

## Des équilibres et contrepoids pour promouvoir le pluralisme des médias et la diversité des contenus à l'ère numérique

\* \* \*

Conférence « La télévision numérique en Europe :  
maximaliser ses potentialités pour le public »  
Conseil de l'Europe, Rome, 3 novembre 2003.

\* \* \*

Adepte de la pensée positive, la Commission européenne proclame que l'abandon de l'analogique et le passage au numérique ne se réduisent pas à un « *simple changement d'infrastructure, sans valeur ajoutée pour la population* » mais que « *le défi consiste à stimuler la demande pour que le processus soit induit par l'offre de services* »<sup>1</sup>. En même temps, la Commission européenne insiste sur « *tous les avantages [qui] découlent de la possibilité de traiter et de comprimer les données numériques permettant une utilisation plus rationnelle du réseau que dans le cas des signaux analogiques* » et permettant d'accroître le rendement des ressources du spectre radioélectrique, « *actuellement absorbées par la télévision analogique hertzienne* ».

En Belgique, le principe constitutionnel de libertés publiques et de droits subjectifs institue une différenciation entre la communication publique - comme l'affichage, la presse écrite ou la radiodiffusion - et les correspondances privées- comme la lettre manuscrite, le courrier électronique ou la téléphonie vocale. En tant que communication au public, la radiodiffusion est une composante de l'espace public démocratique : elle doit être réglée au plus près des activités concernées, tant en matière de supports que de contenus ; et elle doit être réglée par les autorités compétentes pour ce qui touche à l'autonomie culturelle des personnes et des groupes. Dans l'Etat fédéral qu'est la Belgique, la radiodiffusion relève de la compétence des Communautés. Dans la partie francophone du pays, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est l'autorité administrative en charge de sa régulation, au sens que lui donne le Conseil de l'Europe.

Le développement de l'environnement numérique est inéluctable du point de vue de l'évolution technologique. Mais il est loin d'être qu'une affaire d'infrastructures. Il doit être traité selon des objectifs politiques.

Le passage au numérique ne doit en effet pas entraîner une restriction des libertés publiques et des droits subjectifs, que ce soit par une diminution du pluralisme externe des médias (qui pourrait faire suite à la redistribution des ressources du spectre libérées par l'abandon de l'analogique pour transférer l'accès à cette ressource à des opérateurs qui s'en serviraient pour proposer des services différents), que ce soit par un affaiblissement de la diversité interne à la radiodiffusion numérique (suite à l'intégration verticale des éditeurs ou des distributeurs de services).

---

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)*, Bruxelles, COM (2003) 541 final, 17.09.03, p. 15.

A ce jour, la Belgique n'a pas encore publié ses intentions relatives au passage au numérique.

Par contre, la Communauté française de Belgique a déjà apporté des réponses en matière de radiodiffusion. Ces options politiques figurent dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et s'inscrivent dans le respect des principes réglementaires adoptés au niveau européen <sup>2</sup>.

Ce décret s'applique à toute activité de radiodiffusion établie ou réputée établie en Communauté française, sans qu'une définition stricte en vienne à limiter l'exercice. Pour le régulateur, son champ d'application est celui de la communication au public.

Le décret du 27 février 2003 a comme particularité d'aborder le secteur de la radiodiffusion en distinguant non pas ses principaux acteurs mais ses principales fonctions. C'est ainsi que ce texte distingue l'éditeur de services, le distributeur de services et de l'opérateur de réseau. Cette différenciation fonctionnelle permet une égalisation des droits et obligations des acteurs concernés. Elle est aussi une première prise en compte réglementaire de l'environnement numérique.

L'éditeur de services de radiodiffusion exerce sa responsabilité sur l'élaboration et la fourniture de contenus : il a une fonction de contrôle rédactionnel et de programmateur éditorial (par exemple, la RTBF ou France Télévisions). L'opérateur de réseau assure l'établissement et l'exploitation de l'infrastructure ou réseaux : il a une fonction de transport de signaux et de fourniture de capacités de transmission (par exemple les opérateurs de câble ou de satellite). La fonction de distribution des services est, à la différence de celle d'opérateur de réseau, une fonction culturelle dans la mesure où il s'agit de composer et de commercialiser une offre de programmes et de services de radiodiffusion à destination du public de la Communauté française, considéré dans son ensemble ou considéré dans ses composantes géographiques, sociales ou culturelles. Le distributeur a une fonction d'assemblage et de mise à la disposition publique, de sa propre initiative ou sur appel individuel de l'utilisateur final, de contenus élaborés par un éditeur et techniquement transmis à distance par un opérateur de réseau. A la différence de l'éditeur de services, le distributeur exerce une fonction éditoriale dérivée (il compose une offre produite par d'autres) mais primordiale (il la programme en vertu des utilisateurs finaux avec lesquels il est en contact immédiat). Cette fonction est déjà bien connue dans l'offre numérique actuelle.

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'institue aucun régime particulier pour l'éditeur dans l'environnement numérique. Ses droits et ses obligations sont identiques dans l'environnement analogique et numérique. Le respect de la dignité humaine, la protection des mineurs ou la séparation des contenus éditoriaux des

---

<sup>2</sup> Pour rappel, la réglementation doit être fondée sur des objectifs politiques clairement définis ; se limiter au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs ; renforcer encore la sécurité juridique dans un marché dynamique ; viser la neutralité technologique ; être mise en œuvre aussi près que possible des activités réglementées. Ces principes ont été réaffirmés dans la communication de la Commission *Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés - Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications*, COM (1999) 539, et dans la communication *Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique*, COM (1999) 657 final.

contenus commerciaux, par exemple, s'imposent à tous et à tout moment. Il appartient au régulateur à la fois d'autoriser les éditeurs privés pour chacun de leurs services et de contrôler le respect de leurs obligations.

Le décret n'institue pas davantage de régime particulier pour les distributeurs et les opérateurs de réseaux qu'ils exercent leurs métiers dans l'environnement analogique ou numérique, à l'exception toutefois de dispositions relatives à la distribution de services et l'assignation de fréquences hertziennes terrestres (« ressources rares »).

La législation tient compte de la réalité sur le terrain : 90 % des ménages sont abonnés au câble, ils reçoivent en analogique jusqu'à 44 programmes, pour un coût moyen de 90 euros (TVA et droits d'auteur exclus).

La législation fait peser sur les seuls distributeurs de service par câble – que ce soit en analogique ou en numérique – une obligation de « must carry » : ils sont tenus de proposer au public une offre de base prédéfinie au travers des droits de distribution obligatoire reconnus à certains types d'éditeurs de services. Cette obligation se justifie par des objectifs de pluralisme de l'offre médiatique, en contrepartie de la puissance significative de marché qu'ils exercent, seuls ou collectivement. Avec le nouveau décret sur la radiodiffusion, les critères d'attribution du « must carry » sont devenus plus sélectifs : seuls en bénéficient aujourd'hui, sur une base automatique, tous les services de radiodiffusion télévisuelle et sonore des éditeurs publics francophones (et, sous la condition de réciprocité, de leurs homologues flamand et germanophone), afin qu'ils puissent exercer leur obligation de service public de desserte géographique. Peuvent en bénéficier les services de radiodiffusion télévisuelle d'un éditeur qui a un établissement stable en Communauté française (volume de production propre et de coproduction, niveau d'emplois, etc.) ou qui contribue à la production d'œuvres audiovisuelles, selon des modalités fixées par convention.

L'offre de base est préalable à la fourniture de toute offre complémentaire et doit être garantie à tous les abonnés aux réseaux de télédistribution de la Communauté française de Belgique, à un prix déterminé, selon une qualité donnée et sans discrimination géographique ou sociale.

Etant déjà fournie en analogique, cette offre de base doit l'être également en numérique, la durée du « simulcast » ne posant a fortiori aucun problème particulier de capacité de transmission pour les réseaux de télédistribution.

Le « must carry » a, depuis plus de 15 ans, valorisé cette option technologique, en appui à un savoir-faire régional. Cette option est aujourd'hui confortée dans la nouvelle législation.

Sous l'aspect de la transition vers le numérique, l'enjeu est de « *passer de la phase d'adoption, pilotée par la télévision à péage, dans laquelle tôt ou tard les opérateurs convertissent les abonnés au numérique, à la phase de consolidation, dans laquelle certains* »

*consommateurs décident de s'équiper d'appareils numériques pour capter les services de télévision numérique en clair»<sup>3</sup>.*

En Communauté française de Belgique, l'initiative industrielle et commerciale est laissée aux acteurs historiques de la distribution par câble. Les opérateurs des réseaux de télédistribution (« Le Câble »), sociétés intercommunales associant des opérateurs industriels - adossés au secteur électrique - aux pouvoirs locaux ou regroupant des collectivités locales entre elles se sont coalisés avec l'éditeur pionnier de services payants de radiodiffusion (« Canal+ Belgique »). Après une mise en place laborieuse en 1999 du « Bouquet numérique », programmation complémentaire à l'offre de base restée en format analogique<sup>4</sup>, un consortium nouvellement constitué les associant à des intérêts financiers publics régionaux doit aujourd'hui réussir la numérisation de l'ensemble de la fourniture par câble des services de radiodiffusion, en accès libre et conditionnel.

Le numérique n'est pas qu'une question d'infrastructures et de réseaux. Toutefois, les logiques internes aux réseaux et infrastructures dominent les débats. Il s'agit aujourd'hui comme hier d'un goulet d'étranglement qui tend à imposer ses rythmes de décision et ses normes. L'avancée réglementaire européenne en cette matière est significative, tout comme l'est l'absence d'évolution réglementaire européenne qui aborde de manière globale les contenus radiodiffusés. Un problème complémentaire de cette évolution législative à deux vitesses réside dans une prééminence du droit de la concurrence alors que nous savons que celui-ci ne peut suffire pour aborder les contenus radiodiffusés et qu'il peut même parfois faire obstacle aux objectifs politiques de sauvegarde du pluralisme et de développement culturel.

Le fait de séparer, dans le droit de la Communauté française, les fonctions de distributeur de services et d'opérateur de réseaux permet de soutenir davantage le rôle culturel et social de la radiodiffusion.

Mais ce n'est pas suffisant, loin s'en faut. C'est pourquoi le nouveau décret comporte des règles en matière de transparence des entreprises du secteur de la radiodiffusion et des règles en matière de sauvegarde du pluralisme inspirées des travaux du Conseil de l'Europe en matière de propriété et de contrôle des médias. Le CSA enclenche une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre de programmes et services de radiodiffusion lorsqu'un éditeur ou un distributeur de services exerce une position significative susceptible de porter atteinte à la « *liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion* ». Des seuils de détention du capital ou d'audience cumulée constituent l'exercice d'une position significative. Par « offre pluraliste », le décret entend « *une offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes, reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées* ». On retrouve ici la combinaison de pluralisme externe des médias et de diversité interne des contenus. Même si ces dispositions se comprennent plus aisément dans

---

<sup>3</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)*, Bruxelles, COM(2003)541 final, 17.09.03, p. 13.

<sup>4</sup> En 2001 : 40.000 abonnés au « Bouquet numérique » pour 155.000 abonnés à Canal + Premium pour près de 1,2 million d'abonnés à la télédistribution en Communauté française de Belgique, soit 3,5 %.

l'environnement analogique, elles s'imposent aussi dans l'univers numérique. En cas de restriction à cette liberté du public, le CSA est habilité à prendre des mesures pour remédier à la situation, en accord avec l'acteur concerné ou contre son gré en cas d'échec de la concertation. Le CSA n'a pas encore exercé cette compétence nouvelle.

Les questions de pluralisme et de diversité s'étendent aux conditions d'accès des éditeurs et des distributeurs de services aux infrastructures et réseaux et à leurs équipements terminaux <sup>5</sup>. Le nouveau décret habilite le gouvernement à prendre des mesures de portée réglementaire pour assurer l'accessibilité des utilisateurs finaux à l'ensemble des services de radiodiffusion. De son côté, le régulateur peut imposer des obligations spécifiques aux opérateurs de réseau puissants sur le marché ou à tous les opérateurs de réseau afin de se conformer à des engagements internationaux ou d'assurer la connectivité de bout en bout. De même, le régulateur doit être compétent pour trancher de manière contraignante les litiges entre entreprises, dans le cadre d'une procédure de règlement des différends.

En conclusion, la préparation à l'environnement numérique du nouveau décret va aussi loin que possible à ce jour dans le cadre des compétences de la Communauté française.

L'objectif politique de sauvegarde des libertés publiques et des droits subjectifs est réaffirmé. Des dispositions sont prises, au moins théoriquement, pour assurer des équilibres et contrepoids et promouvoir le pluralisme externe des médias et la diversité interne à la radiodiffusion. Le régulateur en est un acteur durable.

Le rôle du service public de radiodiffusion est garanti complémentirement aux dispositions législatives et financières qui lui sont spécifiques.

Le passage d'une situation de rareté des ressources de transmission à une abondance relative des capacités de communication - principalement pour la distribution par câble en Communauté française de Belgique - ne génère pas en soi de nouveaux goulots d'étranglement, mais de nouvelles formes de ceux-ci. Les risques de développement de systèmes propriétaires sont loin d'être nuls et la situation de petit marché de la Communauté française la rend dépendante de choix extérieurs. C'est la raison pour laquelle le régulateur ne peut que solliciter que des normes soient adoptées au niveau européen. La gestion des ressources et services associés aux équipements va nécessiter une attention particulière des acteurs pour que l'information soit accessible au public et du régulateur pour que l'accès ne soit pas réservé.

Le développement numérique met en scène la fonction, désormais capitale, de distributeur de services qui se trouve à la croisée des chemins des éditeurs-producteurs de programmes, des transporteurs-gestionnaires de réseaux de signaux et du public. Il appartiendra au régulateur d'être particulièrement attentif à ce que cette fonction, au lieu de favoriser la coopération, ne constitue pas un nouveau goulet d'étranglement imposant aux autres ses objectifs culturels et ses rentabilités.

---

<sup>5</sup> Systèmes d'accès conditionnel - CAS, interfaces de programmes d'application - API, guides électroniques de programmes - EPG, etc.

Enfin, le nouveau décret va aussi loin que possible, à une exception près, celle de l'information et de la formation du public à l'utilisation des moyens de communication au public. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne manque pas une occasion de réitérer l'importance d'une réelle éducation aux médias sans avoir les moyens ni de soutenir matériellement des initiatives en cette matière ni de faire connaître largement son rôle aux citoyens, au fondement de son action qui est à la croisée des libertés fondamentales de nos démocraties.

Evelyne Lentzen  
Présidente du Conseil supérieur de  
l'audiovisuel de la Communauté  
française de Belgique