mis en oeuvre**

162 modules inédits ont été produits, représentant plus de six heures d'émission.

Certains candidats ont utilisé l'intégralité des moyens mis à leur disposition à la production d'émissions inédites, soit 18 modules par candidat. D'autres ont opté pour une rediffusion plus importante ne produisant que 8 à 9 modules inédits.

Au total, 216 modules ont été diffusés, représentant un total de près de neuf heures d'émission.

La production de ces émissions a impliqué à 67 reprises le recours aux unités de tournage et à 91 reprises le recours aux cellules de montage, représentant en moyenne un peu plus de 5 jours de tournage et près de 8 jours de montage par candidat.

Certains candidats ont réparti leur tournage sur 9 à 10 jours ; d'autres n'ont utilisé qu'une à deux journées de tournage.

Concernant le montage, le nombre total de jours d'intervention s'est établi, selon les candidats, de deux jours à 11 ou 12 jours.

Par ailleurs, France 3 a réalisé, à la demande du Conseil, un nouvel habillage des émissions de campagne officielle comportant un nouveau générique et des intertitres visant à donner plus de dynamisme aux émissions de la campagne officielle.

- **Lieux de tournage**

Sur les 67 opérations de tournage, 56 se sont déroulées en Île-de-France (dont 7 en studio) et 11 se sont déroulées en province.

- **Inserts**

Au premier tour, 8 heures 41 minutes et 14 secondes d'émissions ont été diffusées, tous modules confondus. Sur ce volume global, les inserts ont représenté 1 heure 55 minutes et 18 secondes, soit 22,12 %.

Cette possibilité d'insérer des éléments extérieurs aux émissions de la campagne officielle a été très inégalement utilisée par les candidats ; ainsi trois candidats n'y ont pas eu recours. En revanche, ils ont constitué plus de 40 % des émissions de deux candidats et près de 50 % des émissions de deux autres.

- **Langue des signes**

Au premier tour, seuls deux candidats, M. Olivier Besancenot et M<sup>me</sup> Dominique Voynet, ont eu recours à une traduction en langue des signes. Au total, 10 modules

moyens, 6 modules longs et 3 modules courts ont été diffusés en bénéficiant de cette possibilité offerte aux candidats, représentant un volume global d'émission de 59 minutes.

### **2.5.2. Le contrôle des opérations de production, de programmation et de diffusion par le Conseil**

Le Conseil a mis en place, tout au long de la campagne, et dès le début des opérations de production, un dispositif de contrôle des émissions.

En l'absence d'un lieu unique d'enregistrement, ce contrôle a porté essentiellement sur le contenu des émissions une fois tournées, France 3 étant chargé, comme en 2004 et 2005, de veiller au respect des dispositions de la décision concernant la mise à disposition des moyens et l'utilisation des inserts, notamment.

Les représentants du Conseil ont été amenés à trancher des cas d'interprétation, dès avant le montage, sur des éléments vidéographiques. Ils ont validé chacun des modules radio et télévision avec la signature, concomitante à celle du représentant du candidat bénéficiaire, du bon à diffuser.

Les opérations de contrôle du Conseil et la validation finale des modules ont été effectuées sur place, dans les locaux accueillant la post-production, l'enregistrement des émissions de radio et les opérations de post-production, situés à Issy-les-Moulineaux. Elles ont également pu être menées à distance grâce à une liaison spécialisée à haut débit installée entre ces locaux et ceux du Conseil.

Le Conseil devait également trancher les problèmes liés aux incidents de diffusion : la rediffusion éventuelle pouvant être décidée par un membre du Conseil seul en cas de rediffusion régionale, mais relevant du Conseil en formation plénière en cas de rediffusion nationale.

La diffusion des émissions de la campagne officielle a été affectée par plusieurs incidents de diffusion. Au total, neuf incidents ont été relevés en métropole, en outre-mer et un à l'étranger, concernant exclusivement la diffusion des émissions de la campagne du premier tour. Compte tenu de leur brièveté ou du faible bassin de population touché, ils n'ont donné lieu à aucune rediffusion.

## **2.6. Les audiences de la campagne officielle à la télévision**

L'audience à la télévision<sup>7</sup> des émissions des deux campagnes a été satisfaisante.

### **Campagne du premier tour**

Les 216 émissions du premier tour de l'élection présidentielle de 2007 diffusées par France 2, France 3 et France 5 ont touché plus de 75,6 millions de « contacts/individus » de 15 ans et plus durant les onze jours où ces émissions ont été programmées.

Cette audience cumulée (addition des téléspectateurs touchés au moins une fois par l'un des spots de la campagne officielle) a dépassé de près de 15,5 millions de

---

<sup>7</sup> Faute de données spécifiques, le Conseil ne dispose pas d'éléments d'audience concernant la diffusion des émissions de campagne officielle à la radio.

contacts/individus le score réalisé par les émissions de la campagne officielle en 2002 (plus de 60,1 millions de téléspectateurs).

Les émissions de petit format (ou les modules courts) ont été particulièrement bien suivies, notamment sur France 3 et France 2 : plus de 13,1 millions de contacts/individus pour la première (+ 3,1 millions par rapport à 2002) et plus de 19,6 millions de contacts/individus pour la seconde (+ 1,8 million d'individus par rapport à 2002).

### **Campagne du second tour**

Les 30 émissions de la campagne officielle du second tour de l'élection présidentielle de 2007 diffusées par France 2, France 3 et France 5 sur une seule semaine, du lundi 30 avril au vendredi 4 mai, ont touché 39,89 millions de contacts/individus de 15 ans et plus, soit près de 8 millions de moins qu'en 2002. L'audience des différents modules diffusés par France 2 et France 3 a baissé. Seule l'audience de France 5 a relativement progressé, notamment sur les modules moyens et longs.

### **Bilan global**

Durant les trois semaines de diffusion des émissions de la campagne officielle des deux tours, la campagne de 2007 a touché une audience agrégée de plus de 115 millions de contacts/individus de 15 ans et plus, contre un peu plus de 108 millions en 2002.



### **III. L'ÉVALUATION DE LA CAMPAGNE AUDIOVISUELLE EN VUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE**

Dès le mois de juin 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a engagé une réflexion sur la mise en œuvre des deux missions qui lui sont confiées en période électorale : assurer le pluralisme dans le traitement de la campagne par les médias audiovisuels, organiser la production et la diffusion des émissions de la campagne officielle audiovisuelle sur les antennes du service public.

Il a associé à cette réflexion les représentants des partis politiques, des services de radio et de télévision et des organisations de journalistes.

Les éléments de cette réflexion le conduisent à rendre publiques seize propositions d'évolution, dans le sens de l'assouplissement des règles et de l'enrichissement du débat démocratique.

Concernant le traitement de la campagne électorale par les médias audiovisuels, ces propositions visent à mieux adapter les règles relevant de la compétence du Conseil :

- au déroulement réel de la campagne, en repoussant leur date d'entrée en vigueur et en prolongeant la période régie par l'équité ;
- au format des chaînes, notamment celles à vocation internationale, en préconisant pour ces dernières un aménagement des règles applicables ;
- à l'évolution éditoriale du traitement de la campagne, en appliquant les mêmes règles à toutes les émissions, d'information ou non, consacrant un temps significatif à la campagne .

Le Conseil propose également d'alléger le rythme de production et d'examen des temps de parole et d'antenne liés à l'actualité électorale afin qu'il ne crée pas de contraintes inutiles pour les chaînes.

Enfin, il suggère que les horaires de fermeture des bureaux de vote soient uniformisés afin de limiter les risques de divulgation anticipée des résultats du scrutin.

Concernant les émissions de la campagne officielle audiovisuelle, le Conseil souhaite que les contraintes très fortes de calendrier pesant sur les opérations de production puissent être encore desserrées par un nouvel avancement de la date de publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel. La durée globale des émissions devra être réduite. Il préconise également une nouvelle étape dans la réforme de l'organisation des émissions de la campagne officielle, en s'orientant vers une dévolution complète aux candidats de la responsabilité de leur production.

Le Conseil a engagé, dès l'issue des campagnes électorales présidentielle et législatives, une réflexion sur le pluralisme en période électorale.

Il a associé à cette démarche, par le biais d'une vingtaine d'auditions tenues en juin, juillet et septembre 2007, les services de radio et de télévision principalement concernés par la campagne, des représentants d'organisations de journalistes, les représentants du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que ceux du Forum des droits de l'internet. Il a également consulté par écrit toutes les formations politiques ayant participé à l'une ou à l'autre des campagnes.

La réflexion a concerné à la fois le traitement de la campagne par les médias audiovisuels et les émissions de la campagne officielle sur les antennes du service public.

Le Conseil a été attentif aux observations qui lui ont été présentées lors des auditions ou par écrit.

**Les seize propositions d'évolution du présent rapport, onze concernant le traitement de la campagne électorale par les médias audiovisuels et cinq concernant les émissions de la campagne officielle, visent à présenter des solutions sur les points abordés.**

### **3.1. Le traitement de la campagne par les médias audiovisuels : évaluation et onze propositions**

- Un contexte marqué par une forte médiatisation et le rôle accru d'internet

**Le contexte** de la campagne a été caractérisé par une très forte implication des médias et par le développement des sites internet. Tous médias confondus, une place importante a été consacrée à la campagne. Beaucoup de données montrent que l'intérêt des Français a été soutenu, par exemple les audiences des émissions consacrées à la campagne ou celles de la campagne officielle, en hausse par rapport à 2002. La couverture médiatique a été également précoce.

Le contexte de la campagne a été aussi caractérisé par une **évolution du traitement de la campagne dans les médias audiovisuels**. Ainsi, les débats politiques traditionnels faisant intervenir candidats et journalistes politiques ont été en partie concurrencés par de nouvelles formes d'émissions, dans lesquelles des citoyens sélectionnés sur la base de panels ont pu avoir un contact direct avec les candidats. De même, les soirées électorales ont donné lieu à la participation active des représentants des instituts de sondages, les journalistes spécialisés restant parfois en retrait.

L'année 2007 a été marquée par le retour du traditionnel débat du second tour après l'interruption de 2002. La campagne a également comporté un débat inédit entre un des candidats du second tour et celui qui était arrivé en troisième position au premier tour (débat entre Mme Ségolène Royal et M. François Bayrou le samedi 28 avril).

Même si internet n'a pas supplantié les médias traditionnels, son rôle s'est développé dans la campagne et en complément de ces médias (presse ou médias audiovisuels), qui ont eux-mêmes développé des sites internet.

Internet est également devenu un instrument de communication politique pour les candidats (sites ou *blogs* de campagne), voire une alternative aux médias traditionnels. Certaines polémiques de la campagne ont été directement liées à internet, particulièrement les vidéos diffusées sur le Web puis reprises sur les sites des médias traditionnels : déclarations de M<sup>me</sup> Royal sur les enseignants et les 35 heures, intervention de M. Alain Duhamel à l'Institut d'Etudes politiques, déclaration de M. Jean-Marc Morandini concernant la communication sur son *blog* des résultats du scrutin avant 20 heures...

Il ne fait donc pas de doute que la prochaine campagne présidentielle verra s'affirmer davantage encore le rôle d'internet. Le Conseil appelle donc à profiter de ce délai pour, le cas échéant, élaborer des instruments adéquats de régulation. En effet, la distorsion entre un secteur régulé (audiovisuel) et un secteur dérégulé (internet) est de plus en plus préoccupante.

Enfin, la communication des candidats a été caractérisée par le développement du marketing politique, avec notamment la production d'images réalisées par des sociétés de production et mises gratuitement à la disposition des médias.

- De nouvelles thématiques de campagne

Le thème de l'insécurité n'a pas joué de rôle central comme en 2002.

Le traitement médiatique de la campagne est devenu lui-même un thème de campagne avec notamment la polémique développée par M. Bayrou (qui dénonçait une bipolarisation excessive) et l'organisation du débat entre M<sup>me</sup> Royal et M. Bayrou.

- Les problèmes récurrents liés à l'organisation de la campagne électorale

Comme en 2002, le Conseil a été confronté aux problèmes résultant du très grand nombre de personnes affirmant être candidates et du nombre important de candidats officiels (douze).

Il a dû également faire face à la tendance, dans certains médias, à la polarisation médiatique sur les deux candidats réputés devoir être présents au second tour, l'un de ces candidats occupant en outre la fonction de ministre.

Enfin, si l'avancement de la date du scrutin dans certaines zones d'outre-mer, mesure préconisée par le Conseil à l'issue de la campagne de 2002, a constitué un progrès en évitant qu'une collectivité d'outre-mer vote alors que les opérations électorales étaient closes en métropole, le décalage entre la métropole et l'outre-mer a créé une situation inédite concernant la communication, sur un plan local notamment, des résultats du scrutin.

- Le bilan satisfaisant du traitement médiatique de la campagne

Au regard des règles fixées par sa recommandation du 7 novembre 2006, le Conseil considère que **le traitement médiatique de la campagne électorale s'est effectué de façon satisfaisante**.

Pendant la période ayant précédé la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel, une bipolarisation excessive au profit des deux candidats réputés

devoir être présents au second tour a été évitée. L'équité entre tous les candidats a été globalement respectée.

L'égalité a été dans l'ensemble strictement respectée au premier et au second tours, y compris, lors de la période de campagne, pour le temps d'antenne et à conditions de programmation comparables.

Le traitement de la campagne n'a pas donné lieu à des dérapages éditoriaux.

Les règles relatives à la veille et au jour du scrutin ont été respectées, à l'exception de quelques manquements.

Enfin, au vu des auditions menées par le Conseil, il semble que la plupart des règles posées par le Conseil n'aient pas véritablement nui au traitement médiatique de la campagne, qui a bénéficié d'une très bonne couverture.

Néanmoins, des difficultés ont persisté concernant certains aspects du traitement médiatique de la campagne.

### **3.1.1. Le calendrier de mise en œuvre des règles définies par le Conseil**

- durée de mise en œuvre de la recommandation**

Avec une application de la recommandation dès le 1<sup>er</sup> décembre 2006, la durée de mise en œuvre du texte a représenté une période de cinq mois et une semaine (dont trois mois et demi pour la période préliminaire). Pour la campagne de 2002, la recommandation s'était appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le Conseil avait retenu la date du 1<sup>er</sup> décembre en raison de la précocité de la campagne médiatique et du volume horaire important déjà consacré à celle-ci dès le second semestre 2006. Cependant, deux difficultés sont apparues.

- La date du 1<sup>er</sup> décembre 2006 s'est située *après* une période marquée par la procédure de désignation du candidat du Parti socialiste (novembre 2006) et *avant* la désignation du candidat soutenu par l'Union pour un Mouvement Populaire (janvier 2007). Le choix de cette date a donc créé une césure un peu artificielle, qui ne correspondait pas à la logique de déroulement de la campagne et qui a créé un décalage entre les modes d'appréciation des interventions de ces deux candidats.
- De plus, la recommandation est entrée en vigueur alors que le nombre de candidats potentiels était le plus élevé : le travail de « décantation » propre à chaque campagne présidentielle n'avait pas encore eu lieu. Le Conseil ne méconnaît pas les difficultés que ce décalage a créé pour les médias audiovisuels chargés d'appliquer la règle de l'équité des temps d'antenne. De ce point de vue, il est nécessaire que l'entrée en vigueur de la recommandation coïncide avec un nombre de candidats déclarés davantage stabilisé.

Compte tenu de ces observations et des remarques présentées à la fois par les représentants des formations politiques et ceux des médias audiovisuels, le Conseil envisage, pour les campagnes à venir, de modifier le calendrier d'application de sa recommandation.

## **Proposition n° 1**

### Réduire la durée d'application de la recommandation

**À l'avenir, le Conseil prendra davantage en compte, dans la fixation de la date d'entrée en vigueur de la recommandation qui fixe les règles applicables au traitement de l'actualité électorale par les médias audiovisuels, le calendrier de désignation des candidats. Cet objectif le conduira à retenir une date plus tardive d'un à deux mois et donc à fixer l'entrée en vigueur du texte au 1<sup>er</sup> janvier ou 1<sup>er</sup> février de l'année électorale.**

\*  
\* \*

#### **3.1.2. Les principes régissant le traitement médiatique de la campagne**

##### **• Période préliminaire : application du principe d'équité**

Du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 19 mars 2007, soit la majeure partie de la durée de mise en œuvre de la recommandation, le traitement médiatique de l'actualité électorale a été régi par le principe d'équité appliqué aux candidats déclarés ou présumés.

Ce principe offre l'incontestable avantage d'offrir une certaine souplesse. Il permet simultanément de respecter au mieux la liberté éditoriale des chaînes et de tenir compte des éléments objectifs de différenciation entre les candidats.

L'appréciation du respect de la règle est cependant plus complexe que celle du principe d'égalité.

Aussi le Conseil a tenu à éclairer le plus possible les services soumis à la recommandation en précisant, dans celle-ci et dans le guide d'application annexé, les éléments d'appréciation du principe d'équité. Ces éléments se fondent, d'une part, sur la représentativité des candidats et, d'autre part, sur leur capacité à animer la campagne.

Pourtant, les médias ont parfois éprouvé des difficultés à faire la différence entre des candidatures fantaisistes et d'autres qui, tout en n'étant pas caractérisées par une représentativité majeure, répondaient néanmoins aux critères fixés par la recommandation<sup>8</sup>.

## **Proposition n° 2**

### Mieux prendre en compte la représentativité des candidats dans leur accès à l'antenne.

**Les critères d'appréciation de l'application du principe d'équité seront être complétés en prenant en compte, pour mesurer la représentativité des candidats, à côté des autres indicateurs, les résultats d'enquêtes d'opinion.**

<sup>8</sup> Une dépêche de l'AFP estimait ainsi à 39 le nombre de « candidats officiellement déclarés » à la fin du mois de novembre 2006.

**Cela permettra de préserver l'accès à l'antenne des candidats ayant accompagné leur déclaration de candidature d'actes de campagnes significatifs attestant du sérieux de leur démarche.**

**L'avancement de la date de publication de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel, objet de la proposition n°12, contribuerait également à réserver plus tôt l'accès à l'antenne aux candidats remplissant effectivement les conditions pour participer à la campagne.**

**Le Conseil considère en revanche qu'il lui est difficile d'encadrer plus avant la notion de candidat déclaré, sauf à créer un statut de « pré-candidat » au demeurant non prévu par les textes législatifs et réglementaires.**

\*  
\* \*

- **Période intermédiaire : évaluation de l'application du principe d'égalité aménagé**

Le Conseil a considéré qu'il était nécessaire de tenir compte, dans l'élaboration de sa recommandation de la situation nouvelle créée par l'avancement de trois semaines de la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel.

Il a donc créé une période nouvelle, intercalée entre la période régie par l'équité des temps de parole et d'antenne (« période préliminaire ») et celle régie par l'égalité des temps de parole et d'antenne (« période de campagne »), périodes déjà existantes en 2002. Pour cette nouvelle période, dite « période intermédiaire », le Conseil a fixé une règle fondée sur l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne<sup>9</sup>.

Cette création visait à prendre en compte les conséquences liées à l'officialisation de la liste des candidats tout en assurant aux médias une certaine liberté éditoriale. Elle a donc été mise en œuvre notamment dans la perspective de faciliter pour les médias la couverture de la campagne présidentielle et de garantir le plus tôt possible l'égalité de traitement entre tous les candidats.

Il est utile de souligner que ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel.

Si les règles régissant la période intermédiaire ont été respectées par les services de radio et de télévision, ces derniers ont néanmoins fait part de difficultés dans leur application. Considérée par le Conseil comme un élément de souplesse, la période intermédiaire semble avoir inutilement complexifié le dispositif normatif.

En effet, l'extension de l'application du principe d'égalité des temps de parole à cinq semaines avant le premier tour (du 20 mars au 20 avril 2007), au lieu de deux semaines en 2002, a suscité des contraintes éditoriales parfois difficiles à surmonter.

En ce qui concerne la période intermédiaire, les services de radio et de télévision n'ont pu tirer parti de la marge de souplesse résultant de l'application de la règle d'équité aux temps d'antenne.

---

<sup>9</sup> La distinction entre temps de parole et temps d'antenne est précisé dans le 1.1.2. de la recommandation du 7 novembre 2006 du CSA

L'obligation de donner le même temps de parole aux douze candidats dans les cinq dernières semaines de la campagne se heurte au fait qu'elle s'applique à un moment où, très sollicités, les candidats sont moins disponibles. Certains peuvent être réticents à être présents sur certaines chaînes. D'autres ne disposent pas d'une équipe de campagne suffisamment étoffée pour les suppléer en cas d'indisponibilité. Ces difficultés doivent toutefois être relativisées, les chaînes disposant toujours de la faculté de couvrir les réunions publiques organisées par les candidats.

De plus, le nombre élevé de candidats se réclamant d'une même tendance (trois sur douze), a mécaniquement conduit, en application du principe d'égalité des temps d'antenne, à donner à cette tendance une tribune importante, équivalant à près d'un quart du temps de parole total. Par la suite, les scores obtenus par ces candidats au premier tour de l'élection ont souligné le décalage entre cette possibilité d'expression et l'audience réelle de ces opinions dans l'électorat.

Par ailleurs, l'égalité a pu avoir pour effet de limiter les possibilités de diffusion d'émissions politiques comportant un volume horaire de temps de parole important, *a fortiori* la diffusion de débats contradictoires entre certains des douze candidats.

Le Conseil considère dès lors que l'introduction d'une période intermédiaire n'a pas atteint son objectif et qu'il convient de la supprimer et de prolonger la période d'équité.

### Proposition n° 3

Supprimer la « période intermédiaire ».

**Le Conseil supprimera la période intermédiaire (marquée par l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne). La période d'équité sera alors prolongée jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle (fixée à deux semaines avant le premier tour par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001).**

### Proposition n° 4

Ouvrir la possibilité d'organisation de débats entre certains candidats pendant une période plus longue.

**La prolongation de la période d'équité jusqu'à 15 jours avant le début de la campagne officielle facilitera l'organisation par les éditeurs de débats entre certains des candidats.**

\*  
\* \*

- **Application des règles de la recommandation aux chaînes à vocation internationale**

Les principes fixés par la recommandation se sont révélés d'une application particulièrement difficile par les chaînes à vocation internationale (EuroNews, France 24, TV5 et RFI) contraintes d'assurer à des candidats dont la notoriété à l'étranger était faible, le même accès qu'aux autres candidats. Dans les deux dernières semaines de la campagne du premier tour, les règles strictes concernant l'accès des candidats à

l'antenne ont obligé ces services à assurer l'exposition des candidats en respectant à la fois l'égalité des temps de parole et des temps d'antenne et la similarité des conditions de programmation, ce qui est apparu peu compatible avec la vocation de ces services. Cependant, il faut souligner que ces services s'adressent aussi aux électeurs français résidant à l'étranger<sup>10</sup>.

La règle d'égalité s'applique à tous les services de télévision et de radio en vertu de l'article 15 du décret du 8 mars 2001 qui dispose « *qu'à compter de la date de début de la campagne mentionnée à l'article 10 [soit à compter du deuxième lundi avant le premier tour] et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.* »

Modifier cet état de fait supposerait une modification du décret du 8 mars 2001 afin de reconnaître le statut spécial de « chaîne internationale », format qui n'a pour l'instant qu'une qualification conventionnelle. Le Conseil pourrait alors aménager une réglementation différente pour ce type de service.

### Proposition n° 5

Adapter les règles applicables au traitement de l'actualité électorale aux contraintes spécifiques des chaînes à vocation internationale.

Cette proposition est conditionnée par une évolution législative ou réglementaire. Les règles applicables au traitement de l'actualité électorale par les médias audiovisuels seront aménagées, tout en garantissant un accès à tous les candidats du premier tour. Pour la campagne du second tour, ces chaînes seront en revanche soumises aux mêmes règles que les autres services de radio et de télévision.

\*  
\* \*

#### 3.1.3. Les modalités de suivi des temps d'intervention et du traitement éditorial

Le suivi des temps d'intervention liés à l'actualité électorale est fondé sur une série de distinctions qui rendent le dispositif d'ensemble assez complexe à appréhender et à appliquer :

- Distinction, dans les programmes des chaînes, entre **les émissions d'information** (journaux et magazines) **soumises au relevé des temps de parole et d'antenne** et **les autres émissions du programme** (émissions culturelles, *talk shows*, divertissements, jeux...) **soumises au relevé du seul temps de parole** ;

---

<sup>10</sup> 820 000 Français résidant à l'étranger étaient inscrits sur les listes électorales au 27 mars 2007 (source : Ministère de l'Intérieur).

- Distinction entre **les propos des personnalités (politiques ou non) candidates ou soutiens** à un candidat et les propos des journalistes, comptés comme temps d'antenne, d'une part, et **toutes les autres interventions, d'autre part** ;
- Distinction entre le début de la période d'application de la recommandation (**rythme d'examen des temps espacé**) et son application ultérieure, caractérisée, dès le mois de mars 2007, par un **rythme d'examen hebdomadaire** ;
- Distinction entre **temps d'antenne et temps de parole**, les principes de la recommandation devant être respectés pour les journaux et les magazines d'information.

Malgré ces nombreuses nuances et distinctions, le suivi des temps est fondé sur le principe que tous les services de radio et de télévision doivent être soumis aux mêmes règles. Pour les services faisant l'objet de relevés systématiques, ceux-ci doivent être effectués selon les mêmes modalités, quel que soit le format du service (généraliste, d'information, national, international...).

Cette grille d'analyse très fine et rigoureuse a permis de disposer de relevés extrêmement précis et fiables. De plus, la fréquence des relevés, qui a pu être considérée comme une charge par les services contrôlés, a donné à ceux-ci le temps de procéder à des mesures correctrices dès qu'un déséquilibre a été constaté par le Conseil. Les annexes au présent rapport donnent toutes les informations sur les relevés effectués.

Le Conseil a en outre élargi notamment le périmètre de son suivi des temps d'interventions. Il a inclus, au-delà des chaînes hertziennes historiques, tous les autres services de radio et de télévision principalement concernés par le traitement médiatique de l'actualité électorale, notamment les chaînes d'information. Le nombre de services auxquels s'appliquait la recommandation était de vingt-huit (contre une vingtaine en 2002).

Ce dispositif s'est révélé, dans certains cas, d'une mise en œuvre difficile, quand il n'est pas apparu inadapté aux cas concrets rencontrés.

#### • Difficultés liées au traitement éditorial

Le choix d'un traitement différencié entre les émissions d'information et les autres émissions du programme était fondé sur le fait que ces dernières étaient en principe moins concernées par le traitement de l'actualité électorale et qu'il paraissait donc légitime de leur appliquer des obligations moins strictes (respect des principes édictés par le Conseil limités au temps de parole, examen des relevés plus espacés) et de procéder à un examen à part des relevés d'intervention.

Contrairement à ce qui s'était passé pour l'élection présidentielle de 2002, cette position de principe n'a pas toujours correspondu à la réalité éditoriale. Certaines chaînes ont en effet consacré un volume horaire important à l'actualité électorale (plus de 45 heures pour l'ensemble des chaînes hertziennes nationales) dans des émissions de nature très différente : émissions de divertissement, émissions-débat ou émissions littéraires.

S'agissant de l'organisation de ces émissions, le Conseil a toujours été soucieux que les règles prévues par sa recommandation n'aient pas une incidence négative, notamment en ce qui concerne la liberté de communication reconnue aux services de radio et de télévision par la loi du 30 septembre 1986.

Les chroniqueurs et les responsables de ces émissions ont ainsi souvent exprimé, au cours de ces programmes, une liberté de ton, empreinte de subjectivité, d'impertinence ou de dérision dans la manière d'aborder l'élection.

Toutefois, le Conseil a été confronté aux problèmes résultant des propos tenus par les chroniqueurs ou les animateurs lorsque leurs commentaires étaient systématiquement défavorables à un candidat.

Le Conseil n'a pu intervenir concrètement auprès des chaînes dans ces émissions lorsque ces difficultés ont été constatées car les dispositions de sa recommandation ne prévoient d'obligations déontologiques que pour les rédactions (ce qui concerne les journaux et magazines d'information) : « *les comptes rendus, commentaires et présentations auxquels donne lieu l'élection doivent être exposés par les rédactions avec un souci constant de mesure et d'honnêteté et ne doivent défavoriser aucune des candidatures.* » (article 1.1.3. de la recommandation).

Ainsi, il n'apparaît pas satisfaisant que les émissions de programme, lorsqu'elles consacrent un temps significatif au traitement de l'actualité, n'aient pas le même régime sur ce point que les journaux et les magazines d'information.

Dès lors, le Conseil uniformisera les règles de décompte des temps et de traitement éditorial.

## **Proposition n° 6** **Uniformiser les règles de décompte des temps et de traitement éditorial**

**Pour celles des émissions de programme consacrant un temps significatif au traitement de sujets liés à la campagne électorale, le Conseil appliquera les mêmes règles que celles en vigueur pour les émissions d'information : prise en compte du temps de parole et du temps d'antenne.**

**Dans le respect de la liberté éditoriale, les règles de traitement éditorial s'appliqueront à tous les programmes afin que le Conseil puisse renforcer l'obligation d'équilibre dans le traitement de l'actualité et intervenir auprès des services de radio et de télévision si des manquements étaient constatés.**

\*  
\* \*

- **Difficultés liées à la prise en compte de certaines catégories d'intervenants**

La prise en compte des temps de parole limitée aux candidats et à leurs soutiens n'a pas permis de traiter le cas des personnalités intervenant dans la campagne pour critiquer un candidat sans prendre parti pour un autre. Ces interventions négatives sont

apparues difficiles à prendre en compte dès lors qu'elles ne pouvaient être imputées en soutien à un candidat.

### **Proposition n° 7**

Prévoir des règles de rééquilibrage relatives aux propos critiques

**Dans des cas ponctuels de propos exprimant une hostilité caractérisée à l'encontre d'un candidat et n'émanant pas d'un autre candidat ou de ses soutiens, le Conseil ne comptabilisera pas les temps de parole en réponse aux propos tenus.**

\*  
\* \*

- **Indication de la source de certains documents vidéo utilisés par les chaînes**

Le traitement médiatique a connu en 2007 une situation nouvelle avec la mise à la disposition des chaînes d'images, de meetings notamment, réalisées par des prestataires travaillant pour des candidats.

En ce qui concerne les meetings, cette mise à disposition pouvait être concomitante avec un accès limité des équipes des chaînes pour tourner leurs propres images. Dans ce cas, un traitement éditorial rigoureux imposerait de « sourcer » l'image, soit par un commentaire oral, soit par une incrustation à l'image.

### **Proposition n° 8**

Indiquer systématiquement l'origine des images diffusées lorsqu'elles n'émanent pas de l'éditeur lui-même.

**La prochaine recommandation explicitera la nécessité d'indiquer très clairement l'origine des images quand celles-ci n'émanent pas de la chaîne, notamment lorsqu'il s'agit d'images mises à disposition par des candidats, quels que soient la nature des images et le type d'événement couvert.**

\*  
\* \*

- **Établissement et examen des relevés de temps**

Le Conseil avait mis en place un calendrier d'examen des relevés de temps selon une périodicité de plus en plus serrée, tout d'abord mensuelle, puis bi-mensuelle et enfin hebdomadaire dès le mois de mars 2007.

Ce calendrier prévoyait que les principes posés par la recommandation du Conseil devaient être respectés en période cumulée et pour chaque tranche de temps composant une des trois périodes.

Cette double exigence, alliée à la périodicité rapprochée d'établissement et d'examen des temps, est apparue extrêmement contraignante pour les services de radio et de télévision soumis à l'examen systématique du Conseil. La fréquence d'examen des temps s'est notamment révélée peu compatible avec la périodicité de certaines émissions (magazines ou débats).

### Proposition n° 9

Assouplir les modalités de contrôle.

**Les modalités de suivi des temps d'interventions feront prévaloir un souci accru de simplification, le cas échéant par un examen des temps selon une périodicité plus espacée, supérieure à une semaine, ainsi que par une approche en temps cumulés à l'intérieur de la période considérée (l'équilibre en termes d'égalité ou d'équité serait à trouver par période globale et non en fonction du rythme de relevé).**

\*  
\* \*

#### 3.1.4. La communication des résultats du scrutin le soir de l'élection

- **Communication des résultats de scrutin en outre-mer et à l'étranger**

La campagne électorale de 2007 a été marquée par l'anticipation de 24 heures du vote dans certaines collectivités d'outre-mer et dans les bureaux de vote des français de l'étranger sur le continent américain. Les électeurs dans ces régions auraient pu, dès lors, être en mesure de connaître les résultats locaux du vote alors que celui-ci se poursuivait en métropole ou dans d'autres collectivités d'outre-mer.

S'agissant d'un scrutin se déroulant à l'échelle nationale, le Conseil a considéré que, même dans les collectivités d'outre-mer où le scrutin était clos, il n'était pas possible de communiquer les résultats de celui-ci, même localement, jusqu'à la clôture du vote en métropole.

La Commission nationale de contrôle a adopté la même position. Même si elle a rendu de fait impossible l'organisation de soirées électorales sur les chaînes de radio ou de télévision locales, cette position apparaît indispensable pour créer les conditions du respect de la sincérité du scrutin. Il est dès lors nécessaire que soit explicitée l'interdiction de communiquer tout résultat du scrutin avant la clôture du dernier bureau de vote en métropole.

## **Proposition n° 10**

Interdire expressément la communication de résultats outre-mer et à l'étranger avant la clôture du vote en métropole.

**Il conviendrait que l'article L.52-2 du code électoral<sup>11</sup> formalise de façon plus explicite cette règle en précisant que l'interdiction de la diffusion des résultats s'applique dans les collectivités d'outre-mer jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote en métropole.**

\*  
\* \*

### **• Heure de clôture des bureaux de vote**

Le Conseil a une nouvelle fois constaté que les heures différentes de clôture du scrutin en métropole continuent de rendre possible, par la réalisation d'estimations dans les bureaux de vote où le scrutin est clos, la divulgation avant 20 heures d'éléments de résultats, en contradiction avec l'article L. 52-2 du code électoral.

Le Conseil estime que de tels manquements ne peuvent être tolérés au regard des dispositions du Code électoral et de sa recommandation. Il considère qu'une vigilance particulière est nécessaire afin qu'aucun élément sonore ou visuel (commentaire ou présentation des lieux de campagne) ne permette aux auditeurs ou téléspectateurs d'avoir des indications sur l'issue du scrutin avant sa clôture.

## **Proposition n° 11**

Uniformiser l'heure de clôture des bureaux de vote en métropole.

**Une uniformisation de l'heure de clôture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain limiterait significativement les risques de divulgation anticipée d'estimations. Les services de télévision et de radio devront également s'abstenir avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, de diffuser des sondages «sorties des urnes» afin de préserver jusqu'à son terme la sincérité du scrutin.**

\*  
\* \*

---

<sup>11</sup> « En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

*En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée ».*

### **3.2 Les émissions de la campagne officielle sur les antennes du service public : évaluation et cinq propositions**

La campagne officielle radiotélévisée sur les antennes du service public a donné lieu à la diffusion d'un nombre élevé de modules, soit 216 modules pour la campagne du premier tour et 30 modules pour celle du second tour.

Elle a bénéficié d'une exposition favorable sur les chaînes qui la diffusaient et a recueilli une audience globale, mesurée en nombre cumulé de téléspectateurs de 15 ans et plus, de 115 millions pour les deux tours de campagne, en hausse par rapport à 2002 (108 millions de téléspectateurs).

Le Conseil a mené à bien l'organisation et la supervision de cette opération. France 3 a été choisie par le Conseil pour réaliser les opérations de production et de post-production en dépit de lourdes contraintes de calendrier, et pour un coût en baisse par rapport à 2002, soit 1,8 million d'euros.

Le Conseil a décidé, tout d'abord, de poursuivre, à l'occasion de la campagne en vue de l'élection présidentielle, la réforme des modalités de production afin de rendre les émissions plus vivantes et plus attrayantes, tout en respectant le principe, fixé par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, selon lequel « *tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle* ».

La suppression du lieu unique d'enregistrement sous forme de studios installés dans la Maison de Radio France, privilégié en 2002, au profit de lieux choisis par les candidats, en intérieur ou en extérieur, la volonté de diffuser le plus grand nombre possible de modules très courts d'une minute, la possibilité pour les candidats de réaliser eux-mêmes, à leurs frais, jusqu'à 50 % du total des émissions, visaient à atteindre cet objectif de modernisation des émissions de campagne officielle.

Le Conseil a également voulu mettre à la disposition des candidats des moyens complets de tournage et de post production, permettant la réalisation des modules dans les meilleures conditions possibles et, pour les candidats ne souhaitant pas réaliser d'éléments à leurs frais, de façon totalement gratuite. Il a ainsi complété le dispositif de tournage (équipe de réalisation et matériel) par la proposition faite aux candidats de mettre à leur disposition un « studio de secours ».

Cependant, la réforme des modalités de production et de diffusion des émissions ne semble pas avoir atteint totalement ses objectifs.

#### **3.2.1. Les limites de l'évolution des émissions de la campagne officielle**

L'utilisation de ce créneau d'expression pour une communication politique plus innovante a été rendue difficile par le calendrier dans lequel il s'inscrivait.

En effet, à compter de la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel, le 20 mars 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a disposé d'un délai de trois semaines maximum pour :

- consulter les douze candidats sur la durée d'émission par candidat ;
- achever le processus de fixation des règles de programmation et de diffusion : adoption, après avis de la Commission nationale de contrôle et du Conseil constitutionnel, de la décision fixant le nombre et la durée des

- émissions, puis organisation du tirage au sort des dates et ordres de passage des émissions et adoption du résultat de ce tirage au sort ;
- engager les opérations de production afin de permettre le début de la diffusion des émissions le lundi 9 avril.

Les opérations de production et de post-production proprement dites n'ont pu débuter que le 2 avril 2007, à un moment où tous les candidats étaient très sollicités et avaient de nombreux engagements ; les candidats n'ont donc eu qu'un temps limité à consacrer à la campagne officielle. Les opérations se sont déroulées sur une période courte, d'une quinzaine de jours pour le premier tour et d'une semaine pour le second tour.

Dès lors, les candidats ont pu connaître des difficultés pour utiliser pleinement les éléments de liberté et de diversité offerts par la réforme, en dépit des efforts réalisés par France 3 pour répondre au mieux aux contraintes de calendrier des candidats.

Ainsi, les candidats, par choix ou par nécessité, ont dans certains cas retenu les modalités de réalisation les plus traditionnelles, ayant par exemple recours au « studio de secours » et en n'utilisant pas à plein la possibilité d'apporter des éléments vidéo tournés à leurs frais.

La réforme des modalités de production n'a dès lors pas eu tout l'effet escompté sur le style des messages réalisés : certaines des émissions semblent avoir encore souffert d'une forme assez convenue. Même les tournages à l'extérieur ont été parfois effectués avec un nombre limité de plans et de mouvements de caméra, donnant un effet de « tournage en studio ».

Dans le cadre juridique actuel, le Conseil a été aussi loin que possible, compte tenu du principe d'égalité entre les candidats, dans les assouplissements des modalités de production de la campagne.

Mais le Conseil rappelle que le contenu des émissions et leur style de communication relèvent du choix exclusif des candidats. Il ne lui appartient pas d'intervenir en ce domaine.

Quatre pistes d'évolution contribueraient cependant à créer un contexte plus favorable à la réalisation des émissions de la campagne officielle et donc à mettre les candidats mieux en mesure d'en faire des instruments adaptés de communication politique.

- **Calendrier d'organisation des émissions de la campagne officielle**

Cette modification permettrait de desserrer les contraintes de calendrier pesant sur la production des émissions en avançant la date de publication de la liste des candidats. Elle suppose une modification du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, qui fixe la date limite pour le dépôt des présentations de candidats, actuellement fixée au 6<sup>e</sup> vendredi avant le premier tour de scrutin, et le cas échéant de l'article 7 du décret du 8 mars 2001 portant application cette loi.

## **Proposition n°12**

Avancer la date de publication de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel.

**L'avancement de cette date permettrait aux candidats, une fois adoptées toutes les décisions du Conseil relatives aux émissions de la campagne officielle, de disposer d'un délai minimal de quinze jours pour la réalisation de leurs modules avant leur diffusion.**

\*  
\* \*

### **• Évolution des modalités d'organisation des émissions de la campagne officielle**

À la suite de la campagne de 2002, le Conseil avait formulé plusieurs propositions relatives à l'organisation de la campagne officielle radio-télévisée. Ces propositions visaient à assouplir les règles concernant les conditions matérielles et financières de production des émissions de la campagne officielle.

La rédaction actuelle de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 ne permet pas au Conseil de s'assurer de l'égalité de traitement entre les candidats sur le plan financier dans l'hypothèse d'une dévolution totale aux candidats du choix des moyens de production.

Le Conseil suggère dès lors une modification du IV de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 en vue de définir le cadre dans lequel les candidats pourraient disposer d'une liberté totale s'agissant des moyens de production tout en garantissant l'égalité de traitement entre eux sur le plan financier.

Son adoption d'ici à la prochaine élection présidentielle permettrait de faire évoluer l'organisation de la campagne officielle audiovisuelle en ouvrant aux candidats la faculté de choisir leur équipe de production et de réaliser avec elle l'intégralité de leurs messages, sur la base d'obligations définies par le Conseil (règles à respecter en matière de contenu, de format des émissions et de date de leur remise). Les contraintes relatives au lieu, à la date ou à la durée des tournages seraient supprimées, à charge pour les candidats de remettre au Conseil leurs émissions à une date impérative.

Des textes complémentaires préciseraient les modalités de financement de ces émissions, par remboursement direct ou dans le cadre des dépenses de campagne.

## **Proposition n°13**

Confier aux candidats la production de leurs émissions de campagne officielle, les dépenses de production étant remboursées après contrôle et dans la limite d'un plafond prédéfini.

**Cette réforme supposerait une modification des dispositions de la loi organique du 6 novembre 1962 en vue de créer un cadre législatif permettant la dévolution aux candidats du choix des moyens de production et de la responsabilité de la réalisation des émissions, tout en préservant le principe d'égalité entre les candidats dans l'accès aux moyens de la campagne.**

**Les dépenses engagées par les candidats pourraient être remboursées par l'État sous réserve d'avoir fait l'objet d'un contrôle (présentation de justificatifs) et de ne pas dépasser un plafond fixé par le Conseil.**

**Il conviendrait de réfléchir à l'instauration au sein des dépenses retracées dans le compte de campagne de chaque candidat, d'un plafond spécifique qui pourrait être fixé pour les dépenses de production des émissions non couvertes par ce remboursement.**

\*  
\* \*

### **3.2.2. La nécessité de réexaminer les conditions de diffusion des émissions de la campagne officielle**

#### **• Durée globale d'émission allouée à chaque candidat**

La fixation par le Conseil de la durée d'émission allouée à chaque candidat est encadrée par l'article 15 du décret du 8 mars 2001. Cet article fixe à quinze minutes la durée minimale par candidat pour la campagne du premier tour et à soixante minutes par candidat (sauf dérogation soumise à l'accord des deux candidats) pour la campagne du second tour.

Le Conseil doit en outre procéder à une consultation préalable des candidats avant d'arrêter la durée d'émission qu'il leur attribue.

Pour la campagne électorale de 2007, le Conseil a fixé cette durée à 45 minutes par candidat pour la campagne du premier tour et 60 minutes par candidat, soit le minimum prévu par le décret du 8 mars de 2001, pour la campagne du second tour.

Le nombre élevé de candidats pouvant accéder aux émissions de la campagne officielle a pour effet mécanique de créer un volume horaire important d'émissions à produire et à diffuser, notamment dans l'hypothèse où la durée allouée à chaque candidat est elle-même significative.

Ainsi, en 2007, cette diffusion a représenté un volume horaire de neuf heures pour la campagne du premier tour sur chacune des chaînes diffusant la campagne. Elle a représenté deux heures au second tour.

Compte tenu du nombre de jours de diffusion (soit onze jours pour la campagne du premier tour et cinq jours pour la campagne du second tour), le volume de diffusion quotidienne apparaît significatif.

Un effet de « tunnel » des émissions (succession de modules nombreux au sein d'une émission) n'a pu dès lors être évité, contrecarrant l'effet recherché par le choix de formats de modules courts ou très courts d'une minute. C'est ainsi que, dans les émissions composées de modules d'une minute, huit ou neuf candidats se succédaient chaque jour de diffusion.

Il semble dès lors opportun de s'orienter vers des durées d'émission par candidat plus réduites. La durée des émissions quotidiennes diminuerait, ce qui permettrait de demander aux chaînes les diffusant d'améliorer encore les conditions de programmation des émissions.

## **Proposition n°14**

Adapter la durée globale d'émission par candidat.

**Pour la campagne du premier tour, le Conseil fera usage de façon plus marquée de la possibilité, ouverte par le décret du 8 mars 2001, de tenir compte, dans la fixation de la durée d'émission allouée à chaque candidat, de l'ensemble des éléments de la campagne et notamment du nombre de candidats bénéficiaires.**

**Pour la campagne du second tour, le Conseil suggère une modification de l'article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 en vue de réduire à moins de soixante minutes par candidat la durée minimale des émissions.**

\*  
\* \*

- Horaires de programmation des émissions**

Le Conseil procède systématiquement à la consultation des chaînes diffusant les émissions avant de fixer les horaires de programmation de celles-ci.

Il lui apparaît néanmoins nécessaire de renforcer cette procédure de concertation préalable et d'assouplir les horaires de programmation.

## **Proposition n°15**

Faire prévaloir une plus grande souplesse dans la fixation des horaires de programmation.

**Le Conseil procédera à une concertation renforcée des chaînes chargées de leur diffusion et tiendra compte de façon accrue dans la fixation des horaires de programmation des contraintes de ces dernières.**

\*  
\* \*

- Supports de diffusion des émissions de la campagne officielle**

Selon l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, seules les sociétés du secteur public sont tenues de programmer les émissions de la campagne officielle.

La diffusion des émissions sur des sites internet permettrait d'améliorer la visibilité de ces émissions et ouvrirait au public la possibilité d'y accéder à tout moment sans être tributaire des horaires de programmation sur les chaînes de télévision ou de radio.

Sa mise en œuvre suppose que soient au préalable fixées les règles concernant les droits afférents à ces émissions et celles qui sont relatives à la préservation du principe d'égalité entre les candidats.

Sur le second de ces points, le Conseil a été saisi de demandes de sociétés diffusant déjà la campagne sur leurs antennes de diffuser également les émissions de la campagne officielle sur leur site internet.

Considérant que cette question relevait de la compétence de la Commission nationale de contrôle, le Conseil a soumis la question à cette dernière. La Commission nationale de contrôle a estimé que, dans la mesure où le code de la propriété intellectuelle ne ferait pas obstacle à une telle mise à disposition, celle-ci devrait, afin de garantir l'effectivité du principe d'égalité entre tous les candidats, respecter les règles suivantes :

- les émissions ne pourraient être mises sur le site internet qu'après leur première diffusion sur la chaîne concernée. Chaque émission pourrait l'être dès cette diffusion ;
- toutes les émissions de tous les candidats devraient être mises à la disposition du public ;
- à chaque tour de scrutin, toutes les émissions de tous les candidats se rapportant à ce tour de scrutin devraient, pour l'ensemble du territoire national, être maintenues sur le site jusqu'à la date de clôture de la campagne électorale. L'ensemble des émissions devrait ensuite être retiré du site.

#### **Proposition n°16**

**Élargir les supports de diffusion des émissions de la campagne officielle par leur mise en ligne sur internet.**

**Le Conseil pourra mettre en ligne sur un site spécifiquement dédié accessible à partir de son site internet les émissions de la campagne officielle. Il incitera les sociétés du secteur public diffusant les émissions sur leur antenne à les mettre également en ligne sur leur site.**

**La mise en œuvre de cette proposition suppose que soient au préalable fixées les règles concernant les droits afférents à ces émissions.**

**Cette mise en ligne devra par ailleurs respecter le principe d'égalité entre les candidats. À cette fin, la décision du Conseil déterminant les conditions de production, de programmation et de diffusion devra préciser les conditions de mise en ligne de ces émissions. Ces conditions devront notamment tenir compte des règles fixées par la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle.**