



Conseil supérieur de l'audiovisuel



## COLLOQUE

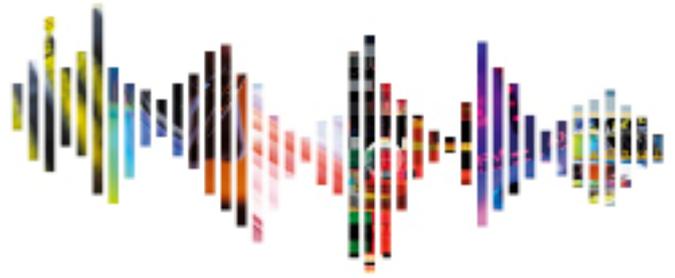
### « *Les nouvelles frontières de la radiodiffusion* »

21 septembre 2007 - Bruxelles

## PANEL 2

### **Quelle réglementation pour les services linéaires et non-linéaires ?**

WORKING PAPER



## 1. INTRODUCTION

Le législateur de la Communauté française a adopté en 2003 une approche par métiers, abordant dans des chapitres distincts les dispositions relatives aux programmes, aux éditeurs de services, à l'offre de services (distributeurs de services) et aux réseaux de radiodiffusion (ressources et services associés). Le décret de 2003 prend aussi en compte, dans la mesure du possible, les évolutions que la numérisation impose.

La chaîne de valeur sous-jacente à la logique décrétole est « classique » : elle va de la production de programmes et la détention des droits y afférents jusqu'aux réseaux et ressources associées qui permettent au public d'accéder aux services édités.

La référence reste toujours un marché encore largement dominé par des services de radiodiffusion télévisuelle généralistes diffusant en clair et par des services de radiodiffusion sonore diffusant en FM.

L'éditeur assume la responsabilité éditoriale d'un ou de plusieurs services dont il produit ou coproduit une partie des programmes. Il trouve son financement dans les ressources publicitaires ou dans le soutien des pouvoirs publics. Il assure lui-même l'accès par le public à son ou ses services ou recourt aux services d'un distributeur dont c'est le métier principal et ce de quelle que manière que ce soit (et notamment par voie hertzienne terrestre, satellite, réseau de distribution).

L'exercice d'une activité de radiodiffusion implique l'identification d'un service, d'un éditeur<sup>1</sup> et un contrôle. La législation fixe, d'une part, des règles communes à tout éditeur privé :

- être une société commerciale et présenter des garanties financières ainsi qu'un plan d'emploi afin de vérifier la viabilité économique du projet ;
- faire assurer la gestion des programmes d'information par un journaliste professionnel, établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et reconnaître une société interne de journalistes ;
- être indépendant de tout gouvernement, parti politique ou organisation représentative des employeurs ou des travailleurs ;
- respecter les dispositions relatives au droit d'auteur et aux droits voisins.

Et d'autre part, attache des obligations en fonction des spécificités des services, reconnaissant ainsi que l'édition de services recouvre dans les faits des réalités multiples :

---

<sup>1</sup> A la différence de la législation de la Communauté flamande qui vient d'être modifiée afin de n'attribuer le titre d'éditeur qu'aux seuls acteurs qui offrent des services tels que visés aux articles 49 et 50 du Traité CE et dont l'activité principale consiste en l'offre de ces services (décret du 11 mai 2007 modifiant les articles 31 et 60 des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, en ce qui concerne les services de radio et les services télévisés).



- les obligations de diversité culturelle : quotas de diffusion et/ou de production d'œuvres (œuvres européennes, œuvres musicales en français, etc.), de programmes (exemple : la promotion culturelle), de production propre ;
- les obligations liées à la communication publicitaire.

La mise en œuvre des dispositions réglementaires en a rapidement montré les limites, eu égard aux évolutions technologiques, de marchés et des consommations qui se sont accélérées.

Comment assurer la mise en œuvre des objectifs d'intérêt général de la législation audiovisuelle face à l'émergence de nouveaux services et de nouvelles plateformes de diffusion ?

## 2. LES NOTIONS D'ÉDITION ET D'ÉDITEUR

La convergence des infrastructures et réseaux de communications électroniques a pour effet que des infrastructures jusqu'alors dédiées à une application (voix, données ou radiodiffusion) peuvent désormais transporter tous types de contenus, qu'ils soient de communication privée ou publique<sup>2</sup>.

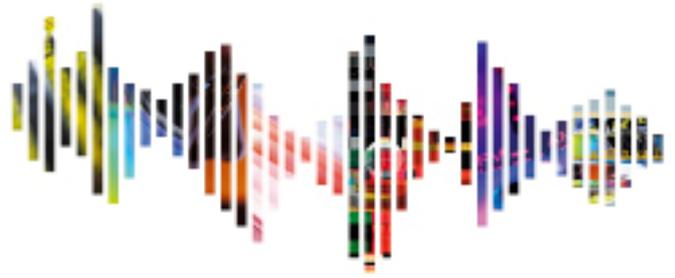
De ce fait, des sociétés jusqu'alors présentes dans d'autres secteurs – essentiellement dans les réseaux de communication électronique (télécommunications) et dans la presse écrite – ont diversifié leurs activités vers l'édition de programmes audiovisuels ou ont proposé des offres de services de radiodiffusion télévisuelle ou sonore sur leurs plateformes.

La responsabilité éditoriale caractéristique de l'édition de services est désormais quelque peu partagée avec le distributeur de ces services. La protection des mineurs en est un exemple : l'éditeur est tenu de respecter les dispositions relatives au signalement des programmes et aux horaires de diffusion tandis que le distributeur doit assurer par des systèmes d'accès idoines (code parental,...) que les mineurs ne puissent accéder à des contenus qui ne leur sont pas destinés. Dans le cas des règles en matière d'accessibilité des services et programmes aux personnes sourdes et malentendantes, la responsabilité est également partagée. Sur les plateformes mobiles, le référent pour le public est devenu davantage le distributeur de services que l'éditeur de ceux-ci.

De son côté, le service de radiodiffusion télévisuelle ou sonore est distribué sous des formes de plus en plus diversifiées. L'éditeur ou le service devient une marque, un « référent de confiance » qui s'adresse au public sur les supports les plus divers. Au service linéaire unique succède ainsi une série de variantes et déclinaisons autour de la

---

<sup>2</sup> C'est en raison de cette évolution que des directives européennes et à leur suite des législations nationales doivent désormais appliquer le principe dit de neutralité technologique.



notoriété de l'éditeur. C'est le cas par exemple de services comme « Klara continuo » et « Donna hitbits » pour la VRT qui sont des déclinaisons de programmes principaux sous forme de musique continue, ou du développement de webradios thématiques et de l'offre d'abonnements GSM par NRJ.

Sur internet, les coûts de production et de diffusion d'images et de sons sont faibles par rapport aux coûts inhérents à la télévision ou à la radio traditionnelle. Des associations (par exemple silenceradio.org), des journalistes freelance, des pouvoirs locaux (par exemple Waterloo TV), des particuliers, des institutions (par exemple, obédiences religieuses et philosophiques), des partis politiques, des annonceurs (par exemple d'Ieteren),... ont développé programmes et services à contenus audiovisuels. Ces acteurs ne cadrent pas avec les profils explicitement prévus par la législation. Leur finalité n'est pas systématiquement liée à leur activité de radiodiffusion. Dans leur chef, cette activité ne présente d'ailleurs pas systématiquement un caractère permanent et illimité dans la durée (par exemple des services liés à un événement).

### 3. LA NOTION DE SERVICE

Le (seul et unique) service linéaire est progressivement décliné en plusieurs produits diffusés de manière différente. Si l'éditeur réserve la primeur de ses contenus propres aux services linéaires qu'ils éditent, il leur donne ensuite l'exposition la plus large possible en les rendant disponibles à la demande, ou table sur la complémentarité entre les supports : presse écrite, Internet, câble, mobile, radio,..., comme en témoignent le service « RTL à l'infini » et l'offre à la demande des radios de la RTBF.

Le modèle traditionnel du service qui trouve son public avec des programmes rédactionnels entrecoupés de publicités est en train d'évoluer. Le faible coût et la grande disponibilité de certaines ressources de diffusion permettent d'imaginer, à l'instar du téléachat, de nouveaux usages à la radiodiffusion, comme les services entièrement dédiés à la communication publicitaire.

Sur internet, l'audiovisuel n'est rien de plus qu'un langage parmi d'autres. A travers des pratiques comme le videoblogging ou le podcasting, la radiodiffusion se rapproche d'autres moyens d'expression comme le blog, les pages personnelles ou les forums de discussion.

### 4. LA DIVERSITÉ CULTURELLE

#### 4.1. *Objectifs et dispositions actuelles*

Les éditeurs privés de services télévisuels et sonores sont tenus de contribuer au pluralisme des contenus par la production, la coproduction et la diffusion de



programmes répondant à différents objectifs. En télévision, les quotas de diffusion visent trois objectifs : la promotion de l'identité européenne (œuvres européennes – 50%) et de sa production indépendante et récente (10%), la promotion des œuvres de stock et de leur identité linguistique francophone (œuvres de fiction et documentaires d'expression française – 10%) et l'ancrage local et francophone des œuvres musicales (4,5%). Les quotas de production consistent dans la promotion d'une activité locale de production et de coproduction d'œuvres de stock (fiction ou documentaire – 1,4 à 2,2% du chiffre d'affaires), issus du secteur indépendant. En radio, les quotas de diffusion visent la promotion de l'identité francophone des œuvres musicales (30%) et de l'ancrage local de leur création (4,5%). Les quotas de production ont pour objectif l'ancrage local de la production des programmes (production propre – 70%) dans le contexte spécifique de rareté des fréquences sonores ainsi que le soutien à la création sonore originale. Les éditeurs nationaux et locaux de service public sont soumis à des mécanismes comparables mais plus détaillés et dans des proportions plus strictes, à côté d'autres missions de service public.

Les quotas de diffusion et de production sont donc conçus à la fois comme :

- les vecteurs de diversité culturelle dans une communauté à « aire géographique et linguistique restreinte » largement ouverte vers l'extérieur et dont les acteurs privés sont à structure de propriété étrangère;
- les vecteurs d'une activité de production et de diffusion d'œuvres à forte valeur ajoutée nécessaires au déploiement de cette diversité dans un marché de taille réduite, fondée sur la contribution de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur audiovisuelle (édition, distribution) à la création de contenus grâce auxquels ces intervenants génèrent des revenus. Ainsi, il est significatif de noter que près de 60% des financements de la production d'œuvres audiovisuelles en Communauté française trouvent leur origine dans les apports des éditeurs et distributeurs de services audiovisuels.

#### 4.2. *Questions nouvelles*

Comment appliquer les quotas de production et de diffusion à un service à la demande qui par essence n'est pas programmé dans la durée ? Comment des services sonores linéaires (web radio) ou à la demande proposant des formats musicaux très ciblés peuvent-ils respecter des quotas dont les contenus à promouvoir sont peu présents (œuvres musicales francophones dans la musique électronique ou de jazz, etc.) ? Comment décliner, en radio, la diversité linguistique en tenant compte de l'apport des services de niche (musique du monde) ou des services édités par des communautés d'origine étrangère ? Comment assurer l'application du principe décréteil de l'usage majoritaire ou généralisé de la langue française dans le contexte de services dédiés à des communautés étrangères ?

Les nouvelles plateformes de diffusion des services sont, elles aussi, bénéficiaires de l'exploitation des œuvres. Dans les mécanismes structurant le marché de la production,



comment assurer une égalité de traitement sollicitée autant par le secteur de la production que par celui de la diffusion traditionnelle ?

Le niveau des engagements en coproduction et pré-achat de programmes est actuellement basé sur le chiffre d'affaires des éditeurs (et le nombre d'abonnés des distributeurs). La diversification des activités des sociétés éditrices et des sources de financement des services et de leurs dérivés rend l'établissement du référent plus complexe.

Comment concilier les obligations de production propre qui visent les services bénéficiant – outre du droit de distribution obligatoire – de ressources rares (accès à des subventions publiques pour les télévisions locales et aux ressources spectrales pour les radios privées) avec le développement progressif des marchés commerciaux locaux, notamment sur internet ?

#### 4.3. Quelle actualisation ?

Le projet de directive modifiant la directive Télévision sans frontières (dite SMA) maintient le système des quotas en le déclinant :

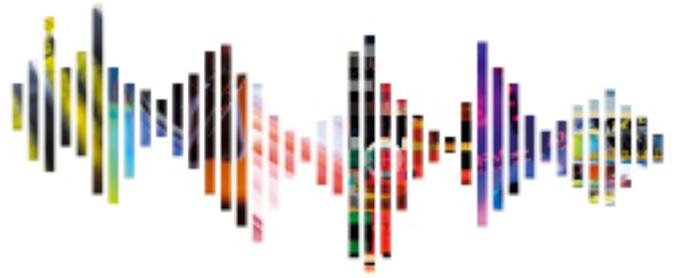
- les services linéaires restent soumis au quota de diffusion d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes et au quota de diffusion ou alternativement de production d'œuvres européennes indépendantes ;
- pour les services à la demande (non linéaires), les Etats membres veillent à ce qu'ils « *promeuvent, lorsque cela est réalisable et par des moyens appropriés, la production d'œuvres européennes ainsi que l'accès à ces dernières. Cette promotion pourrait notamment se traduire par la contribution financière apportée par ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits pour ces œuvres, ou la part et/ou la place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue de programmes proposés par le service* » (article 3 nonies).

Ce texte réitère la pertinence de la poursuite des objectifs de diversité culturelle par des mécanismes de type quota, y compris dans le nouvel environnement de la radiodiffusion.

Le CSA a pu tester (services à la demande sur IP ou de radios sur internet) dans quelle mesure les dispositions réglementaires actuelles peuvent résister à l'émergence de services nouveaux. Elargissant la réflexion aux quelques questions soulevées ci-avant, des orientations peuvent être dégagées.

Des règles communes en matière de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles pourraient s'appliquer à l'ensemble des services, étant entendu que :

- le niveau de la contribution doit rester strictement dépendant de la performance économique de l'éditeur ;
- seuls les revenus de l'activité propre des services doivent être considérés ;



- toutes les ressources pour la mise à disposition des services, dans une perspective évolutive, doivent être prises en compte ;
- des productions particulières pourraient être privilégiées pour les revenus issus des filières exclusivement non linéaires (ex : des programmes courts exploités par la TV mobile).

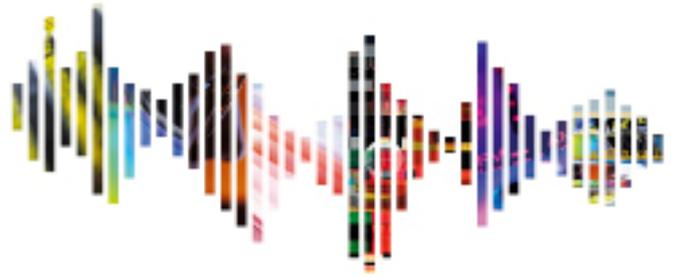
L'établissement d'une obligation commune à l'ensemble des services en matière de quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles ne constituerait pas une contrainte insurmontable pour les services non linéaires. Les coûts d'acquisition des droits sont généralement établis en fonction de la consommation réelle des programmes à la demande. En outre, l'outil même des catalogues à la demande convient particulièrement à une exploitation de droits secondaires, pour des œuvres de qualité mais de production moins récente. Enfin, de tels services exploitent soit des œuvres de stock, au sens patrimonial, soit – dans des évolutions plus récentes – des contenus audiovisuels issus de la télévision, qui sont d'ores et déjà soumis au principe des quotas. Enfin, rappelons que, pour les services linéaires, c'est déjà la durée potentielle qui est considérée (celle qui est communiquée au téléspectateur) et non la durée des programmes réellement regardés. Le principe des quotas reste donc pertinent dans un environnement non linéaire.

Néanmoins pourraient être envisagées des mesures telles que l'exonération des services n'exploitant qu'une part infime de programmes éligibles, l'exonération graduelle de services dont l'objectif déclaré est intrinsèquement ou partiellement incompatible avec l'objectif même de diversité interne, voire le transfert des engagements vers d'autres services du même éditeur, ou encore le transfert d'une obligation de diffusion vers une obligation alternative de production concourant à un objectif compatible de diversité, d'ailleurs déjà prévu pour certaines obligations de la directive SMA (production indépendante) et le décret de 2003 (droit de distribution obligatoire).

Le lien entre l'obligation de production propre et les services bénéficiant de ressources rares n'est pas exclusivement établi par la législation, comme en atteste le régime attaché aux webradios. Une évaluation pourrait être réalisée et des critères associés, comme par exemple le nombre d'utilisateurs.

Enfin, l'objectif de diversité culturelle peut être poursuivi par d'autres outils que les quotas. Le CSA a tracé des pistes dans ses derniers travaux sur l'égalité, l'accessibilité et l'interculturalité : parmi celles-ci, la coordination des acteurs sur les techniques d'accessibilité et d'interopérabilité ainsi que la promotion des services issus des minorités culturelles et spécialement à destination de celles-ci ou visant l'interculturalité.

La question essentielle de la protection des auteurs dans le nouveau contexte devra trouver à s'articuler avec la régulation audiovisuelle.



## 5. GESTION ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION

### 5.1. Objectifs et dispositions actuelles

Le législateur a attaché à toute activité d'édition des garanties relatives au traitement et à l'objectivité de l'information : recours à des journalistes professionnels dont le statut est protégé par la loi, adoption et respect d'un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information, reconnaissance de sociétés de journalistes.

Si le règlement relatif à l'objectivité est requis en toute occasion, les mesures concernant l'emploi et l'organisation commune des journalistes sont l'objet d'une approche graduelle selon l'ampleur de la diffusion ou l'impact sur l'opinion (les radios indépendantes y dérogent à l'inverse des radios en réseaux) et selon le statut et le profil économique de l'éditeur (les radios en ASBL y dérogent à l'inverse des sociétés commerciales). La nature même du contenu informationnel déroge potentiellement à ces mêmes obligations (information générale par rapport à une information de type touristique, par exemple).

Le principe de l'indépendance des éditeurs de tout gouvernement, parti politique, représentant d'employeurs et de travailleurs ainsi que la séparation et l'absence d'influence entre contenus commerciaux et contenus édités figurent parmi les obligations décrétales.

### 5.2. Questions nouvelles

Un des enjeux majeurs réside dans les effets de la multiplication des sources d'informations et de leur mise en ligne par des producteurs/utilisateurs de plus en plus nombreux et aux objectifs les plus variés. Quelques exemples : le recours aux images d'amateurs par les éditeurs et parallèlement la recherche par le public d'une information immédiate dans les blogs personnels de particuliers impliqués ; le développement de canaux d'information citoyens ou associatifs qui diffusent de l'information sans recourir à des journalistes professionnels ; les web tv dédiées à l'image, à l'univers de référence d'une marque (Escape TV de d'Ieteren), sans pour autant exploiter les signes habituels d'identification et le discours promotionnel des produits eux-mêmes ; la création de web tv de partis politiques ou la diffusion sur leur site de vidéos proposant interviews et informations ou encore de sites de services d'information des villes prenant modèle sur l'information télévisée,...

Dès lors que ces initiatives relèveraient de la radiodiffusion, quelles seraient les raisons qui les exempteraient du respect des garanties mises par le législateur au traitement de l'information ? Faut-il leur réserver des régimes dérogatoires ?



L'information constitue un produit d'appel qui apparaît d'égale puissance dans le monde non linéaire qu'il l'est dans le monde linéaire. Les évolutions récentes de la commercialisation des contenus à la demande témoignent d'une progression de contenus issus de services traditionnels, sous la forme de « rattrapage de programmes » ou de chaînes délinéarisées. Dans les offres à la demande de certains éditeurs traditionnels, l'information est rendue davantage accessible par sa gratuité, au regard des autres programmes.

A l'image du développement d'une presse magazine spécialisée, les nouveaux services exploitant des marchés de niche à contenu informationnel thématique pénètrent épisodiquement le champ de l'information générale (sujets sur la politique environnementale d'un pays sur Liberty TV). La nature de l'information – générale ou thématique – conduit-elle à différencier les exigences d'objectivité et d'indépendance ?

### *5.3. Quelle actualisation ?*

Le projet de directive SMA applique aux services non linéaires le principe de la séparation entre contenu éditorial et communication publicitaire qui s'impose aujourd'hui pour les chaînes de télévision. La communication publicitaire doit être reconnaissable, non clandestine, ne pas influencer les contenus au risque de porter atteinte à l'indépendance éditoriale. A fortiori, ceci trace une ligne de démarcation assez explicite entre les activités d'information et celles fondées sur un but promotionnel direct ou indirect d'un produit ou service. La porosité entre les genres éditoriaux doit être encadrée pour les programmes en général, et écartée pour les contenus d'information.

La question de l'indépendance de l'éditeur et du respect de l'esprit d'objectivité est particulièrement soulevée par les web TV associées aux partis politiques ou aux autorités locales. Certes, l'expression politique est consubstantielle à la liberté d'expression, mais elle est encadrée : les dépenses à caractère électoral sont limitées par la loi tandis que la publicité à caractère politique est interdite en radiodiffusion. L'indépendance peut s'apprécier prioritairement comme une question de contenu – l'indépendance éditoriale – plus que comme une question de forme – l'indépendance structurelle : elle touche donc de plein fouet l'indépendance de l'information.

Outre la question de leur qualification ou non de services de radiodiffusion au regard de critères commentés au panel 1, de tels services pourraient se voir appliquer un statut similaire à celui de services exclusivement consacrés au télé-achat, à la publicité ou à l'autopromotion : être clairement annoncés comme tels pour ne pas mettre le public en erreur sur leur nature promotionnelle ; ne pas comporter d'autre type de contenu éditorial.

Les règles relatives à l'emploi et à l'organisation des journalistes professionnels peuvent être modalisées, à l'instar des services sonores de petite taille, pour les services



émergents diffusant de l'information générale, d'une part par le recours aux journalistes pour en assurer la gestion – sans y être employés –, d'autre part en établissant un lien avec la capacité d'emploi générale du service en question.

Le capital éditorial d'un service ainsi que sa capacité à présenter des garanties dans le traitement de l'information constituent les véritables plus-values d'un « éditeur responsable », dont l'identification et la labellisation paraissent de plus en plus centrales, dans un environnement où la multiplication des sources d'information, la facilité de leur accès et la difficulté d'en vérifier la fiabilité bouleversent les pratiques.

Le rôle de l'autorégulation et de la (co-) régulation est à articuler (voir panel 3). A titre d'exemple, l'usage des sources non professionnelles relève prioritairement des pratiques déontologiques des journalistes ; l'avertissement de l'usage d'images d'amateurs dans l'arsenal du balisage des programmes pourrait être utile.

## 6. COMMUNICATION PUBLICITAIRE

### 6.1. Objectifs et dispositions actuelles

Les règles qui s'imposent aux éditeurs en matière de publicité reflètent la volonté de marier deux objectifs divergents : protéger le consommateur par rapport à d'éventuelles dérives des pratiques publicitaires et permettre aux éditeurs de financer leur activité par les ressources générées par la communication publicitaire.

Le décret prévoit le respect de quelques principes essentiels : identification et séparation des contenus éditorial et publicitaire, insertion de la communication publicitaire principalement entre les programmes ; limitations horaires et journalières de la durée de la publicité,...

### 6.2. Questions nouvelles

Le modèle sur lequel ces règles se basent, celui de l'éditeur qui équilibre ses budgets et ses grilles de programmes en alternant communication publicitaire et contenu rédactionnel, est mis en question. Les services non linéaires suppriment la contrainte du moment de diffusion : le public devenu maître du déroulement temporel des programmes peut aisément se libérer des moments imposés de communication publicitaire au sein du flux. De ce fait, les pratiques publicitaires évoluent pour rapprocher la publicité au plus près des contenus : écran partagé, placement de produit, publiereportage, qui questionnent le principe de séparation et le respect de l'intégrité de l'œuvre. Les services à caractère exclusivement publicitaire ou publi-rédactionnel apparaissent.



L'accès aux contenus à la demande met en avant le rôle et la responsabilité des distributeurs de services : les guides électroniques des programmes et portail d'accès aux services à large bande sont en effet des carrefours de la communication publique à fort potentiel.

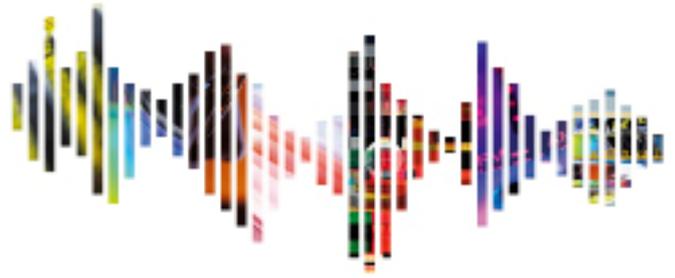
### *6.3. Quelle actualisation ?*

Les principales modifications prévues dans le projet de directive SMA touchent à la durée maximale de communication publicitaire autorisée (suppression de la durée quotidienne maximale) et aux règles d'insertion qui sont assouplies. L'usage des nouvelles techniques publicitaires n'y est pas abordé comme tel mais simplement évoqué. Le placement de produits est en principe interdit, sauf si les Etats membres en décident autrement dans des cas énumérés (dans les œuvres cinématographiques, les films et les séries conçus pour les services de médias audiovisuels, les émissions sportives et les programmes de divertissement ; dans le cas où il n'y a pas de paiement mais uniquement la fourniture à titre gratuit de certains biens ou services en vue de leur inclusion dans le programme) et sous certaines conditions (interdiction dans les programmes pour enfants ; interdiction du placement de produits de tabac et cigarettes et d'entreprises dont l'activité principale est la production ou la vente de ces produits ; interdiction pour les médicaments ou les traitements médicaux spécifiques disponibles uniquement sur ordonnance).

L'organisation de la future directive à deux niveaux réserve aux services de radiodiffusion télévisuelle l'essentiel de ces modifications. Les services à la demande sont concernés par les règles en matière de contenus des communications commerciales, de parrainage et de placement de produits.

Le Parlement de la Communauté française a adopté le 17 juillet 2007 une modification au décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qui ouvre, sous certaines conditions, la possibilité de diffusion de la publicité et de l'autopromotion par écran partagé et introduit des règles relatives aux communications publicitaires interactives et virtuelles.

Face à l'évolution des pratiques, les règles pour les éditeurs de services devront être adaptées. Par exemple, dans les services non linéaires, les limites temporelles n'ont guère de pertinence. L'évolution du rapport entre contenu rédactionnel et communication publicitaire appelle un renforcement des contraintes d'identification de la communication publicitaire, afin de prendre en compte de nouvelles pratiques comme les services exclusivement dédiés au contenu publi-rédactionnel et les services édités par les annonceurs eux-mêmes : si ces services se voient dispensés des contraintes de durée (dans une diffusion linéaire) et d'interdiction d'exclusivité, le caractère autopromotionnel doit être exclusif et clairement annoncé.



Qu'il s'agisse d'insertions publicitaires dans les interfaces et les EPG, ou de support technique à la communication publicitaire interactive des éditeurs, les distributeurs de services deviennent responsables d'une communication publique de contenus publicitaires aux principes desquels ils devraient être tenus.

## 7. TRANSPARENCE ET PLURALISME

### 7.1. Objectifs et dispositions actuelles

En matière de transparence, les éditeurs sont tenus de rendre publiques des informations relatives à leur identité, leur structure de propriété et leurs résultats financiers.

En matière de sauvegarde du pluralisme, l'objectif est de limiter l'impact négatif de positions significatives d'éditeurs sur l'accès du public à une offre pluraliste, au moyen d'une double évaluation : celle des positions significatives (mesurées en termes de contrôle de la propriété et d'audience) et celle du pluralisme de l'offre entendu comme une « pluralité de medias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible ».

### 7.2. Questions nouvelles

En matière de transparence, l'identité de l'éditeur et la structure de contrôle de certaines offres (opérateurs mobiles) ne sont pas toujours clairement établies, principalement lorsqu'il s'agit d'éditeurs autorisés en dehors de la compétence territoriale de la Communauté française. Cette identification est pourtant essentielle dès lors qu'il s'agit d'établir clairement le titulaire de la responsabilité éditoriale.

En matière de pluralisme, la disparition des contraintes de capacité de transmission et la diminution des coûts de diffusion rendent possible un accès à la sphère publique de nouveaux entrants, qu'il s'agisse d'initiatives citoyennes ou de programmes de niche destinés à des groupes restreints, renforçant par là le pluralisme des idées et opinions exprimées. Dans le même temps, la déclinaison de l'offre d'un éditeur en plusieurs canaux à destination du public rend moins pertinentes les analyses d'impact basées sur une approche mono-sectorielle, tout comme elle complexifie les mesures fondées sur l'audience scindée en de multiples formes de consommation.

L'abandon de la radiodiffusion analogique au profit d'une diffusion numérique multiplexée et géographiquement uniformisée – en particulier pour les radios – peut être facteur de concentration, tout en posant en de nouveaux termes la question du partage de bassin d'audience et de marché publicitaire par un grand nombre d'éditeurs de toutes tailles. Les critères d'évaluation du pluralisme de l'offre au public ne devraient-ils pas en tenir compte ?



L'intégration verticale des acteurs de la chaîne de valeur audiovisuelle, combinée au renforcement de la position des distributeurs dans l'élaboration d'une offre de services et sa présentation au public par le biais d'un EPG (*electronic program guide*), est également facteur de concentration et de position significative qui peut à terme affecter l'accès du public à une offre pluraliste (par exemple, refus d'un distributeur d'inclure dans son offre certains services jugés rivaux de ceux qu'il propose comme éditeur, ou réserve à ses services une présentation avantageuse sein de l'EPG, risque de concentration de certains contenus premium dans les offres payantes, au détriment des consommateurs les plus modestes).

### 7.3. Quelle actualisation?

En matière de transparence, le projet de directive SMA prévoit d'imposer à tout fournisseur de service des règles similaires à celles déjà en vigueur en Communauté française.

Le projet de directive est conçu en tension entre assurer les conditions de compétitivité du secteur et garantir le respect de la diversité culturelle et linguistique. Un considérant du projet précise que le Conseil a approuvé, au nom de la Communauté, la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles entrée en vigueur le 18 mars 2007 et que les instruments retenus par les Etats dans leur mise en œuvre de la future directive SMA devraient contribuer à la promotion du pluralisme des médias (considérant 46 quater).

La question de l'accès du public à une offre plurielle présente deux faces : d'un côté il s'agit d'assurer la présence de « *médias indépendants et autonomes* » (les critères sont alors d'audience, de parts de marchés sur des zones géographiques à préciser et pour une étendue de marchés à définir) ; d'un autre côté de soutenir la diversité des projets radiodiffusés (par exemple, par des mesures encourageant les initiatives associatives ou par des mesures correctrices ou encore par des formes de mutualisation des conditions de diffusion). C'est sur ces deux versants que les dispositions décrétales en matière de pluralisme doivent être réexaminées pour correspondre aux évolutions en cours.

A cet égard, convient-il de privilégier une approche mono-sectorielle (par exemple, la radio) ou transversale (à savoir l'impact d'un éditeur sur le public de manière globale) ? Ne conviendrait-il pas de faire évoluer les mesures d'audience, afin de mieux cerner les consommations d'un même programme (un JT vu en direct, en différé sur PVR (*personal video recoder*), téléchargé sur le web, consommé à la demande en IP) ? Convient-il de prévoir le déclenchement « automatique » de procédures d'analyse du marché (dont il faudrait définir les contours) au départ d'indices clairement identifiés ?

D'une manière générale, le paysage audiovisuel verra de plus en plus coexister les acteurs de très grande et très petite taille, répondant à des logiques de fonctionnement



les plus diverses. Cette diversité devrait être prise en compte – voire encouragée – par la législation.

## 8. UNE APPROCHE GRADUELLE

### 8.1. Critères

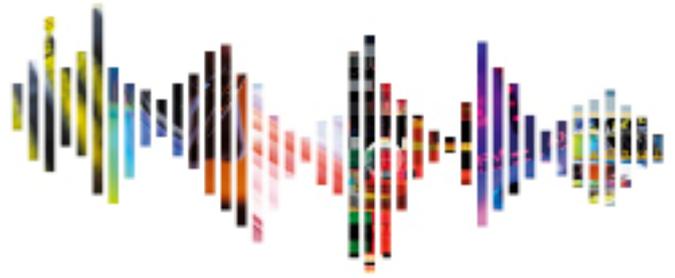
Une conséquence de l'évolution du paysage est la multiplication et la diversification des profils des éditeurs amenés à coexister sur des plateformes issues de la convergence. Cette diversité, dans un paysage qui reste largement dominé par les acteurs historiques, appelle une approche graduelle de la réglementation et à sa suite de la régulation. L'objectif est d'apporter une solution appropriée pour chacune des situations rencontrées, afin de garantir l'égalité de traitement des acteurs en situation similaire (application non discriminatoire), la sécurité juridique et la proportionnalité par rapport aux objectifs poursuivis, tout en rendant possible et en encourageant l'innovation.

Notre législation a déjà fait choix d'une approche graduelle, combinant un régime général commun pour tous les éditeurs et des régimes distincts articulés suivant des critères variés (privé/public, télévision/radio, éditeurs locaux/éditeurs communautaires, téléachat, ASBL,...). Cette configuration pourrait-elle absorber la régulation des services à la demande, moyennant quelques adaptations ou l'approche binaire linéaire/non linéaire s'imposera-t-elle comme le critère fondateur ?

Le critère le plus discuté au niveau européen concerne le contrôle de l'utilisateur final sur le moment de la transmission, à savoir le caractère linéaire ou non-linéaire du service ou du programme. Ce critère fonde la transformation de la directive TVSF en directive SMA. Ce critère présente l'avantage d'être simple, sans équivoque et de permettre l'adaptation des règles existantes, en particulier celles basées sur des durées (quotas, production propre, publicité, etc.), là où la situation spécifique des services non linéaires doit être prise en compte. Le projet de directive SMA peut être qualifié d'approche *a minima*, dénominateur commun pour l'harmonisation des multiples approches nationales d'un secteur qui s'est toujours révélé imprévisible. Il appartient à chaque Etat membre – en Belgique fédérale aux Communautés – de transposer ce socle commun en droit interne en tenant compte de nos spécificités, en premier lieu en matière de champ de compétence (voir panel 1).

Considérant le périmètre global des services de radiodiffusion à prendre en considération et partant d'une hypothèse où les services à la demande se révéleraient davantage complémentaires que substituant, les critères ci-dessous pourraient utilement nourrir une approche graduelle, en interaction avec le binôme linéaire/à la demande :

- **Le profil socioéconomique de l'éditeur** : critère à approcher par une combinaison de critères tels la forme juridique, le volume du chiffre d'affaires



et la part de publicité, ou encore le volume de l'emploi. Pris isolément, chacun de ceux-ci peut prêter à confusion (ainsi, une ASBL peut constituer le cadre d'une activité commerciale, il existe parmi les sociétés commerciales une grande diversité de profils et de tailles) ;

- **Le nombre d'utilisateurs** : l'audience effective d'un service constitue l'indice de l'impact du service sur le public et induirait des régimes différenciés. Plus l'audience est élevée, plus l'impact est important, plus les ressources permettent à l'éditeur d'exercer une responsabilité éditoriale forte en investissant dans les contenus, justifiant l'application de contraintes plus importantes.
- **L'impact du service sur la formation des opinions** : en fonction du type de contenu, l'impact du service sur la formation de l'opinion publique peut fortement varier. Ce critère fut discuté puis abandonné au cours du réexamen de la directive TVSF et est utilisé, parmi d'autres, par la DLM (régulateur allemand) pour fonder une régulation graduelle. Quel est l'attrait de ce contenu pour la vie de la communauté ? Un débat public peut-il en résulter ? Le contenu propose-t-il une diversité de questions d'actualité pertinentes ? Plus grand sera l'intérêt du contenu pour la vie de la collectivité, plus importante sera la communication entre les spectateurs et plus fort sera le potentiel d'influence du service sur la formation de l'opinion publique<sup>3</sup>. Il en va de même pour les programmes fictionnels à gros budgets, eux aussi davantage susceptibles d'influencer l'opinion, du fait de l'attractivité de leurs contenus. Ce critère reste toutefois difficile à objectiver, et donc sujet à contestation, ce qui introduit un risque d'insécurité juridique.
- **Le caractère ouvert ou fermé de la chaîne de diffusion** : existe-t-il, au niveau des différents maillons de la chaîne qui relie l'éditeur au public, un *gatekeeper* qui a la faculté de fermer ou d'ouvrir l'accès à cette chaîne ? C'est le cas, par exemple, d'un distributeur de services qui peut librement négocier les contrats de distribution des services avec leurs éditeurs, ou du régulateur qui octroie les ressources rares en cas de diffusion hertzienne terrestre. A contrario, il n'existe aucune entrave à la mise à disposition d'un service par le biais d'un site internet. Dans le cas d'une offre de contenus fermée, le public serait en droit d'attendre un contrôle plus strict des éditeurs, notamment du fait du caractère exclusif de l'accès à l'offre.
- **La nature du service** : entre services visant une offre de contenus très spécifiques et services généralistes à portée plus large, certaines obligations pourraient être modulées. Par exemple, pour les services sonores thématiques et les services destinés à des minorités culturelles, certaines obligations visant à la diversité interne se révéleraient sans objet. Ce serait également le cas pour certains services à finalité spécifique comme les services uniquement composés de communication publicitaire.

---

<sup>3</sup> Document original : [http://www.ulr.de/ULR\\_LM\\_DLM\\_Position/dlmstr\\_rf\\_md.pdf](http://www.ulr.de/ULR_LM_DLM_Position/dlmstr_rf_md.pdf) (6 novembre 2003). Traduction anglaise : [http://www.ulr.de/ULR\\_LM\\_DLM\\_Position/strukturpapier\\_eng.pdf](http://www.ulr.de/ULR_LM_DLM_Position/strukturpapier_eng.pdf) (18 mai 2004). La première version de la prise de position de la DLM date du 9 décembre 1998 : ([http://www.ulr.de/ULR\\_LM\\_DLM\\_Position/strukturpapier.pdf](http://www.ulr.de/ULR_LM_DLM_Position/strukturpapier.pdf)).



## 8.2. Redéfinition de la responsabilité éditoriale

La notion de responsabilité éditoriale devient de plus en plus complexe. De producteur isolé d'une matière audiovisuelle qu'il exploite à titre exclusif, l'éditeur évolue vers un fonctionnement en réseaux de production et de diffusion où les contenus s'échangent au même titre que les participations financières. Il n'est ainsi pas inconcevable de trouver deux éditeurs sollicitant une autorisation pour un même contenu, diffusé sous des formes différentes (pour l'un dans le flux d'un service linéaire, pour l'autre à la demande).

L'exercice de la responsabilité éditoriale peut aussi varier en intensité, en fonction de l'investissement de l'éditeur dans des contenus à forte valeur ajoutée. Un service qui propose des programmes d'information en continu exercera ainsi sa responsabilité éditoriale avec infiniment plus d'intensité que l'éditeur qui diffuse un flux musical établi au moyen d'un logiciel de programmation – ce qui est rendu possible, à faible coût, au moyen de technologies couramment disponibles.

Dans ce contexte, la transparence est particulièrement nécessaire et devrait être renforcée, par exemple en reportant in fine sur le distributeur de services la responsabilité de fournir, en parallèle de son offre, les données de base relatives aux éditeurs qui y sont repris.

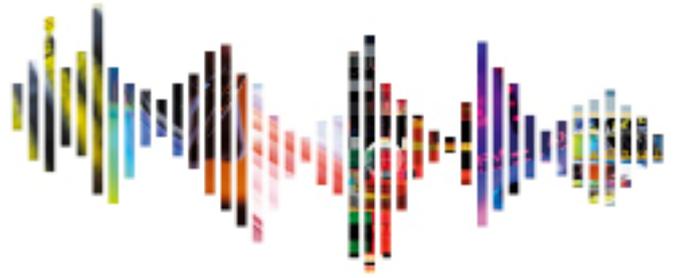
## 8.3. Régime d'autorisation ou régime déclaratif ?

En application de la législation actuelle, tout service de radiodiffusion est soumis à autorisation préalable. A l'origine, la procédure d'autorisation préalable était liée à l'octroi d'une licence d'exploitation d'une ressource rare, puis éventuellement d'un financement ou d'un droit de diffusion obligatoire. Aujourd'hui, à l'exception de la radiodiffusion sonore par voie terrestre, l'autorisation n'est plus liée à l'octroi de tels privilèges nécessaires au démarrage de l'activité, et autrefois matérialisés dans une convention de droit privé entre le gouvernement et l'éditeur.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et l'égalité de traitement qu'imposent ses procédures au Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, l'autorisation préalable ne représente plus une forme de sélection mais bien une forme de vérification préalable du fait que le candidat remplisse toutes les conditions prévues. Si les conditions sont réunies, le régulateur a le devoir de l'autoriser à proposer son service au public. Un tel régime d'autorisation préalable se résume donc, dans les faits, à « un régime déclaratif masqué »<sup>4</sup>. Il ne garde sa pertinence que dans le cas où l'autorisation est liée, comme aux premiers jours de la radiodiffusion, à l'usage de

---

<sup>4</sup> J.-F. Furnémont, *L'autorisation des éditeurs de services : un régime déclaratif masqué ?*, 19 mars 2004 (<http://www.csa.be/documents/show/493>).



ressources spectrales. Convient-il de le maintenir ou de le substituer par un régime de déclaration préalable, également approché par une critériologie adaptée.

De plus, un régime d'autorisation préalable perd son sens dès lors que la sphère publique est librement accessible par les éditeurs de services. En recourant à des modes de diffusion libres de toute contrainte d'accès (distributeur de services ou régulateur des fréquences), les fournisseurs de contenu se sentent libres d'entamer leur activité sans même l'obtention d'une autorisation en bonne et due forme.

Cette problématique renvoie à celle de l'exercice de la police de l'audiovisuel dans un contexte totalement ouvert comme celui de l'Internet. Même en trouvant une solution aux questions de compétence territoriale, le régulateur qui prétendrait prendre en compte la totalité des contenus audiovisuels disponibles sur l'Internet devrait disposer du don d'ubiquité. Contrairement aux offres payantes des distributeurs ou au spectre hertzien, Internet ne dépend pas d'un nombre limité de *gatekeepers* centralisés, évoluant dans un contexte de rareté de ressources, qu'il suffit d'observer pour assurer une régulation effective et efficace sur l'ensemble des services proposés. Dans ce contexte, l'exercice même d'une régulation sur les services audiovisuels exclusivement diffusés sur une plateforme ouverte telle Internet pose question.

Ne s'agirait-il pas là aussi d'appliquer une approche graduelle : afin d'y permettre la libre expression de tous par des moyens audiovisuels, et moyennant un principe de déclaration préalable, un seuil minimal d'impact sur l'opinion ne serait-il pas envisageable pour justifier d'une régulation spécifique de leur statut de communication publique ?

## 9. CONCLUSIONS

Les dispositions réglementaires actuelles en Communauté française sont-elles ou non en mesure d'absorber la régulation des services à la demande et son approche européenne ?

Dans le périmètre plus large de la radiodiffusion tel qu'identifié en Communauté française, l'approche pragmatique paraît être celle d'une réactualisation tout en réaffirmant, ainsi que le fait le projet de directive européenne, la pertinence des objectifs et principes liés au respect des droits fondamentaux.

L'approfondissement de l'approche graduelle déjà présente dans notre législation devrait se faire - au-delà du critère du choix du moment de la transmission- sur base de critères proportionnés aux objectifs recherchés : impact sur l'opinion, profil socio-économique de l'éditeur, caractère ouvert ou non de la chaîne de diffusion. Elle agirait non seulement sur l'intensité des obligations, comme déjà en partie à l'œuvre actuellement, mais également sur le choix du régime d'autorisation ou de déclaration



préalable de l'éditeur ainsi que sur l'intensité du contrôle par le régulateur. Dans certains cas, par exemple sous un certain seuil d'impact sur l'opinion, cette intensité pourrait être nulle, ce qui équivaldrait à un régime de dérogation déjà en partie présent actuellement.

La réglementation des contenus s'adresse avant tout à l'éditeur, dont l'identification reste centrale. Il exerce la responsabilité éditoriale. D'autres acteurs, en particulier le distributeur, voient cependant de manière circonscrite leur responsabilité également engagée.

Apporter une réponse graduelle à la diversité nouvelle des formats et profils des éditeurs et des plateformes apparaît comme l'un des enjeux majeurs de la régulation du paysage audiovisuel dans le futur.