

## **Analyse**

Régulation des médias :  
Pourquoi encore réguler dans un contexte  
de concurrence et d'abondance ?

# 1. Introduction

Poser question du rôle des autorités de régulation des médias telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans une société démocratique (et dans un paysage médiatique marqué par une réelle concurrence entre acteurs et une grande abondance de l'offre médiatique) commande de retourner aux sources de la réglementation qu'il revient aujourd'hui à ces autorités de faire respecter : pourquoi le législateur a-t-il estimé qu'une législation spécifique aux médias audiovisuels devait être mise en œuvre ?

Principalement pour deux raisons. La première, qui est de moins en moins pertinente, est la rareté des ressources techniques utilisées pour la diffusion (les fréquences hertziennes) et le fait que ces ressources sont un bien public dont l'État permet l'exploitation par des acteurs non-étatiques en échange du respect d'un cahier des charges dans lequel sont énumérés un certain nombre d'objectifs d'intérêt public à respecter (protection de l'enfance, règles en matière de publicité, interdiction du discours de haine, ...) ou à mettre en œuvre (qualité de l'information, promotion de la diversité culturelle, promotion de l'égalité des genres, ...).

La seconde réside dans le fait que la radio et la télévision demeurent des médias de masse qui ont, en tant que tels, une influence prépondérante sur la formation des opinions des citoyens. On en entend souvent dire que ce second motif qui a présidé à l'adoption de politiques audiovisuelles aurait lui aussi perdu tout son sens. Que, comme l'évolution des technologies a rendu obsolète la justification technique de la régulation, l'évolution dans l'offre médiatique a rendu dépassée tout encadrement de la diversité et du pluralisme de l'information audiovisuelle, qui serait assurée en quelque sorte naturellement par la multiplication la diversification d'une offre médiatique accessible à tout moment, à tout endroit, sur tout récepteur et sur toute plateforme. Il est certes vrai que la diversité de l'offre actuelle n'a plus rien à voir avec celle d'il y a vingt ou trente ans. Cependant, il est tout aussi vrai que la radio et la télévision demeurent des médias de masse, comme le montrent à la fois les mesures d'audience et les réactions du public lors de certains événements hors du commun.

Ainsi, malgré l'immense diversité de l'offre, notamment en ligne ou via les réseaux sociaux, la durée d'écoute moyenne de la radio atteint dans certains pays jusqu'à trois heures par jours, et la durée moyenne de visionnage de la télévision jusqu'à trois heures trente, et ces chiffres ne baissent pas ou peu. C'est peu dire que s'il fallait mesurer la durée moyenne consacrée à la lecture de la presse écrite, on serait très loin de ces six heures trente cumulées...

La diversité de l'offre et la facilité d'accès à de nombreux médias via de nombreuses plateformes n'ont pas fondamentalement modifié cet état de fait. Ainsi, lors du confinement imposé dans de nombreux pays au printemps 2020 en raison de la pandémie de COVID-19, le temps passé devant la télévision a grimpé jusqu'à une

moyenne de 4h30 en France<sup>1</sup> et jusqu'à 6h30 (contenu en ligne inclus) au Royaume-Uni<sup>2</sup>.

En outre, la radio et la télévision font l'objet d'une consommation beaucoup plus passive que la presse écrite, et bénéficient d'un plus grand impact sur la formation des opinions et d'une plus grande présomption de vérité, leur permettant de créer des réactions de masse au sein de l'opinion. L'exemple le plus récent et le plus parlant a été fourni par le média public belge francophone RTBF avec « Bye Bye Belgium »<sup>3</sup>. Le 13 décembre 2006, la RTBF interrompait ses programmes télévisés pour annoncer l'indépendance de la Flandre et diffusait pendant plusieurs heures un docu-fiction sur la fin de la Belgique. Alors qu'il suffisait de zapper sur une des nombreuses chaînes concurrentes (ou sur les chaînes flamandes, distribuées dans tous les foyers) pour s'apercevoir qu'il s'agissait d'un gigantesque canular, des centaines de milliers de téléspectateurs ont cru la RTBF et un mouvement de panique a eu lieu dans la population ainsi que dans les milieux politiques eux-mêmes. Combien d'entre eux auraient cru à ce même canular, imprimé en une de leur journal quotidien préféré ? Même s'ils étaient saisis d'un doute, ils auraient probablement allumé la télévision pour vérifier la véracité de l'information...

La pertinence des règles destinées à encadrer la liberté d'expression étant posée, il reste à détailler quels en sont les principaux objectifs et les dispositifs. Outre les objectifs d'intérêt public susmentionnés, ces objectifs peuvent être regroupés en deux grandes catégories, l'une liée au pluralisme dit « externe » et l'autre au pluralisme dit « interne ».

## 2. Garantir le pluralisme externe

Le pluralisme politique au sein du paysage médiatique constitue un des fondements des systèmes démocratiques, en ce qu'il permet aux citoyens de bénéficier de recevoir une information politique pluraliste et diversifiée.

Il s'agit d'un principe généralement reconnu de manière constitutionnelle. Ainsi, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce en son article 11, inspiré de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, que « *Toute personne a droit à la*

---

<sup>1</sup> <https://theconversation.com/television-et-confinement-la-permanence-dun-media-social-138906>

<sup>2</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/features-and-news/lockdown-leads-to-surge-in-tv-screen-time-and-streaming>

<sup>3</sup> [https://www.rtb.be/info/medias/detail\\_bye-bye-belgium-en-2006-le-docu-fiction-de-la-rtbf-creait-un-electrochoc?id=9479103](https://www.rtb.be/info/medias/detail_bye-bye-belgium-en-2006-le-docu-fiction-de-la-rtbf-creait-un-electrochoc?id=9479103)

<sup>4</sup> « 1. *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

2. *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des*

*liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières » mais surtout son paragraphe 2 ajoute que « La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés »<sup>5</sup>. Dans un arrêt fondateur, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a souligné que « il n'est pas de démocratie sans pluralisme » et que « dans un secteur aussi sensible que celui des médias audiovisuels, au devoir négatif de non-ingérence s'ajoute pour l'Etat l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif »<sup>6</sup>.*

Le respect du pluralisme externe passe d'abord par l'accès équitable au marché pour les médias audiovisuels privés, ce qui suppose dans le chef des autorités de régulation des procédures d'autorisation et de notification ouvertes, transparentes et non-discriminatoires. La contribution de telles procédures à la liberté d'expression, à la démocratie et à l'Etat de droit est fondamentale, comme l'a rappelé la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'arrêt susmentionné. Celui-ci concernait une société italienne qui n'avait pas reçu des autorités compétentes les radiofréquences nécessaires à la diffusion d'une chaîne de télévision et estimait que cette situation avait violé leur droit à la liberté d'expression. La Cour observe que « dans une société démocratique, il ne suffit pas, pour assurer un véritable pluralisme dans le secteur de l'audiovisuel, de prévoir l'existence de plusieurs chaînes ou la possibilité théorique pour des opérateurs potentiels d'accéder au marché de l'audiovisuel. Encore faut-il permettre un accès effectif à ce marché, de façon à assurer dans le contenu des programmes considérés dans leur ensemble une diversité qui reflète autant que possible la variété des courants d'opinion qui traversent la société à laquelle s'adressent ces programmes ». Ainsi, par exemple, le CSA français, lorsqu'il accorde des autorisations aux médias audiovisuels, doit le faire, selon la loi relative à la liberté de communication, « en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence » (article 29)<sup>7</sup>.

Le respect du pluralisme externe passe ensuite par un équilibre entre les différents types de médias audiovisuels, dont l'autorité de régulation doit être le garant. La régulation audiovisuelle a en effet la particularité de concerner un marché qui, contrairement par exemple au marché des télécommunications, a abandonné le

---

*mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »*

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=fr>

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

<sup>6</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie, requête n°38433/09, 7 juin 2012.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-111399%22%5D%7D>

<sup>7</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqlid=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

monopole public, mais pas le service public. Parmi les principales raisons qui ont présidé à la création d'autorités de régulation du secteur audiovisuel figurent d'ailleurs l'abandon des monopoles publics sur la radiodiffusion et prolifération des radios et télévisions privées : appelé à garantir l'équilibre entre médias audiovisuels publics et privés, les gouvernements, en restant par ailleurs uniques actionnaires du radiodiffuseur public, se trouvaient en effet dans la position inconfortable voire intenable d'être juge et partie dans la garantie de cet équilibre. Outre l'accès équitable au marché pour les médias audiovisuels privés, une autorité de régulation doit aussi veiller à préserver l'espace nécessaire au bon fonctionnement des différents types de médias : médias de service public qui restent la propriété de l'Etat et son financés par lui, médias privés qui doivent pouvoir trouver sur le marché les ressources financières nécessaires au développement de leur activité, mais aussi médias associatifs/communautaires qui tout en étant privés ne fonctionnent pas dans une logique économique mais bien sociale. Assurer cet équilibre passe notamment par les principes suivants :

- un équilibre dans l'allocation des fréquences entre acteurs publics et privés, afin de s'assurer que les médias de service public disposent d'assez de fréquences pour remplir leur mission de rendre un service universel mais aussi de s'assurer, à l'inverse, qu'ils ne disposent jamais d'un surplus de fréquences qui témoignerait à la fois d'une position indûment privilégiée au sein du secteur audiovisuel et d'une mauvaise allocation d'une ressource dont le caractère rare exige une utilisation aussi optimale que possible ;
- un financement ni trop faible ni trop élevé des médias publics, qui ne doit ni brider ni surcompenser leurs missions de service public mais être en adéquation avec l'ampleur de celles-ci ;
- un équilibre dans l'accès au marché publicitaire ; il n'est en effet pas rare que le radiodiffuseur public, outre sa dotation publique ou le bénéfice d'une redevance audiovisuelle, puisse aussi se financer par la diffusion de communication commerciale ; le recours à des ressources publicitaires doit toutefois être limité à une proportion adéquate selon les réalités du marchés, afin d'une part d'éviter l'asphyxie des médias audiovisuels privés et d'autre part une trop grande influence de la publicité sur la ligne éditoriale des médias publics ;
- l'allocation d'une partie des fréquences disponibles spécifiquement à des médias associatifs/communautaires ;
- le développement de systèmes de soutien (notamment financier) aux médias associatifs/communautaires, administrés de préférence par l'autorité de régulation.

### 3. Garantir le pluralisme interne

Ce n'est pas nécessairement le cas dans tous les systèmes juridiques des pays démocratiques, mais il est fréquent que le pluralisme externe destiné à garantir une multiplicité d'acteurs se double d'exigences en matière de pluralisme interne, plus ou moins poussées.

Ces exigences sont généralement de deux ordres, touchant tant à la gouvernance des médias qu'aux contenus qu'ils proposent.

En matière de gouvernance, il s'agira pour le régulateur de veiller au respect de l'indépendance des médias audiovisuels par rapport aux partis politiques, au gouvernement et éventuellement à d'autres d'intérêts tels que les organisations représentatives des travailleurs ou des employeurs, les organisations religieuses, ... Ainsi, en France par exemple, la loi relative à la liberté de communication donne au CSA la mission notamment de « *garantir l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle* » et plus particulièrement de « *garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent* » (article 3-1)<sup>8</sup>. Lors de la délivrance d'autorisations, le CSA doit tenir compte d'un certain nombre de critères, parmi lesquels figurent, « *pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public* » (article 29).

Il s'agira également, dans certains cas, de veiller également à garantir l'indépendance des journalistes et des rédactions par rapport à leur direction ou leur actionariat. Ainsi, en France, une fois autorisés, les médias audiovisuels privés qui diffusent par voie hertzienne sont tenus d'instituer « *un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes composé de personnalités indépendantes* » (article 30-8). Chargé de contribuer au respect des principes énoncés à l'article 3-1 susmentionné, « *il peut se saisir ou être consulté à tout moment par les organes dirigeants de la personne morale, par le médiateur lorsqu'il existe ou par toute personne. Il informe le Conseil supérieur de l'audiovisuel de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes. Cette information est transmise concomitamment aux organes dirigeants de la personne morale éditrice. Il rend public son bilan annuel* ». Dans le même esprit, en Belgique francophone, les médias audiovisuels, s'ils diffusent de l'information, doivent « *établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter* » et « *reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce*

---

<sup>8</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqlid=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

*qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef » (article 36)<sup>9</sup>.*

---

---

<sup>9</sup> Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.  
<https://www.csa.be/document/decret-coordonne-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-version-consolidee-par-le-csa-au-21-aout-2018/>