# L'Arcom empile les missions, pas les moyens

*Le 19 mai 2026, l'Arcom a présenté un projet stratégique qui assume son basculement vers la régulation du numérique : plateformes, protection des mineurs, contenus produits par l'IA. Son président reconnaît dans le même mouvement que les moyens ne suivent pas, et réclame une trentaine d'emplois. La loi de finances pour 2026 n'en prévoit aucun. Entre un mandat qui ne cesse de s'élargir par ajouts successifs et une dotation qui stagne, l'institution illustre un mécanisme de transformation institutionnelle que la sociologie nomme la superposition, et que l'histoire de la régulation audiovisuelle française a déjà éprouvé.*

Par Alexandre Berge · 2 juin 2026 · 16 min de lecture · Analyse

## Un plan qui assume le glissement vers le numérique

Le 19 mai 2026, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique a rendu public son projet stratégique pour 2026-2028. Le document, signé de son président Martin Ajdari (en fonction depuis le 2 février 2025), s'organise autour de trois axes et douze objectifs, sous un sous-titre qui ne laisse aucune ambiguïté sur le centre de gravité retenu : « une régulation du numérique plus forte pour protéger les Français ».

Le premier axe regroupe la protection des publics, c'est-à-dire la vérification de l'âge sur les sites pornographiques en application de la loi SREN, la préparation d'une « majorité numérique », la lutte contre la haine en ligne et la prise en compte des risques liés à l'IA générative (notamment les agents conversationnels produisant des contenus sexualisés visant des mineurs). Le deuxième axe couvre l'accès à une information fiable et pluraliste, dont la protection de l'intégrité des scrutins en vue de l'élection présidentielle de 2027, en lien avec Viginum. Le troisième porte sur le financement de la création et la compétitivité des acteurs audiovisuels, du renouvellement de la lutte contre le piratage à la préparation de l'avenir de la télévision numérique terrestre.

Cet inventaire dit une chose simple. L'Arcom n'est plus le régulateur de l'audiovisuel auquel l'héritage du Conseil supérieur de l'audiovisuel (le CSA) pourrait la réduire. Elle est devenue, en quatre ans, une autorité de régulation du numérique au sens large, dont les missions historiques (fréquences, pluralisme, protection du jeune public à la télévision) cohabitent désormais avec un empilement de compétences issues du droit européen et national récent. C'est précisément cet empilement, et le décalage qu'il creuse avec les ressources de

l'institution, qui constitue la tension centrale de cette séquence.

## L'aveu budgétaire est explicite, et il est public

Ce qui distingue ce projet stratégique d'un simple document de communication institutionnelle, c'est qu'il nomme son propre angle mort. Lors de la présentation, Martin Ajdari a déclaré que les moyens de l'autorité ne suffisent pas à répondre aux attentes du Parlement et des citoyens telles que l'institution les perçoit. Il a chiffré le besoin : une trentaine d'emplois nécessaires sur la durée du projet stratégique pour accueillir « de manière satisfaisante » les nouvelles missions.

Le constat s'appuie sur une comparaison. Depuis 2022, et notamment le déploiement du règlement européen sur les services numériques (le Digital Services Act, ou DSA), l'Arcom indique avoir obtenu une vingtaine d'emplois supplémentaires, soit, selon son président, beaucoup moins que ses principaux homologues européens. L'institution fonctionne en 2026 avec un budget de l'ordre de cinquante millions d'euros (49,9 millions d'euros de subvention votés en loi de finances initiale pour 2025) et un plafond de 378 emplois équivalents temps plein. Pendant la même période, seize textes législatifs ou réglementaires ont élargi son périmètre d'intervention.

Le décalage prend une dimension particulière quand on le rapporte à la trajectoire récente. Le rapport d'information du Sénat consacré à l'Arcom (rapport n° 68, session 2025-2026, déposé le 23 octobre 2025) documente une trajectoire budgétaire respectée en 2023 et 2024, mais remise en cause à partir de 2025, avec une baisse de la subvention de plus d'un million d'euros, suivie d'une annulation complémentaire de crédits par décret du 25 avril 2025. Surtout, le projet de loi de finances pour 2026 ne prévoit aucune création d'emploi pour l'Arcom. La demande de trente postes et la programmation budgétaire de l'État pointent donc, au moment même de la présentation du plan, dans des directions opposées.

> **Le « déficit » de l'Arcom : une précision nécessaire**
>
> Le rapport sénatorial évoque un déficit patrimonial cumulé d'environ cinq millions d'euros sur 2022-2024. Ce résultat est largement imputable à des opérations immobilières exceptionnelles (regroupement de sites puis déménagement du siège). Retraité de ces éléments sans impact de trésorerie, le solde strictement budgétaire de l'institution est proche de l'équilibre. La fragilité documentée par le Sénat n'est donc pas une dérive de gestion courante, mais l'effet combiné d'investissements ponctuels et d'une dotation contrainte. Le rapport recommande de définir une trajectoire de retour à l'équilibre pour 2027.

## Superposer sans refonder : un mécanisme avant d'être un choix

Pour nommer ce qui se joue, le vocabulaire de la sociologie du changement institutionnel offre un outil précis. Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, dans *Beyond Continuity* (Oxford University Press, 2005), distinguent plusieurs modes de transformation graduelle des institutions. L'un d'eux, la superposition (le terme anglais est *layering*), désigne l'ajout de nouvelles couches de règles ou de missions sur un arrangement existant qu'on ne remplace pas. L'ancien dispositif subsiste, mais l'accumulation des strates finit par déplacer la nature même de l'institution, sans qu'aucune décision unique de refondation ait été prise.

> **La superposition institutionnelle (Streeck et Thelen, 2005)**
>
> Dans *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford University Press, 2005), Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen décrivent le *layering* comme un changement par sédimentation : de nouveaux éléments sont greffés sur les structures en place plutôt que de les abolir. Le mécanisme est discret, car chaque ajout paraît marginal, mais son effet cumulé est une transformation profonde de l'institution et de sa raison d'être. La superposition se distingue ainsi du remplacement brutal comme du simple maintien à l'identique.

Le cas de l'Arcom est presque un cas d'école. Aux missions héritées du CSA et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (la Hadopi), fusionnés en 2022, se sont ajoutés successivement le rôle de coordinateur national des services numériques au titre du DSA (consacré par la loi SREN du 21 mai 2024), les obligations issues du règlement européen sur la liberté des médias (l'European Media Freedom Act, pleinement applicable depuis le 8 août 2025), des compétences relatives à la transparence des contenus produits par l'intelligence artificielle, et la perspective d'une intervention sur l'intégrité des scrutins. Aucun de ces ajouts n'a été précédé d'une refonte d'ensemble de l'organisation ni d'un redimensionnement proportionné de ses moyens. La nature de l'institution s'est transformée par accumulation, pas par décision.

L'intérêt analytique de la notion tient à ce qu'elle déplace la lecture. Le sous-équipement de l'Arcom n'est pas d'abord un arbitrage budgétaire défavorable qu'un effort de plaidoyer pourrait corriger. Il est la conséquence structurelle d'un mode de transformation qui produit des institutions chargées de missions hétérogènes, empilées au gré des textes, sans que le moment d'une mise en cohérence des ressources ne survienne jamais. Chaque texte semble n'ajouter qu'une compétence supplémentaire et marginale. C'est leur sédimentation qui crée la disproportion.

## Les instruments du numérique ne sont pas des détails techniques

La superposition ne porte pas seulement sur des missions, mais sur des instruments d'action. Le blocage d'adresses IP que l'Arcom se déclare prête à mettre en œuvre contre le piratage, la vérification d'âge sur les plateformes, le marquage des contenus synthétiques, la désignation de « signaleurs de confiance » habilités à porter des contenus illicites à l'attention des plateformes : ces dispositifs ne sont pas de simples modalités techniques d'exécution.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, dans *Gouverner par les instruments* (Presses de Sciences Po, 2004), invitent à les regarder autrement. Un instrument d'action publique, écrivent-ils, est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations dont il est porteur. Le choix d'un instrument n'est jamais neutre. Il engage une certaine conception du rapport entre l'État, les plateformes et les citoyens, et il produit des effets propres que l'objectif affiché ne suffit pas à décrire.

La vérification d'âge en fournit l'exemple le plus net. Présentée comme une mesure de protection des mineurs, elle suppose des dispositifs qui touchent à l'identification des internautes majeurs, donc à des arbitrages sensibles entre protection et vie privée, qui relèvent autant de la compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (la CNIL) que de celle de l'Arcom. L'instrument déborde ainsi le périmètre du régulateur qui le manie, et appelle une coordination que le cadre institutionnel ne stabilise pas encore. Ce débordement n'est pas accidentel : il découle de ce que tout instrument numérique articule plusieurs régimes juridiques (protection des données, modération des contenus, droit de la consommation) que la répartition française des compétences a confiés à des autorités distinctes.

## La fragmentation que l'Espagne a évitée

Cette difficulté de coordination atteint son point le plus visible avec l'entrée en application, prévue le 2 août 2026, des obligations de transparence du règlement européen sur l'intelligence artificielle (le règlement (UE) 2024/1689, dit AI Act). Son article 50 impose le marquage lisible par machine des contenus synthétiques et l'information des utilisateurs interagissant avec une IA. La Commission a publié le 12 mai 2026 un projet de lignes directrices, assorti d'une période de transition jusqu'au 2 décembre 2026.

Reste à savoir qui, en France, surveillera l'application de ce règlement. Le schéma présenté par la Direction générale des entreprises en septembre 2025 confie le point de contact unique à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (la DGCCRF), place la CNIL en première ligne sur les pratiques interdites, et associe l'Arcom sur la traçabilité des contenus et la vigilance électorale, sous réserve d'une traduction législative que Martin Ajdari reconnaît lui-même rester encore à faire. Au total, le périmètre mobiliserait, selon les décomptes, seize à dix-sept autorités françaises.

Le contraste avec d'autres États membres est documenté. Lors de son colloque du 26 mars 2026, la Commission supérieure du numérique et des postes (la CSNP), dans son avis n° 2026-04, attend une réponse du gouvernement sur la complexité de mise en œuvre de l'AI Act en France, où dix-sept autorités seraient mobilisées, contre une seule en Espagne. L'Espagne a en effet créé une agence dédiée, l'Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial. Dans un avis antérieur (n° 2024-01 du 17 janvier 2024), la CSNP avait déjà esquissé deux scénarios alternatifs, la coordination par une autorité indépendante existante ou la création d'une autorité ad hoc, tandis que le Conseil d'État, dans son étude de 2022, préconisait une transformation de la CNIL en autorité nationale de contrôle de l'IA. Aucune de ces options de simplification n'a été retenue. La France a choisi, par défaut autant que par décision, la répartition sur l'existant.

> **Une grille séduisante mais à manier avec prudence : la polycentricité**
>
> Il serait tentant de mobiliser ici la régulation polycentrique d'Elinor Ostrom (*Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990), qui valorise la coexistence d'autorités multiples à différentes échelles. Cette grille décrit cependant l'auto-organisation d'usagers gouvernant une ressource commune (pêcheries, systèmes d'irrigation), pas le partage d'une compétence légale entre autorités administratives. La polycentricité ostromienne suppose des acteurs édictant eux-mêmes leurs règles, là où les autorités françaises reçoivent les leurs du législateur européen et national. Le concept éclaire l'intuition d'une pluralité ordonnée, mais son transfert au cas présent reste partiel, et le présenter comme tel vaut mieux que de le plaquer.

## Le précédent que l'histoire de la régulation avait déjà écrit

L'illusion d'une nouveauté radicale est ici un piège. La régulation audiovisuelle française a connu une succession d'autorités, de la Haute autorité de 1982 à la Commission nationale de la communication et des libertés de 1986, puis au CSA de 1989 et à l'Arcom de 2022. Plusieurs de ces transitions pourraient servir de point de comparaison, mais aucune n'épouse aussi étroitement la situation actuelle que le CSA des années 2000.

En 2004, un rapport du Sénat consacré au CSA portait un titre qui résonne avec une exactitude troublante : « Garantir les moyens d'une ambition » (rapport n° 371, session 2003-2004). Il y relevait déjà la distorsion entre un volume d'activité croissant et une stagnation des moyens budgétaires. Le CSA disposait alors d'environ trente-deux millions d'euros et de deux cent vingt-quatre postes budgétaires, dont une partie restait non pourvue faute de crédits. Le diagnostic d'il y a vingt ans, l'élargissement du mandat sans accroissement proportionné des ressources, se reproduit aujourd'hui, à une échelle supérieure et sur un périmètre qui n'est plus seulement l'audiovisuel mais l'ensemble du champ numérique.

Ce parallèle n'est pas qu'une curiosité. Il suggère que la sous-dotation du régulateur n'est pas une circonstance conjoncturelle liée à la contrainte budgétaire de 2025-2026, mais un trait structurel de la manière dont l'État français traite ses autorités de régulation. Il leur confie des missions par voie législative, geste qui ne coûte rien dans l'immédiat, et diffère la question des moyens, qui relève d'un autre temps et d'un autre arbitrage. La superposition des missions et la stagnation des ressources sont les deux faces d'un même mécanisme.

## L'angle mort : ce que le plan ne dit pas

Le projet stratégique de l'Arcom a le mérite de nommer son problème de moyens. Il en laisse pourtant un autre dans l'ombre. Le discours institutionnel présente la régulation « en réseau » (la coopération entre l'Arcom, la CNIL, l'Arcep, la DGCCRF, Viginum, le Parquet) comme une force, une modernité organisationnelle. Cette présentation positive escamote la question de savoir si une compétence partagée entre seize ou dix-sept autorités, sans hiérarchie claire ni chef de file incontestable sur l'IA, est gouvernable.

La coopération en réseau peut être une vertu lorsqu'elle articule des compétences nettement délimitées. Elle devient un risque lorsqu'elle masque l'absence d'un partage clair, en déléguant à la bonne volonté des acteurs ce que la loi aurait dû trancher. L'Arcom hérite ainsi d'une position inconfortable. Sommée d'agir vite sur des sujets à fort enjeu politique (mineurs, désinformation, élection de 2027), elle doit le faire avec des moyens contraints et dans un partage de compétences que le législateur n'a pas stabilisé. Le plan célèbre le réseau là où il faudrait interroger sa solidité.

## Conclusion

La séquence ouverte le 19 mai 2026 se prête à une hypothèse vérifiable. Si le mécanisme de superposition décrit ici est bien à l'œuvre, alors l'écart entre les missions et les moyens ne devrait pas se résorber spontanément, même après l'alerte publique du président de l'Arcom. L'indicateur observable est précis et accessible à tout lecteur suivant les documents budgétaires : la loi de finances pour 2027, dont le projet sera connu à l'automne 2026 et le vote arrêté avant la fin de l'année, accordera-t-elle à l'Arcom une part significative des trente emplois réclamés, ou reconduira-t-elle un schéma d'emploi nul ou quasi nul ?

À cette première borne s'en ajoute une seconde, de même nature. La répartition française des compétences sur l'IA fera-t-elle l'objet, d'ici le premier exercice de mise en œuvre de l'AI Act attendu courant 2027, d'une clarification législative désignant un chef de file, ou la France conservera-t-elle son schéma à seize ou dix-sept autorités ? La superposition n'est pas une fatalité. Elle peut être interrompue par un acte de refondation, mais elle ne s'interrompt jamais d'elle-même, et c'est ce qui la rend, au sens de Streeck et Thelen, si difficile à enrayer. Le plan 2026-2028 aura, à cet égard, valeur de test. Ou bien l'aveu de sous-dotation déclenche un rééquilibrage, ou bien il s'ajoute, comme une strate de plus, à l'empilement qu'il décrit.

## Note méthodologique

L'angle dominant retenu (la tension entre l'élargissement du mandat et la stagnation des moyens) a été préféré à un angle centré sur la seule fragmentation institutionnelle de l'IA, parce qu'il repose sur les faits les mieux documentés (déclarations chiffrées du président, rapport sénatorial, projet de loi de finances) et que le moment de mai 2026 le cristallise. La superposition de Streeck et Thelen a été retenue comme concept central plutôt que la régulation polycentrique d'Ostrom proposée dans le brief, dont l'inadéquation partielle au cas des autorités administratives est signalée explicitement dans le corps de l'article. Le CSA des années 2000 a été choisi comme parallèle historique principal pour sa proximité structurelle, les autres transitions (Haute autorité, CNCL) n'étant que mentionnées.

Deux points de précision factuelle ont été tranchés. Le budget de l'Arcom est cité à hauteur d'environ cinquante millions d'euros, ce qui correspond à la subvention votée en loi de finances initiale pour 2025 (49,9 millions), les documents budgétaires présentant des montants légèrement différents selon le périmètre retenu (crédits de paiement, dépenses totales prévisionnelles). L'augmentation des effectifs depuis 2022 est qualifiée d'« une vingtaine » par le président et de l'ordre de vingt-cinq à vingt-huit selon les décomptes sénatoriaux du plafond d'emplois, l'écart relevant de la distinction entre plafond autorisé et consommation effective. La compétence de l'Arcom sur la traçabilité des contenus IA et la vigilance électorale est présentée au conditionnel, car elle dépend d'une traduction législative non encore adoptée. Les déclarations de Martin Ajdari sont restituées en discours indirect, leur formulation exacte n'ayant pu être recoupée sur une source primaire intégrale.

## Sources


**Sources primaires institutionnelles**

Arcom, « Projet stratégique 2026-2028 de l'Arcom : une régulation du numérique plus forte pour protéger les Français », 19 mai 2026. https://www.arcom.fr/actualites/projet-strategique-2026-2028-de-larcom-une-regulation-du-numerique-plus-forte-proteger-les-francais

Arcom, base de données sur la transparence de la propriété des médias (préfiguration EMFA). https://www.arcom.fr/nous-connaitre-notre-institution/regulation-europeenne-et-internationale/base-de-donnees-sur-la-transparence-des-medias

**Rapports officiels et documents budgétaires**

Sénat, rapport d'information n° 68 (2025-2026) sur l'Arcom, rapporteur spécial Christopher Szczurek, 23 octobre 2025. https://www.senat.fr/rap/r25-068/r25-0682.html

Sénat, commission des finances, synthèse du contrôle de l'Arcom (document de séance). https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1759398938/Commissions/Finances/2025-2026/Controles/Essentiel_post-commission_controle_Arcom.pdf

Sénat, rapport sur le projet de loi de finances pour 2026, mission Direction de l'action du Gouvernement (plafond de 378 ETP pour l'Arcom). https://www.senat.fr/rap/l25-139-39/l25-139-391.html

Sénat, rapport n° 371 (2003-2004), « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : garantir les moyens d'une ambition ». https://www.senat.fr/rap/r03-371/r03-3712.html

CSNP, avis n° 2024-01 du 17 janvier 2024 pour mieux encadrer l'usage de l'intelligence artificielle. https://csnp.fr/wp-content/uploads/2024/01/AVIS-N%C2%BO2024-01-du-17-JANVIER-2024-pour-mieux-encadrer-lusage-de-lintelligence-artificielle-2.pdf

Avis CSNP n° 2026-04 du 26 mars 2026, mentionné dans le corps.

**Cadres théoriques**

Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (dir.), *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004.

Elinor Ostrom, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

Paul J. DiMaggio et Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, 1983, p. 147-160.

Charles F. Sabel et Jonathan Zeitlin (dir.), *Experimentalist Governance in the European Union : Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2010.

**Presse spécialisée**

The Media Leader, « L'Arcom réclame plus de moyens pour faire face à l'ampleur de ses missions », mai 2026. https://fr.themedialeader.com/larcom-reclame-plus-de-moyens-pour-faire-face-a-lampleur-de-ses-missions/

CB News, « Projet stratégique de l'Arcom : 3 axes, 12 objectifs et un manque de moyens ». https://www.cbnews.fr/medias/projet-strategique-arcom-3-axes-12-objectifs-manque-moyens

Leto, « AI Act article 50 : ce que les DPO doivent retenir des lignes directrices UE (mai 2026) ». https://www.leto.legal/news/ai-act-article-50-lignes-directrices-transparence-2026

LeMagIT, « AI Act : la France structure sa gouvernance sur l'existant ». https://www.lemagit.fr/actualites/366630583/AI-Act-la-France-structure-sa-gouvernance-sur-lexistant