



ARTICLE 19

**Les politiques publiques médiatiques dans
les pays démocratiques :**

**Analyse comparative et recommandations
adaptées au contexte tunisien**

Table des matières

Introduction générale	3
1. Questions spécifiques à la politique publique médiatique	8
1.1. Quelle construction institutionnelle pour l'élaboration d'une politique publique médiatique ?	8
1.1.1. Contexte et enjeux.....	8
1.1.2. Royaume-Uni	9
1.1.3. Canada.....	11
1.1.4. Bosnie-Herzégovine	12
1.2. Quelles garanties pour l'indépendance des médias de service public ?.....	14
1.2.1. Contexte et enjeux	14
1.2.2. Royaume-Uni	15
1.2.3. Italie.....	16
1.2.4. Croatie.....	17
1.3. Quels mécanismes de soutien aux médias ?	19
1.3.1. Contexte et enjeux	19
1.3.2. Irlande	20
1.3.3. Croatie.....	21
1.3.4. France	22
1.4. Quelle articulation entre régulation et autorégulation ?	25
1.4.1. Contexte et enjeux	25
1.4.2. Ethique journalistique (Bosnie-Herzégovine)	26
1.4.3. Protection du consommateur (Royaume-Uni)	28
1.4.4. Protection des mineurs (Pays-Bas)	28
2. Recommandation pour une politique publique médiatique adaptée au contexte tunisien	30
2.1. Contexte	30
2.2. Construction institutionnelle	32
2.2.1. Le rôle des instances constitutionnelles indépendantes	32
2.2.2. Garantir l'indépendance et la pérennité de l'Instance de régulation de la communication audiovisuelle	32
2.2.3. L'enjeu de la mise en place d'un département dédié à la formulation d'une politique publique médiatique	34
2.3. Indépendance des médias de service public.....	34
2.3.1. L'indispensable réforme des médias de service public	34
2.3.2. Le cas des médias confisqués.....	37
2.4. Mécanismes de soutien aux médias	39
2.4.1. Un secteur en crise(s)	39
2.4.2. Limiter les initiatives isolées.....	39
2.4.3. Développer une stratégie de soutien globale et durable	40
2.5. Articulation entre régulation et autorégulation	42

Introduction générale

La politique publique médiatique recouvre particulièrement la législation relative aux médias ainsi qu'une multitude d'initiatives réglementaires et politiques ciblant les médias, mais également l'ensemble du secteur des réseaux et des services de communication électronique.

L'adoption et la mise en œuvre appropriée de la politique publique médiatique ont un impact qui dépasse l'activité des médias eux-mêmes dans la mesure où elles génèrent une importance démocratique, culturelle, sociale et économique. En plus d'être un secteur économique important et un vecteur d'innovation, le secteur des médias en général et des médias audiovisuels en particulier, nourrit et influence souvent notre vision du monde, nos valeurs et nos croyances. La politique publique implique la mise en place d'institutions permettant l'exercice effectif de la liberté d'expression. Par conséquent, elle découle du droit international des droits de l'homme qui garantit le droit à la liberté d'expression. Plus précisément, l'article (19) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel la Tunisie a adhéré, stipule que « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Par ailleurs, la politique médiatique de tout pays est indissociable des droits de l'homme et doit reposer sur la réaffirmation de la liberté d'expression et d'information, sachant qu'elle est nécessaire au développement social, économique, culturel et politique de chaque être humain. Elle est également une condition du progrès harmonieux des groupes sociaux et culturels nationaux, voire de la communauté internationale, dans la mesure où les réseaux de communication électronique offrent une audience mondiale potentielle à toute information. Du point de vue du développement technologique et de l'évolution des modes de consommation, lesquels sont indissociables, l'histoire des politiques publiques médiatiques est étroitement liée au développement des secteurs de la radio puis de la télévision.

A l'origine de ces politiques, on repère communément deux sollicitudes : la première, d'ordre technologique, concerne la détermination de l'État à organiser l'exploitation d'un bien public et original, à savoir le spectre des fréquences hertziennes terrestres. Quant à la seconde, qui incarne une dimension démocratique, elle concerne le caractère de masse des médias audiovisuels dont la diffusion par voie hertzienne terrestre permet, contrairement à la presse, de cibler potentiellement l'ensemble de la population, et ce à titre gracieux pour le public.

Ces deux sollicitudes affecteront non seulement le droit, mais également les pratiques des acteurs économiques impliqués. Par conséquent, dans la plupart des démocraties, et du moins dans les pays européens, l'industrie audiovisuelle sera d'abord déployée dans un contexte de monopole public. La raison en est que les fréquences constituent une ressource publique rare. De même au lendemain de la deuxième guerre mondiale notamment et les destructions occasionnées par la machine de propagande du régime nazi, ces médias de masse ont eu un impact significatif sur la formation de l'opinion publique et pouvaient, par conséquent, être utilisés dans le but d'affaiblir, voire détruire, la démocratie. Ainsi, la politique publique médiatique recèle à peine les aspects complexes qu'elle renferme de nos jours et se réduit à l'organisation des services publics de diffusion (la radio puis la télévision). En effet, cette politique s'avère monopolistique et son autonomie demeure sévèrement restreinte, ou assez relative, tant dans sa gouvernance que dans ses choix éditoriaux. En fait, ce service public est la plupart du temps placé sous la tutelle d'un ministère de l'Information ou des Télécommunications. Ainsi, en Belgique, par exemple, l'Institut

National de la Radiodiffusion (INR - 1930) puis son successeur l'Office Belge de la radio et de la télévision (RTB - 1960) sont réglementés par le Ministère des Affaires Culturelles. En France, avant la deuxième guerre mondiale, la Radio-PTT Vision (1935) et son successeur la Radio Nationale (1939) étaient sous la tutelle du Ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones. Puis à l'issue de la guerre, la Radiodiffusion française (RDF - 1945) et ses successeurs la Radiotélévision Française (RTF - 1949) et l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF - 1964) étaient sous la direction du Ministère de l'Information. Dans les pays où la démocratie est minée, ce type de contrôle est souvent intégral, transformant le média de service public, censé fournir une information pluraliste et diversifiée, en média d'État voué à la diffusion de la propagande du régime en place. Cependant, même dans les démocraties, de telles contraintes de tutelle peuvent parfois créer des tensions entre l'autonomie et le contrôle des médias de service public, sur lesquels les politiciens ont du mal à ne pas exercer d'influence. Par conséquent, en France, il était impossible pour la RTF de prêcher la guerre en Algérie, tandis qu'en Belgique l'inébranlable Directeur général de la RTB (de 1960 à 1984) était un activiste notoire du principal parti francophone.

Cela fait déjà quelque temps que la première préoccupation (technologique) a perdu la plupart de ses raisons et que le monopole public de la radiodiffusion a été abandonné. Le processus de libéralisation, amorcé au Royaume-Uni après la seconde guerre mondiale, s'est étendu à la plupart des démocraties occidentales dans les années 1980, pour se propager aux pays d'Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989. Il a également atteint les pays africains lors des mouvements de démocratisation des années 1990 et 2000. La pénurie en fréquences constitue toujours un problème connexe (mais de moins en moins) dans le secteur de la radio dont la consommation (analogique ou numérique) demeure encore étroitement liée à l'usage de fréquences hertziennes. Mais, pour le secteur de la télévision, la situation n'est presque plus la même. Du fait du développement et de la généralisation des réseaux par satellite et par câble (systèmes coaxiaux et bifilaires) depuis les années 1980 et la généralisation de la consommation « over-the-top » à partir des années 2000, l'industrie de la télévision s'est détachée des réseaux terrestres sur la plupart des marchés. C'est pourquoi la radiodiffusion s'est progressivement démocratisée, diversifiée, privatisée et également internationalisée grâce aux satellites puis à Internet.

En revanche, la seconde préoccupation (démocratique) demeure importante, même si ses contours ont changé : « la question du fondement du droit et de ses modes d'intervention ne s'inscrit plus dans une logique de rareté, caractéristique des régulations de l'audiovisuel durant la majeure partie du XXe siècle, mais procède d'une logique de risque reflétant les dynamiques de la régulation dans les espaces constitués par les réseaux ». Ainsi, par exemple, les enjeux de politique publique concernant les opportunités posées par les offres linéaires proposées par un nombre d'acteurs techniquement limité, évoluent progressivement vers des enjeux induits par les besoins exprimés par chaque utilisateur se retrouvant en mesure de décider du contenu qu'il va consommer, ainsi que du timing, de l'endroit et du type d'appareil. Ce qui conduit à poser de nouveaux défis en rapport avec les grands objectifs qui continuent à fonder ces politiques à savoir : la garantie du pluralisme et de la diversité, la protection de l'enfance, l'encadrement de la communication commerciale, le respect de la dignité humaine, la lutte contre le discours incitant à la haine ou la discrimination, la promotion des œuvres nationales...

Les politiques publiques médiatiques s'adapteront progressivement à ces changements des technologies et des usages qui affecteront, à leur tour, les pratiques des acteurs économiques impliqués, sans pour autant perdre leur pertinence. Les objectifs d'intérêt public susmentionnés doivent toujours être garantis. C'est évidemment la capacité de ces politiques à modifier les lois et les normes qui leur permet de maintenir cette pertinence : « Dès lors que les

médias évoluent, leur régulation se transforme de concert, non pas par pur *“déterminisme réglementaire”*, mais pour ce qui la fonde au regard des enjeux posés par les nouvelles techniques, les contenus qu’elles permettent de véhiculer et les modes de consommation qu’elles entraînent. Comme il n’existe pas de visée techniciste de la communication, il ne peut y avoir de conception *“régulatoriste”* des politiques de contrôle de la radiodiffusion qui entendrait réguler pour réguler. Elles aussi sont, en quelque sorte, fonction des besoins de la société et du marché ». Cependant, il est incontestable que les politiques publiques qui ne s’adaptent pas à ce nouveau contexte perdront rapidement toute pertinence et légitimité. Cela est particulièrement vrai lorsqu’elles continuent d’être considérées isolément ou en silos, plutôt que d’être envisagées comme un aspect d’une politique plus large dédiée à la régulation des réseaux et des services de communications électroniques. Politique qui ne se limite plus à l’influence de médias de masse sur la formation des opinions, mais concerne également la politique culturelle au sens large, le respect des droits des auteurs, l’éducation au respect des droits et valeurs fondamentaux, l’intégrité des processus démocratiques, les lois sur la concurrence, la politique industrielle, la lutte contre la cybercriminalité, etc.

Le principal impact de ces évolutions technologiques et d’usage sur les politiques publiques médiatiques, consiste à abandonner le monopole public et la tutelle sur celui-ci afin de privilégier la libéralisation, idéologique et économique, du secteur audiovisuel. Cependant, cela ne signifie pas que le secteur est entièrement libéralisé. Il devrait encore se conformer à des réglementations relativement détaillées et continuer de garantir que de nombreux objectifs d’intérêt public soient atteints. Comme nous le verrons au chapitre 3.1., ces réglementations sont généralement conçues au sein de départements ministériels spécifiques et sont débattues, amendées, approuvées et évaluées dans des commissions parlementaires dédiées.

La deuxième caractéristique fondamentale des politiques publiques médiatiques est que renoncer au monopole public ne signifie pas l’abandon du service public. Ainsi le Comité ministériel et l’Assemblée Parlementaire du Conseil de l’Europe l’ont exprimé dans de nombreuses décisions et recommandations, notamment dans la Recommandation sur le mandat des médias de service public dans la société de l’information. Pour eux, même dans un environnement libéralisé et concurrentiel, le service public continue de jouer un rôle spécifique *« qui consiste à promouvoir les valeurs des sociétés démocratiques, en particulier le respect des droits de l’homme, des cultures et du pluralisme politique ; et compte tenu de son but, qui vise à offrir un vaste choix de programmes et de services à toutes les catégories du public afin de promouvoir la cohésion sociale, la diversité culturelle ainsi qu’une communication pluraliste accessible à tous »*. Dans la même Recommandation, le Conseil de l’Europe demeure *« persuadé que, bien qu’il faille tenir compte des questions liées au marché et à la concurrence, l’intérêt commun exige que les médias de service public se voient accorder les moyens nécessaires pour accomplir la mission de service public qui leur a été confiée »*. Le chapitre 3.2. présente l’organisation du service public en termes de gouvernance, des modalités de fixation de ses objectifs et des moyens de financement, ainsi qu’en termes de respect de son autonomie.

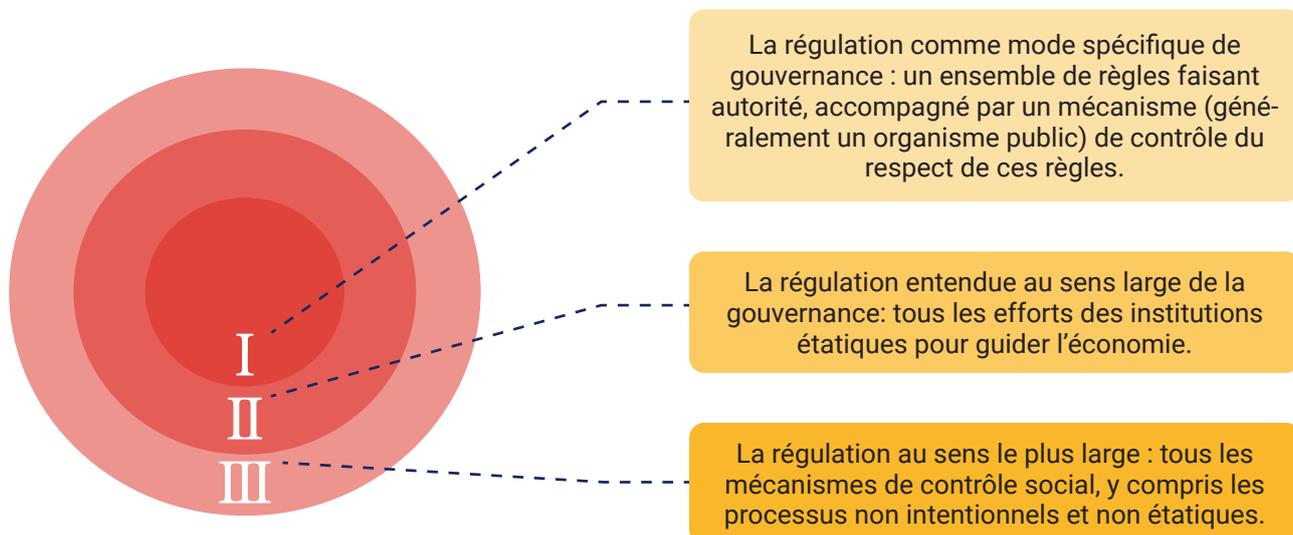
La troisième orientation majeure adoptée par les politiques publiques médiatiques dans les pays démocratiques consiste à promulguer une série plus ou moins élaborée de mesures juridiques, financières ou fiscales visant à promouvoir le financement, la conception, la diffusion et la distribution de la production audiovisuelle. Ces mesures peuvent inclure diverses dispositions telles que l’élaboration d’un cadre juridique destiné à protéger les droits des auteurs et des créateurs (y compris des réglementations en rapport avec leur relation avec les producteurs et les radiodiffuseurs), l’appui direct à la production audiovisuelle et cinématographique par le biais de fonds dédiés spécifiquement à cette mission de redistribution (fournis par l’État, le public ou les acteurs du marché selon les cas

et financés à des degrés divers), la mise en place d'un système de quotas pour les radiodiffuseurs destiné à la production, la diffusion ou la promotion des œuvres nationales ou européennes, l'instauration d'incitations fiscales destinées à promouvoir la création audiovisuelle nationale ou attirer des investissements internationaux, etc. A noter que certaines de ces mesures sont décrites en détail dans le chapitre 3.3.

La quatrième caractéristique fondamentale des politiques publiques médiatiques réside dans la prise de conscience que les développements ci-dessus détaillés (libéralisation partielle dans un cadre régulièrement marqué par la poursuite d'objectifs d'intérêt public qui s'imposent à tous les acteurs, maintien d'un service public doté d'une autonomie de gestion et de missions particulières destinées à garantir la cohésion sociale et la diversité culturelle et mise en œuvre de diverses mesures de soutien à la production audiovisuelle) incitent les pouvoirs publics à procéder à des arbitrages subtils entre des libertés départagées entre rivalité et tension. A savoir : liberté d'expression et respect des droits d'autrui, la liberté de se conformer aux droits des consommateurs contre certaines pratiques commerciales abusives, liberté d'édition et protection de l'enfance, libre-échange et promotion de la diversité culturelle ou de l'industrie nationale de la production audiovisuelle, liberté d'information et garantie de la diversité d'expression des opinions etc. Il s'agit également de garantir les conditions d'une concurrence loyale entre de nombreux acteurs, difficile d'ailleurs à garantir par l'État qui demeure l'actionnaire d'un acteur significatif sur le marché, à savoir le média de service public. La relation entre l'État et les acteurs économiques, jusque-là directe, se déterminera dans un nouvel environnement institutionnel qui se caractérise par la création d'instances de régulation auxquelles l'État, tout en conservant la capacité de fixer des normes, délèguera le respect et l'application.

La régulation étant une notion conceptuellement imprécise, il est sans doute nécessaire de définir clairement la manière dont elle est envisagée dans le cadre des politiques publiques médiatiques. Comme avancé dans la théorie de Robert Baldwin, le terme « régulation » est généralement utilisé sous trois sens, des plus étroits aux plus larges :

- la régulation comme mode spécifique de gouvernance : un ensemble de règles faisant autorité, accompagné par un mécanisme (généralement un organisme public) de contrôle du respect de ces règles ;
- la régulation entendue au sens large de la gouvernance: tous les efforts des institutions étatiques pour guider l'économie (impôt, subvention, propriété publique, ...) ;
- la régulation au sens le plus large: tous les mécanismes de contrôle social, y compris les processus non intentionnels (développement de normes sociales) et non étatiques (influence du marché sur les comportements).



C'est évidemment le premier sens qui nous intéresse dans le cadre de notre étude. Tout en étant applicable à la politique audiovisuelle, et à l'instar du Conseil de l'Europe, on peut le définir comme étant «une délégation à une/plusieurs autorités d'un pouvoir de fixer des normes pour ce secteur dans certains domaines. La régulation des activités des radiodiffuseurs par des instances indépendantes a pour but principal de garantir un fonctionnement harmonieux, équitable et pluraliste du secteur de la radiodiffusion, tout en respectant la liberté et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs »¹.

La création par le législateur d'instances de régulation sectorielles est devenue un phénomène pratiquement mondial (du moins dans les économies libéralisées) qui organise de plus en plus de secteurs d'activité sociale et économique. Cependant, la régulation s'applique généralement soit au respect des libertés publiques (droits de l'homme, intégrité des procédures électorales, accès à l'information, protection des données personnelles, etc.) soit au contrôle d'une activité économique (banque et assurance, énergie, postes, télécommunications, audiovisuel, etc.) organisée généralement en réseau (c'est-à-dire caractérisée par une différenciation entre les services fournis aux utilisateurs et l'infrastructure utilisée pour les procurer). Ce qui est commun à ces activités c'est qu'elles constituent «des domaines sensibles, qui doivent être protégés à la fois de la pression des groupes d'intérêts et de l'emprise du pouvoir politique: *l'intervention de l'État est requise pour assurer un contrôle, une réglementation, mais elle est dans le même temps lourde de menaces potentielles pour les libertés individuelles ; l'instauration d'une autorité indépendante est un moyen terme, qui permet de lever cette contradiction et de concilier ces deux préoccupations* »².

Cependant, la régulation publique, si elle existe, est rarement mise en œuvre de manière isolée. Comme nous le verrons au chapitre 3.4, elle s'accompagne d'une articulation plus ou moins subtile avec des dispositifs d'autorégulation et de corégulation.

¹ Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion (adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000, lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres).

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e20f0

² J. CHEVALLIER, *Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, Semaine juridique 3254, 1986.

1. Questions spécifiques à la politique publique médiatique

1.1. Quelle construction institutionnelle pour l'élaboration d'une politique publique médiatique?

1.1.1. Contexte et enjeux

La Tunisie, comme tout pays souverain, est pleinement en droit de formuler et de mettre en œuvre ses propres politiques culturelles et médiatiques qui reflètent la particularité et la diversité de sa société. Cependant, la politique publique médiatique, mise en œuvre dans un cadre juridique et institutionnel, devrait être fondée sur les normes internationales relatives au droit à la liberté d'expression. Elle devrait rechercher l'efficacité à travers une combinaison équilibrée de mécanismes de régulation et d'autorégulation, être fondée sur des garanties, être établie sur le respect du principe d'impartialité, de l'État de droit et des normes professionnelles propres aux acteurs médiatiques. Ce qui inclut notamment l'existence de médias de service public indépendants, professionnels et durables, la mise en place de conditions de marché transparentes et équitables pour tous les acteurs privés et publics, la consolidation de la transparence de la propriété des médias et la prévention des impacts négatifs de la concentration des médias, l'instauration d'un système équitable et transparent de subventions publiques pour les médias, la garantie de l'éthique professionnelle et la sécurité des journalistes, la promotion de l'éducation aux médias, la lutte contre les contenus illégaux dans le cadre du respect des garanties de la liberté d'expression, ainsi qu'une protection efficace des droits d'auteur. Compte tenu du fait que les médias convergent et que la manière, dont ces services sont consommés par le public et distribués par les plateformes, évolue constamment en fonction des évolutions technologiques et des usages, la politique médiatique doit être transparente, inclusive, flexible et efficace, soucieuse du bien-être des individus et veillant à la protection des droits de l'homme et de la dignité humaine, tout en garantissant l'indépendance des médias.

Les institutions publiques qui jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques publiques médiatiques sont les Ministères compétents, les Parlements et les instances indépendantes de régulation compétentes pour le secteur des médias (ou plus largement pour le secteur des réseaux et des services de communications électroniques). Cependant, en Europe, et plus largement dans les démocraties (comme le Canada ou l'Australie), les Ministères de tutelle (la culture ou la communication) ainsi que les Parlements ont progressivement, au fil des évolutions décrites au premier chapitre, perdu une grande partie de leur pouvoir d'intervention et n'ont généralement joué qu'un rôle limité, réduit à l'adoption des normes minimales et des grands principes stratégiques destinés à encadrer le fonctionnement du secteur. Par ailleurs, ils ont relégué à des régulateurs indépendants, non seulement l'adoption de la législation secondaire mais également les fonctions opérationnelles telles que la délivrance de licences ou le contrôle du respect par les radiodiffuseurs de leurs obligations légales et leur cahier des charges. Néanmoins, même s'ils jouent un rôle limité, leur responsabilité est toujours vitale. Par ailleurs, dans un pays démocratique, il n'existe pas d'administration publique au sein de laquelle un Ministère ou un département spécifique soit chargé de formuler les grandes orientations et les directives nécessaires en termes de politique publique, notamment en matière de législation.

Il est également important de souligner qu'en termes de construction institutionnelle de la politique publique médiatique, une autre caractéristique fondamentale consiste non seulement au rôle fondamental joué désormais par les autorités de régulation, mais également en la reconnaissance de l'apport de toutes les autres institutions potentiellement impliquées. Qu'il s'agisse d'une institution publique, d'une organisation professionnelle représentant certains intérêts spécifiques, d'une organisation de la société civile ou des entreprises médiatiques elles-mêmes, dont l'expertise peut-être utile aussi bien pour l'élaboration que pour la mise en œuvre efficace de normes équilibrées, tel que dans un cadre de corégulation. Ceci est d'autant plus important qu'en raison de la diversité des enjeux susmentionnés, aucune politique publique médiatique efficace ne peut être conçue sans prendre en considération un grand nombre d'enjeux supplémentaires y afférents, tels que, à titre

indicatifs, les dispositions constitutionnelles et légales relatives à la liberté d'expression et le droit à l'information, la réglementation des réseaux de communications électroniques à travers lesquels ces médias circulent, la politique économique, la politique générale de protection du consommateur, le droit de la concurrence (en particulier pour les médias publics, les subventions de l'État), la législation électorale, la protection des données personnelles, la législation sur les droits d'auteurs et les droits voisins, etc.

Ces dernières années, pour approfondir les réflexions sur les enjeux liées aux nouvelles technologies, aux nouveaux modes de consommation et aux nouvelles interrogations soulevées par le fonctionnement de la démocratie (telle que par la diffusion et la propagation de fausses informations et son impact sur la formation des opinions, mais également sur les processus démocratiques), la portée matérielle des politiques publiques s'est progressivement élargie. En Europe, la Directive sur les services de médias audiovisuels³ a, au cours de l'année 2007, étendu le champ d'application de la politique audiovisuelle européenne des services linéaires (qui s'inscrivent dans la logique de l'offre) aux services non-linéaires (qui s'inscrivent dans la logique de la demande). Cet élargissement s'est poursuivi lors de la dernière révision de la Directive au cours de l'année 2018 par l'extension des plateformes de partage de vidéos telles que Youtube et Facebook qui, bien que non assimilées aux radiodiffuseurs, se voient imposer certaines obligations. Ces obligations visent à garantir le respect de certains principes de base ayant toujours fait partie des politiques publiques médiatiques depuis leur mise en place, à savoir la protection des mineurs, la préservation des droits des consommateurs et la lutte contre le discours incitant à la haine et à la discrimination.

Ces obligations imposées aux plateformes ne concernent que le contenu audiovisuel et n'incluent aucun autre type de contenu sur les réseaux sociaux. Il convient également de souligner que, dans la mesure où une grande partie de ce contenu audiovisuel est généré par les utilisateurs et non à partir de ces plateformes elles-mêmes, leurs obligations ne sont pas proportionnelles aux contenus qu'elles distribuent, mais plutôt aux conditions dans lesquelles le public consomme ces contenus. Les mesures à mettre en œuvre par les plateformes sont à la fois procédurales (par exemple, à travers la mise à disposition de mécanismes de signalement, de plainte et de réparation) et techniques (par exemple, à travers la vérification de l'âge et la mise en place de systèmes de contrôle parental).

Enfin, ces obligations n'ont pas de portée économique. Si la Directive permet d'imposer des obligations de contribution au financement de la création audiovisuelle dans le chef des médias audiovisuels (qu'ils soient linéaires comme les radios ou les télévisions « traditionnelles » ou non-linéaires comme les services à la demande tels que Netflix ou Amazon Prime), elle ne règle pas la question de la puissance croissante de ces plateformes sur le marché publicitaire où elles captent une grande partie de l'activité et l'essentiel de la croissance. Il s'agit d'une question de régulation économique, à dimension en partie mondiale, et non d'une question de politique médiatique nationale. La complexité de cette question peut être illustrée par l'impossibilité dans laquelle s'est retrouvée la France d'appliquer une « taxe numérique » de 3% sur les géants du web (dite « taxe GAFA »), qu'elle avait pourtant votée, avant de faire marche arrière⁴.

La complexité inhérente aux politiques publiques médiatiques, qui s'explique par les caractéristiques mentionnées ci-dessus et par l'histoire brièvement retracée au chapitre 2, implique qu'il n'y a pas de modèle qui puisse convenir parfaitement au contexte tunisien. Il n'existe pas d'universalisme des solutions, et certainement pas dans un secteur aussi sensible. Néanmoins, certains exemples peuvent être source d'inspiration, à condition d'être adaptés et non dupliqués. A condition aussi de bien faire la différence entre les qualités de ces exemples en termes théoriques parfois, en termes pratiques d'autres fois.

³ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, OJ L 303, 28.11.2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>

⁴ Voir notamment : <https://www.latribune.fr/technos-medias/la-france-a-propose-de-suspendre-le-prelevement-de-la-taxe-gafa-en-2020-837669.html> et : <https://www.theverge.com/2020/1/23/21078574/france-us-digital-tax-deal-negotiations-tariffs-postponed-trump>

Dans ce chapitre ainsi que dans les suivants, trois exemples ont été choisis, non pas pour servir de modèle, mais pour donner un aperçu le plus large, le plus représentatif et le plus utile possible pour une adaptation au contexte tunisien, étant entendu que cette adaptation est indispensable : aucune construction institutionnelle n'est parfaite en soi. Au-delà de celles-ci, ce qui importe tout autant est leur ancrage dans une culture politique et réglementaire et une réelle volonté de faire progresser (et non régresser) la démocratie.

1.1.2. Royaume-Uni

Comme dans de nombreux Etats démocratiques, les fonctions liées à tout aspect de la politique publique, y compris la politique publique médiatique, sont exercées au Royaume-Uni par le gouvernement et le Parlement, et sont influencées par les initiatives des acteurs impliqués, du marché soient-ils ou du secteur public. Une des principales caractéristiques du système anglais de gouvernance dans le secteur des médias est sa très grande transparence. Les décisions du gouvernement, du Parlement et du régulateur des médias, l'Ofcom, étant soumises au préalable à de nombreux débats parlementaires et de régulières consultations publiques.

L'organisme gouvernemental chargé d'élaborer les projets du gouvernement en matière de politique publique médiatique est le Département du numérique, de la culture, des médias et des sports (Digital, Culture, Media and Sport – DCMS)⁵, placé sous l'autorité d'un Secrétaire d'Etat. Le DCMS dispose d'une gamme relativement étendue de missions : il est chargé de la rédaction des projets de lois et des documents stratégiques relatifs à la politique publique médiatique, détermine les règles applicables en matière de propriété des médias, procède à la révision de la Charte Royale de la BBC (voir le chapitre 3.2.2 pour plus de détails sur la BBC), veille à la promotion des industries créatives britanniques, finance l'Institut destiné au financement et à la promotion du cinéma (British Film Institute – BFI)⁶ et veille au bon fonctionnement du Conseil des industries créatives (Creative Industries Council)⁷. Ce dernier est une plateforme destinée à assurer un dialogue régulier entre le gouvernement et les représentants de tous les métiers impliqués dans le secteur des industries créatives. Le travail du DCMS fait l'objet d'un contrôle parlementaire assuré par la Commission du même nom⁸.

La principale loi concernant le secteur des médias est la Loi de 2003 sur les communications (Communications Act 2003)⁹, qui régit la plupart des questions relatives aux réseaux et services de communications électroniques et crée l'autorité de régulation indépendante, l'Ofcom¹⁰. Il s'agit d'une autorité de régulation convergente totalement indépendante, chargée de la régulation non seulement de l'ensemble des services de communications électroniques (dont les médias audiovisuels), mais aussi de l'ensemble des réseaux de communications électroniques (dont le spectre des fréquences), ainsi que des services postaux. L'Ofcom coopère de manière étroite avec l'industrie qu'elle régule ainsi qu'avec le gouvernement, et procède à cet effet à de nombreuses consultations publiques¹¹ tant sur des sujets d'ordre général (comme son plan de travail annuel) que sur des sujets particuliers (comme les dispositions en matière de protection de l'enfance). Elle dispose d'un pouvoir réglementaire, délivre les licences, traite les plaintes du public et dispose d'un pouvoir de sanction. L'Ofcom procède également à de très nombreuses recherches sur les médias et les télécommunications et est reconnue comme une source de données inestimable sur l'état du secteur¹². Elle prend également de nombreuses initiatives en matière d'éducation aux médias.

L'Ofcom est financée par les redevances payées par les acteurs qu'elle régule. Son principal organe de décision est le Conseil d'administration (Board)¹³, nommé par le secrétaire d'Etat au Numérique, à la Culture, aux Médias et au Sport, sur la base des critères établis par la loi, et notamment la ca-

⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport>

⁶ <https://www.bfi.org.uk/>

⁷ <https://www.gov.uk/government/groups/creative-industries-council>

⁸ <https://committees.parliament.uk/committee/378/digital-culture-media-and-sport-committee/>

⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

¹⁰ <https://www.ofcom.org.uk/home>

¹¹ <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements>

¹² <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data>

¹³ <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/ofcom-board>

pacité à comprendre le fonctionnement et les principes économiques de l'industrie, un jugement et une prise de décision judicieux, une intégrité personnelle élevée, la compréhension de la nécessité pour l'Ofcom de porter des jugements indépendants malgré les pressions, l'absence de conflits d'intérêt, etc. Le Conseil d'administration est composé d'un Président non exécutif (Chairman), de Directeurs exécutifs (Executivemember) y compris le Directeur général (Chief Executive) et d'Administrateurs non exécutifs (Boardmember). Il fixe les grandes orientations stratégiques de l'institution et dispose des pouvoirs généralement conférés à ce type de structure dans toute entreprise (approbation des plans stratégiques, du budget, du rapport annuel, des dépenses importantes...) et se réunit à cet effet au moins une fois par mois. L'agenda de ses réunions et l'ensemble de ses décisions sont rendus publics. La gestion quotidienne et opérationnelle de l'institution relève du Directeur général, sous la supervision du Conseil d'administration. Le DG est désigné par le Conseil et approuvé par le Secrétaire d'État au Numérique, à la Culture, aux Médias et aux Sports. L'organisation comprend plusieurs départements et comités, dont les membres ne sont pas des fonctionnaires, mais des employés soumis aux règles de la fonction publique.

La presse et les médias en ligne du Royaume-Uni sont autorégulés. Cette autorégulation était effectuée jusqu'en 2014 par la Commission d'examen des plaintes (Press Complaints Commission), qui n'a pas survécu à plusieurs scandales touchant la presse britannique et notamment le scandale dit des écoutes téléphoniques (phone hacking scandal), qui avait provoqué la fermeture du principal quotidien incriminé (News of the World). Réformée suite à ces scandales et à une Commission d'enquête (LevesonInquiry)¹⁴, l'autorégulation est désormais partagée entre deux organes, IMPRESS¹⁵ et IPSO¹⁶.

1.1.3. Canada

La conception et la mise en œuvre de la politique publique médiatique au Canada est, comme au Royaume-Uni, caractérisée par une grande transparence ainsi qu'une relative simplicité dans sa construction institutionnelle.

Au sein du gouvernement, la politique audiovisuelle est conduite par un ministère aux compétences très vastes, le Ministère du Patrimoine¹⁷, en charge des médias audiovisuels, du cinéma, de la presse, des arts, de la culture, du patrimoine, du sport, de la citoyenneté et des événements et commémorations de portée nationale. Le travail de ce Ministère fait l'objet d'un contrôle parlementaire assuré par le Comité Permanent du Patrimoine Canadien (CHPC)¹⁸, qui examine ses politiques, ses programmes et ses plans de dépenses et ceux de la plupart des organismes et des sociétés d'État qui en dépendent. Les politiques menées font l'objet de nombreux mécanismes de consultation de l'ensemble des parties intéressées, via notamment des comités de révision et de propositions et différents panels ainsi que de fréquentes consultations publiques, sur la base des principes de transparence et de redevabilité.

À titre d'exemple, le gouvernement canadien a nommé, en 2018, un comité externe chargé d'examiner le cadre législatif du pays en matière de communications électroniques. L'examen a porté sur des questions telles que les télécommunications et la création à l'ère numérique, la neutralité du net et la diversité culturelle, et sur les moyens d'assurer l'avenir des médias canadiens et de soutenir la création de contenus canadiens. Ce panel a présenté son rapport et ses conclusions au début de l'année 2020, conclusions qui ont fait l'objet de consultations publiques et sont actuellement en débat afin d'élaborer une approche stratégique.

Les principaux textes législatifs relatifs aux médias comprennent la Loi sur la radiodiffusion¹⁹, la Loi sur les télécommunications²⁰ et la législation anti-spams²¹ qui protège les consommateurs et

¹⁴ <https://levesoninquiry.org.uk/>

¹⁵ <https://impress.press/>

¹⁶ <https://www.ipso.co.uk/>

¹⁷ <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien.html>

¹⁸ <https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/CHPC>

¹⁹ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/B-9.01/>

²⁰ <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/T-3.4/>

²¹ <https://www.fightspam.gc.ca/eic/site/030.nsf/fra/accueil>

les entreprises contre l'utilisation abusive de la technologie numérique. Entre autres, ces lois régissent les missions et les pouvoirs du régulateur des réseaux et des services de communications électroniques, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)²². Son mandat lui est conféré par le Parlement, en application des lois susmentionnées, et il est appelé à coopérer avec le Ministère du Patrimoine dans la mise en œuvre de ces missions. Son mandat comprend la délivrance de licences pour les services de radiodiffusion et de télécommunications, l'adoption de règlements pertinents, la prise de décisions concernant la propriété des médias (fusions, acquisitions et changements de propriété dans le secteur de la radiodiffusion), l'approbation des tarifs et l'encouragement à la concurrence dans le secteur des télécommunications, la réception des plaintes et l'imposition de sanctions en cas de violation potentielle de la législation et de la réglementation.

Le CRTC comprend un Président, deux vice-présidents nommés par le gouvernement, à l'issue d'un processus de sélection ouvert, transparent et fondé sur le mérite, et jusqu'à 10 commissaires régionaux. Le Président, avec l'appui du Secrétaire général, de l'Avocat général principal et de 4 membres de la haute direction, supervise les activités du Conseil et dirige le travail de son personnel. Les deux vice-présidents sont en charge respectivement des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications, tandis que les conseillers régionaux font part au CRTC des points de vue de leurs provinces et territoires respectifs.

Le travail du CRTC se caractérise par une grande transparence, en tenant régulièrement des audiences publiques, des tables rondes, des forums informels et des forums de discussion en ligne conçus pour recueillir l'opinion du public sur les services de radiodiffusion et de télécommunications.

Une des spécificités du modèle canadien réside dans le fait que le CRTC n'est pas compétent sur le contenu des médias audiovisuels, domaine qui est laissé à l'autorégulation. Cette mission est remplie par le Conseil Canadien des Normes de la Radio-télévision (CCNR)²³, un organisme d'autorégulation créé en 1990 par les radiodiffuseurs privés pour traiter les plaintes des auditeurs et des téléspectateurs concernant le contenu des émissions. Le CCNR veille au respect de cinq codes d'éthique qui couvrent différents sujets liés à la déontologie journalistique, la violence à la télévision ou encore la représentation équitable. La quasi-totalité des médias audiovisuels en sont membres.

La presse et les médias en ligne sont totalement autorégulés, d'une part à travers la pratique de l'ombudsman interne à chaque publication et d'autre part à travers deux organes d'autorégulation, l'un pour la presse en langue anglaise (le Conseil national des médias du Canada – CNM)²⁴ et l'autre pour la presse en langue française (le Conseil de Presse du Québec)²⁵.

1.1.4. Bosnie-Herzégovine

La politique publique médiatique en Bosnie-Herzégovine est, dans une certaine mesure, décentralisée, reflétant également la structure institutionnelle du pays, et accorde un rôle limité aux gouvernements et aux Parlements, qui ont principalement en charge l'adoption de la législation pertinente et la nomination des dirigeants de l'autorité de régulation ainsi que des médias publics. Les initiatives pour l'adoption d'une législation pertinente peuvent en outre être prises par le régulateur, par l'industrie elle-même, par les associations de médias et par d'autres parties prenantes concernées.

Au sein du gouvernement, la politique audiovisuelle relève du Ministère des communications et des transports²⁶, qui prépare les actes législatifs sur la radiodiffusion et les télécommunications, sur la base de groupes de travail ad hoc, de consultations publiques et de l'articulation avec les législations connexes pertinentes. Le Ministère joue également un rôle dans la désignation des organes de direction de l'autorité de régulation convergente, l'Agence de régulation des communications

²² <https://crtc.gc.ca/fra/accueil-home.htm>

²³ <https://cbsc.ca/fr/>

²⁴ <https://mediacouncil.ca/fr/>

²⁵ <https://conseildepresse.qc.ca/>

²⁶ <http://www.mkt.gov.ba/Default.aspx?langTag=en-US&pageIndex=1>

(RAK)²⁷, dont les missions et les pouvoirs sont régis par la Loi sur les communications²⁸. En outre, ce Ministère est chargé de préparer des projets de politiques de développement stratégique dans le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications. Mais dans les faits ces projets sont rédigés par le régulateur et ensuite transmis pour adoption, via le Ministère, au Conseil des ministres.

Le cas de la Bosnie-Herzégovine témoigne, contrairement par exemple au Communications Act mentionné au chapitre 2.1.2 ci-dessus et qui constitue une loi très extensive et détaillée, d'une approche plutôt minimaliste de la législation. La loi ne contenant que les grands principes qui doivent guider le fonctionnement des secteurs concernés et laissant ensuite à l'autorité de régulation le soin d'adopter les actes réglementaires nécessaires pour préciser certains aspects de la politique publique.

La RAK est par conséquent l'acteur-clé de l'organisation du secteur. Il s'agit d'un organisme indépendant entièrement financé par les redevances payées par les acteurs qu'elle régule, ceux de

l'ensemble du secteur des réseaux et des services de communications électroniques, y compris la radiodiffusion, le spectre des fréquences et les télécommunications. Son mandat comprend l'adoption de règlements pertinents, la délivrance de licences, le contrôle du respect des règles et l'imposition de sanctions en cas de leur violation. Parmi ses organes directeurs il y a le Conseil (7 membres), qui dirige l'organisation dans les domaines stratégiques, adopte le budget et les règlements et nomme le Directeur général, dont la nomination doit être confirmée par le Conseil des ministres. Le Conseil fait aussi office d'instance d'appel des décisions prises par le Directeur général, lequel dispose de pouvoirs conséquents. Les membres du Conseil lui-même sont nommés par le Parlement, à l'issue d'un appel à candidature du Ministère des communications et des transports. L'Agence comprend plusieurs départements, dont les membres ne sont pas des fonctionnaires, mais des employés soumis aux règles de la fonction publique.

En ce qui concerne la régulation de la presse et des médias en ligne, celle-ci est détaillée au chapitre 2.4.2. ci-dessous.

²⁷ <https://rak.ba/en/about>

²⁸ <http://legalist.ba/wp-content/uploads/2014/02/Zakon-o-komunikacijama-BiH-nesluzbeni-precisceni-tekst.pdf>

1.2. Quelles garanties pour l'indépendance des médias de service public ?

1.2.1. Contexte et enjeux

L'industrie des médias est un écosystème complexe qui a subi de profonds changements au cours des dernières décennies et singulièrement au cours des dernières années. Il est caractérisé par une croissance exponentielle du nombre de médias audiovisuels, le développement de multiples offres en ligne, la consommation à la demande et le succès croissant des plateformes de partage de vidéos, le tout provoquant une mondialisation et une concurrence accrue ainsi qu'une fragmentation des audiences.

Comme rappelé au chapitre 2, à la base de cet écosystème il y avait au début un seul acteur, à savoir le service public de l'audiovisuel. Aujourd'hui, malgré ces multiples révolutions, il est bien rare de trouver un pays qui s'en soit débarrassé sur l'autel d'un pluralisme et d'une diversité qui seraient garantis naturellement par les lois du marché. Malgré la concurrence féroce, malgré la fragmentation des audiences, malgré la mondialisation, les médias de service public conservent leur pertinence et leur rôle essentiel de fournisseur de contenus de haute qualité et d'intérêt public, contenus produits en fonction de ses valeurs fondamentales que sont l'universalité, l'indépendance, l'excellence, la diversité, la responsabilité et l'innovation. De nombreuses études ont en outre démontré le rôle majeur que jouent les médias publics dans la confiance qu'a le public envers les médias en général, et même envers la démocratie²⁹. La crise sanitaire que traverse le monde en 2020 a aussi montré que plus celle-ci est aigüe, plus le public se tourne vers les médias de service public pour obtenir une information digne de confiance³⁰.

Les missions, le fonctionnement et le financement des médias publics sont généralement détaillés dans un acte législatif (via un chapitre d'une loi générale sur la communication ou via une loi liée dédiée spécifiquement aux médias publics) et détaillées ensuite dans un document fondateur (comme un contrat, une convention ou une charte conclus avec le gouvernement). Les médias publics étant un outil essentiel pour garantir la liberté d'expression et d'information et refléter le pluralisme des courants de pensée et d'opinion ; l'approche législative de son fonctionnement et de son financement est au cœur de la politique culturelle et médiatique d'un pays. Lors de l'élaboration et de l'adoption de la législation relative au service public, chaque pays prend en compte les spécificités nationales (voire régionales) et adopte les concepts de base de la radiodiffusion publique à ces spécificités sociales, économiques, culturelles, linguistiques...

Parmi les principes fondamentaux qui doivent guider l'élaboration d'un cadre juridique relatif aux médias publics, figure la notion d'indépendance, laquelle comprend trois aspects qu'il convient de respecter cumulativement: l'indépendance politique, l'indépendance financière et l'indépendance organisationnelle.

Les sources de financement structurelles des médias de service public sont généralement de trois types : soit une dotation de l'Etat, soit le produit de la redevance audiovisuelle collectée auprès du public, soit la publicité. De manière ponctuelle peuvent s'y ajouter des financements complémentaires, comme des aides d'Etat spécifiques (par exemple dans le cadre de la transition numérique) ou des aides ponctuelles destinées au développement de nouveaux services. Dans la plupart des pays démocratiques, les médias publics sont financés soit par une dotation publique soit par la redevance audiovisuelle. Chacun de ces deux grands types de financement sont soit exclusifs, soit complétés par la possibilité de diffuser de la publicité. Auparavant absente des médias publics, la publicité est aujourd'hui une ressource relativement significative pour de nombreux médias, souvent plafonnée à un certain pourcentage des ressources globales (seuls les médias publics des pays nordiques et de l'Espagne fonctionnent sans ressources publicitaires).

Il n'existe pas de modèle de financement idéal. A priori, le financement par la redevance audiovisuelle est préférable au financement par la dotation publique. Cette solution semble mieux à même d'assurer l'indépendance financière des médias publics, dans la mesure où elle ne les rend

²⁹ https://www.ebu.ch/publications/research/login_only/report/trust-in-media

³⁰ <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand/news-media/coronavirus-news-consumption-attitudes-behaviour>

pas dépendants du bon vouloir des pouvoirs publics, qui ont parfois tendance à réduire la dotation pour des raisons politiques. Mais il ne faut pas oublier que cette contribution sollicitée auprès des citoyens doit toujours reposer sur une base juridique, qu'elle soit législative ou exécutive : la politique n'est donc pas tenue à une distance aussi éloignée qu'il y paraît à première vue. Le recours à la publicité par les médias publics doit aussi faire l'objet d'un encadrement particulier, afin d'éviter de ne pas asphyxier les médias privés (qui vivent principalement de la publicité) ou de fausser la concurrence sur le marché publicitaire (en faisant baisser les tarifs). En toute hypothèse, quelles que soient les méthodes de financement choisies, il convient de s'assurer que le niveau de ce financement ne soit ni trop faible (auquel cas les missions de service public ne pourraient plus être assurées) ni trop élevé (ce qui fausserait alors la concurrence sur un marché dans lequel médias publics et privés doivent pouvoir coexister). Il convient surtout de s'assurer qu'il soit durable et prévisible. Si l'Etat fonctionne sur la base du principe de l'annualité budgétaire, aucune entreprise (et les médias publics sont des entreprises, qui en plus se meuvent dans un contexte très concurrentiel) ne peut fonctionner sur cette base et tout contrat de financement doit apporter des garanties sur la durée (généralement au minimum cinq ans).

En ce qui concerne l'indépendance politique et organisationnelle, il importe de mettre en place des procédures ouvertes, transparentes, non-discriminatoires et protégées de toute influence partisane, pour la nomination du conseil d'administration et de la direction ainsi que pour tout autre éventuel organe de surveillance. Ici encore, il n'existe pas de modèle, et les rôles respectifs des gouvernements, des Parlements et des régulateurs varient fortement d'un pays à l'autre et parfois même, comme on l'a vu par exemple ces dernières années en France, au sein même d'un pays d'une législature à une autre. Toutefois les procédures de nomination gagnent en légitimité « démocratique » lorsque le Parlement joue un rôle significatif (pour autant que l'opposition soit associée au processus) aux côtés du gouvernement, ainsi que lorsque des organisations de la société civile peuvent aussi jouer un rôle de proposition, et en légitimité « technocratique » lorsque le régulateur joue également un rôle dans l'appréciation des qualités professionnelles, de l'intégrité personnelle et de l'indépendance des candidats à ces fonctions. Il importe aussi que le cadre juridique précise bien les missions respectives des organes de gestion et qu'il garantisse l'autonomie de gestion (mais aussi la redevabilité) des médias publics.

Enfin, le contrôle du respect des obligations des médias publics est lui aussi fondamental afin de garantir leur indépendance et éviter qu'ils ne se retrouvent dans un face-à-face politisé avec les pouvoirs publics. Ainsi si dans les pays démocratiques, les ministères compétents continuent à jouer leur rôle en matière d'élaboration de la législation ou de toute réglementation spécifique aux médias ainsi que leur éventuel rôle en matière de financement, si les Parlements continuent également à jouer leur rôle en termes d'adoption de la législation, de contrôle de l'action du gouvernement et de participation aux processus de redevabilité des médias publics, il existe toutefois dans ces pays une tendance lourde à confier au régulateur des médias la mission de contrôle de la réalisation des missions de service public des médias publics (telles qu'élaborées dans la loi ou dans un contrat) et la mission de sanctionner les éventuels manquements commis. C'est notamment le cas dans les trois pays dont le système de gouvernance des médias publics est brièvement détaillé ci-après.

1.2.2. Royaume-Uni

La British Broadcasting Corporation (BBC)³¹ est le plus ancien média de service public au monde et le seul qui est régi par une base constitutionnelle, la Charte royale (« Royal Charter »)³², qui depuis 1926 détaille des obligations de service public pour une période de dix ans. L'actuelle Charte court du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2026.

La Charte détaille la gouvernance de la BBC, son financement et les dispositions réglementaires qui s'appliquent à l'institution et le type de relation qu'elle entretient avec le Secrétaire d'Etat au Numérique, à la Culture, aux Médias et aux Sports. Elle fait l'objet d'un examen à mi-parcours. Elle constitue la principale garantie réglementaire de l'indépendance de l'entreprise, en ce qu'elle énonce que : « la BBC doit être indépendante dans toutes les questions concernant l'accomplissement de sa mission et la promotion de son intérêt public, particulièrement en ce qui concerne les décisions

³¹ <https://www.bbc.com/>

³² <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/governance/charter>

éditoriales et créatives, la manière dont ses produits et services sont fournis et sa gestion ». Elle est complétée par un Accord (« Agreement ») qui coïncide avec la Charte mais qui peut être amendé pendant la période de la Charte sous réserve de l'accord des parties (le Secrétaire d'État et la BBC). L'Accord précise les missions et les règles de financement de la BBC. Il confirme l'indépendance de la BBC en énonçant que : « *les parties au présent accord affirment leur attachement à l'indépendance de la BBC telle que prévue par la Charte* ».

Outre la Charte et l'Accord, la BBC était régie jusqu'en 2016 par le BBC Trust, qui faisait en quelque sorte office de « régulateur interne ». La dernière révision de la Charte a abouti à la disparition du BBC Trust et a transféré la plupart des missions de régulation à l'Ofcom (pour plus de détails sur l'Ofcom, voir le chapitre 3.1.2 ci-dessus). La disparition du BBC Trust a abouti à la création d'un Conseil d'administration (Board)³³, dont les missions sont de définir la stratégie de la société, évaluer sa performance, adopter le plan annuel et le rapport annuel et de désigner le Directeur général. Le Conseil d'administration se compose de 10 membres non-exécutifs dont le Président (désignés par le gouvernement) et de 4 membres exécutifs (désignés par le comité de nomination du Conseil d'administration) dont le Directeur général et rédacteur en chef de la BBC. Le Directeur général préside pour sa part le Comité exécutif (ExecutiveCommittee)³⁴, en charge de la gestion quotidienne de l'entreprise.

La principale modification apportée par la Charte de 2017 est donc l'introduction de la régulation de la BBC par l'autorité de régulation britannique Ofcom. Cela se fait via un Cadre d'exploitation (Operating Framework) et une Licence d'exploitation (Operating Licence)³⁵. Le Cadre d'exploitation couvre la réglementation des performances de la BBC, le respect des normes en termes de contenus et l'impact sur la concurrence, tandis que la Licence d'exploitation définit les conditions que l'Ofcom considère appropriées pour exiger que la BBC remplisse sa mission telle que définie dans la Charte et l'Accord. La BBC est tenue de respecter les Codes édictés par l'Ofcom, dont notamment le Code de la radiodiffusion (Broadcasting Code)³⁶ qui contient toutes les règles en matière de contenu que les médias audiovisuels sont tenus de respecter.

La BBC est principalement financée par une redevance annuelle qui est facturée à tous les ménages, entreprises et organisations britanniques utilisant n'importe quel type d'équipement pour recevoir ou enregistrer des émissions de télévision. Son montant est fixé par le gouvernement et approuvé par le Parlement. Environ un quart des revenus de la BBC provient de sa filiale commerciale BBC Studios (anciennement BBC Worldwide), qui vend et distribue des programmes et des services de la BBC à l'échelle internationale³⁷.

1.2.3 Italie

Radiotelevisioneitaliana (Rai)³⁸ est le principal radiodiffuseur italien, qui fournit un grand nombre de chaînes de télévision, de radios et de services en ligne, gratuits mais aussi sur abonnement. La Rai est aussi active dans de nombreux autres domaines liés à ses activités de radiodiffuseur via ses filiales Rai Pubblicità (régie publicitaire), Rai Com (société commerciale qui gère et exploite la distribution des produits de la Rai dans le monde entier), RaiWay (opérateur de réseaux de transmission pour la radio et télévision), Rai Cinema (société commerciale qui vise à acquérir, en Italie et à l'étranger, et à gérer les droits d'utilisation des œuvres audiovisuelles, cinématographiques, télévisuelles et multimédias; elle gère également des activités de production dans le secteur du cinéma) et Tivù-TivùSat (société qui gère la plateforme satellitaire italienne gratuite)³⁹.

La Rai est une entité juridique ayant le statut de société par actions de droit privé, dont l'actionnaire est à concurrence de 99,55% l'Etat italien via le Ministère de l'Economie et des Finances.

³³ <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/howeare/bbcboard>

³⁴ <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/howeare/exco>

³⁵ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/bbc-operating-framework>

³⁶ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>

³⁷ <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/whatwedo/commercialservices>

³⁸ <http://www.rai.it/>

³⁹ <http://www.rai.it/dl/rai/text/ContentItem-9e40fc26-6bca-4fc7-a682-50d48a0f19e0.html>

La Constitution italienne ne contient aucune référence expresse au service public de radiodiffusion, mais elle se réfère à la liberté d'expression et aux actes du Parlement pour réglementer les services publics essentiels, y compris la radiodiffusion. Les dispositions de base régissant la radiodiffusion de service public sont contenues dans les sections 45 et 49 du Décret législatif (Decreto legislativo) du 31 juillet 2005⁴⁰, qui décrit les fonctions de la Rai, ses attributions, son financement, la supervision et la structure interne de l'entreprise. En fonction de ce Décret, une concession (concessione) est attribuée à la Rai par le Ministère de l'Economie et des Finances⁴¹ pour une durée de dix ans.

Les missions de la Rai sont fixées dans le détail dans un Contrat de service (Contratto di Servizio) conclu avec le Ministère du Développement Economique⁴² pour une période de cinq ans. Le dernier contrat de service couvre la période 2018-2022⁴³. Le régulateur des médias AGCOM⁴⁴ est associé à l'élaboration du contrat par la remise, avant chaque renouvellement de celui-ci, de lignes directrices relatives à l'évolution des obligations du service public de radiodiffusion en fonction de l'évolution du marché, des usages et des technologies. Le contrat garantit l'indépendance de la Rai en ce qu'il précise que l'entreprise « assure une offre de service public basée sur les principes suivants: a) rendre disponible et compréhensible via différentes plateformes une pluralité de contenus, de formats et de genres différents, qui respectent les principes d'impartialité, d'indépendance et de pluralisme, en faisant référence à toutes les différentes conditions et options sociales, culturelles et politiques, afin que chacun puisse se forger ses opinions et ses idées de manière indépendante et participer activement et consciemment à la vie du pays ». En ce qui concerne l'information, le contrat ajoute que l'entreprise « est obligée de baser son offre d'information sur l'équilibre, le pluralisme, l'exhaustivité, l'objectivité, l'impartialité, l'indépendance et l'ouverture aux différentes formations politiques et sociales, et d'assurer le strict respect de l'éthique professionnelle par les journalistes ».

La gouvernance de la Rai est établie dans le Décret législatif susmentionné et dans ses Statuts (Statuto)⁴⁵, qui régissent son objet, la gestion et la prise de décisions des organes directeurs, et les dispositions financières et organisationnelles. La Rai est dirigée par un Conseil d'administration de 7 membres, dont la désignation fait l'objet d'une approbation par la Commission parlementaire compétente. Quatre membres sont désignés par la Chambre (2) et le Sénat (2) sur la base d'un appel public à candidature, deux par le Conseil des Ministres et un membre par le personnel de la Rai. Sa composition doit refléter l'équilibre entre les sexes. Les membres sont choisis pour leur professionnalisme élevé, leur expérience avérée dans les domaines juridique, financier, industriel et culturel, ainsi qu'en tenant compte de l'autorité requise pour le poste et l'absence de conflits d'intérêts. Le Conseil d'administration désigne l'administrateur délégué, en charge de la gestion quotidienne.

Le service public italien bénéficie d'un système de double financement, avec d'une part le bénéfice de la redevance annuelle dont le montant est fixé annuellement par le Ministre du Développement Economique conformément à certains paramètres et critères définis par la loi et d'autre part des recettes publicitaires et les ressources issues d'autres activités commerciales. Les règles en matière de diffusion de la publicité sont plus strictes pour la Rai que pour les médias privés.

Le contrôle du respect des obligations de la Rai est effectué par l'AGCOM.

1.2.4. Croatie

Le cas du service public croate (la radiotélévision croate HRT)⁴⁶ est intéressant pour la Tunisie en ce qu'il est généralement reconnu, certainement en théorie mais aussi parfois en pratique, comme étant un cas réussi de transformation d'un média audiovisuel entièrement sous le contrôle de l'Etat en un média de service public, comme cela a été aussi le cas à certains moments pour la Pologne

⁴⁰ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31:177!vig>

Le Décret législatif a été modifié, pour ce qui concerne la Rai, par la loi du 20 décembre 2015 : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-12-28:220>

⁴¹ <http://www.mef.gov.it/>

⁴² <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/>

⁴³ http://www.rai.it/dl/doc/1521036887269_Contratto%202018%20testo%20finale.pdf

⁴⁴ <https://www.agcom.it/>

⁴⁵ http://www.rai.it/dl/doc/1533290900193_Statuto.pdf

⁴⁶ <https://www.hrt.hr/>

et la République tchèque.

Il est aussi intéressant en ce qu'il démontre que cette transformation est un processus de longue haleine, qui demande patience et persévérance, et que ce processus, qui repose certes sur l'adoption d'un certain nombre de principes tels que décrits au chapitre 3.2.1., est aussi fortement dépendant du contexte national et de la culture politique. Ainsi, si certains observateurs prétendent que la HRT a largement réussi à passer du statut de média d'Etat à un média de service public, ils relèvent aussi que ce changement n'est jamais définitivement acquis et que le risque du retour d'une influence politique reste toujours présent⁴⁷.

HRT est un ancien radiodiffuseur d'Etat. Il faisait partie du système yougoslave de radiodiffusion. Il a commencé à s'émanciper du contrôle de l'Etat fédéral dès 1988, soit bien avant la guerre qui a provoqué la désintégration de la Yougoslavie de 1991 à 1996. La transformation de média d'Etat en média de service a été actée par la loi en 1993, mais la mise en œuvre de ce nouveau cadre réglementaire a pris de nombreuses années. Une nouvelle culture réglementaire et organisationnelle devait être mise en place et épouser en même temps les évolutions au sein de la société en termes notamment de reconnaissance progressive de l'impartialité possible d'un média de service public, de confiance progressive d'un public dans l'éthique professionnelle des journalistes et dans l'indépendance des médias à l'égard du gouvernement, ... En effet, comme le rappelle Susan Abbott, « les systèmes médiatiques de l'ère communiste étaient remplis de toutes les qualités des systèmes de médias et des pratiques journalistiques contre lesquelles les partisans du développement des médias indépendants se rallient - le contrôle du gouvernement, le parti-pris et l'utilisation des médias pour accorder des privilèges politiques et pour le gain personnel des élites au pouvoir »⁴⁸.

HRT est une entité juridique qui a le statut d'institution publique, fondée par la République de Croatie. Son mandat et ses responsabilités sont régis par la Loi sur la radiotélévision croate⁴⁹, ainsi que par les chapitres pertinents de la Loi sur les médias électroniques⁵⁰, qui régit notamment le mandat de l'autorité de régulation indépendante des médias croate, l'Agence des médias électroniques (AEM)⁵¹, qui exerce le contrôle du respect des obligations de la HRT ainsi que de tous les autres médias audiovisuels du pays, à savoir actuellement 4 télévisions, 3 radios nationales, 8 radios régionales et un site internet. Son financement est principalement assuré par la redevance audiovisuelle, ce qui lui garantit une certaine indépendance à l'égard de l'Etat. Il bénéficie aussi de certaines aides d'Etat, notamment dans le cadre de la transition de la diffusion analogique à la diffusion numérique, ainsi que de ressources publicitaires limitées.

Sa gouvernance est relativement complexe, différentes responsabilités étant réparties entre le Directeur général, le Conseil d'administration, le Conseil de surveillance et le Conseil. Le Conseil d'administration est composé d'un Président et de deux membres désignés par le Conseil de Surveillance et le Conseil, sur la base d'un appel public à candidature et selon les critères fixés par la loi. Le Conseil de surveillance est composé de cinq membres : un membre représentant du conseil des employés de la HRT, tandis que le Président et trois membres sont nommés par le Parlement, sur proposition de sa Commission de l'information, de l'informatisation et des médias⁵² sur la base aussi d'un appel public à candidature. Au moins un membre doit être élu sur proposition d'une minorité parlementaire. Enfin, le Conseil se compose de 11 membres, élus par le Parlement, sur la base d'un appel public à candidature. La répartition des tâches entre ces différents organes et les détails de la gouvernance sont fixés dans les Statuts⁵³, adoptés par le Conseil de surveillance et approuvés par le gouvernement.

⁴⁷ L. ALEBIC & G. LESINGER, *Identity of public services in the RTV Zagreb till HRT*, 2014.

<https://www.bib.irb.hr/879197>

⁴⁸ S. ABBOTT, *Rethinking Public Service Broadcasting's Place in International Media Development*, 2016.

https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2016/02/CIMA_2016_Public_Service_Broadcasting.pdf

⁴⁹ <https://www.zakon.hr/z/392/Zakon-o-Hrvatskoj-radioteleviziji>

⁵⁰ <https://www.zakon.hr/z/196/Zakon-o-elektroni%C4%8Dkim-medijima>

⁵¹ <https://www.aem.hr/>

⁵² <https://www.sabor.hr/en/committees/committee-information-computerisation-and-media-9-term>

⁵³ https://www.hrt.hr/fileadmin/video/Statut_HRT-a.pdf

1.3. Quels mécanismes de soutien aux médias ?

1.3.1. Contexte et enjeux

Au-delà du financement d'un service public de l'audiovisuel auquel l'Etat assigne un certain nombre de missions d'intérêt public en termes d'information, d'éducation et de divertissement en échange d'une dotation publique, l'autre mode essentiel de soutien de l'Etat au secteur audiovisuel est la mise en place d'un éventail plus ou moins élaboré et sophistiqué de mesures légales, financières ou fiscales destinées à faciliter le financement, la production, la diffusion et la distribution de la création audiovisuelle.

L'objectif général de ces mesures est de contribuer au développement d'un écosystème audiovisuel soutenable et durable qui permette à tous les métiers impliqués dans la chaîne de valeur (des créateurs aux diffuseurs et distributeurs) de créer et de proposer au public une offre pluraliste, diversifiée et de qualité.

Ces mesures peuvent être regroupées en plusieurs catégories : les aides d'Etat, les systèmes de soutien financier à la production audiovisuelle et les instruments fiscaux destinés à inciter à l'investissement dans la production audiovisuelle.

Le principal exemple d'aide étatique est la dotation attribuée aux médias publics, telle que décrite au chapitre précédent. Mais les aides d'Etat peuvent concerner aussi d'autres acteurs que les médias publics, et d'autres secteurs que celui de la production de contenus audiovisuels. L'exemple le plus courant est le soutien qu'apporte parfois l'Etat à la diffusion des radios et des télévisions sur les réseaux hertziens dont il est propriétaire, qui va de la gratuité à l'abattement en passant par l'effacement des dettes. Un autre exemple est le financement par l'Etat des frais encourus par les radiodiffuseurs pour le passage d'une diffusion analogique à une diffusion numérique sur les réseaux hertziens, afin d'assurer une transition harmonieuse vers une diffusion entièrement numérique. Normalement, et afin de préserver la concurrence et l'égalité de traitement entre les acteurs de marché, toute mesure censée relever des règles en matière d'aides d'Etat doit être régie par une législation spécifique et mise en œuvre dans un cadre qui assure l'équité et la transparence complète des aides apportées.

Comme nous le verrons ci-dessous, la majeure partie des mécanismes de soutien aux médias sont des mécanismes d'aide directe ou indirecte à la production audiovisuelle, radiophonique et cinématographique. Ces aides sont généralement prévues dans le but de favoriser le pluralisme et la diversité de l'offre audiovisuelle. Les fonds peuvent être soit permanents, soit ponctuels, soit destinés à soutenir la production audiovisuelle quelle qu'elle soit ou au contraire destinés à inciter à la production de certains types de contenus considérés comme d'intérêt public : programmes à destination des minorités nationales, promouvant l'intégration sociale des personnes handicapées, la préservation de la nature, de l'environnement et de la santé, mettant en valeur la culture, la lutte contre les discriminations, la sauvegarde des droits de l'homme... Encore une fois, les règles qui régissent ces programmes doivent être clairement énoncées et leur mise en œuvre effectuée de manière équitable et transparente. Ces mécanismes de soutien doivent aussi inclure les procédures envisagées pour vérifier que les fonds accordés ont bien été dépensés de manière appropriée, en imposant des obligations de reddition des comptes aux bénéficiaires et des possibilités de remboursement en cas de leur mauvaise utilisation.

Le troisième grand type de mécanisme de soutien, qui s'est fort développé dans les pays démocratiques au cours des dix dernières années, sont les divers instruments fiscaux destinés à inciter à l'investissement dans la production audiovisuelle. On peut les classer en quatre types :

- les abris fiscaux ou « taxshelter » conçus pour attirer les investissements de particuliers fortunés ou d'entreprises fortement contribuables qui sont autorisés, sous certaines conditions, à déduire de leurs obligations fiscales les investissements qu'ils réalisent dans des productions audiovisuelles ou cinématographiques tout en obtenant une part des éventuels bénéfices réalisés par ces productions) ;
- les remises fiscales ou « taxrebate » qui sont financées directement par le budget de l'Etat et déterminées par les dépenses de production plutôt que par les niveaux d'investissement

- et consistent à rembourser les producteurs d'un pourcentage de leurs coûts de production éligibles conformément à un ensemble de règles prédéfinies ;
- les crédits d'impôt ou « taxcredits » similaires aux remises en ce qu'ils sont conçus pour rembourser un pourcentage des coûts de production éligibles mais qui, plutôt que d'être payés à partir d'un fonds spécifique, sont pris en compte lorsque le producteur introduit sa déclaration fiscale annuelle ;
- les incitants à l'investissement étranger qui regroupent les différents mécanismes mis en place afin d'attirer des financements internationaux sur le tournage de productions audiovisuelles ou cinématographiques dans le pays.

Enfin, il peut aussi s'agir de réduction du taux de la TVA, allant parfois jusqu'à 0%, sur les biens et les services audiovisuels.

Ces exemples choisis sont les plus représentatifs des grandes tendances dans les pays démocratiques tout en illustrant d'une part, comme c'est le cas pour la Croatie et l'Irlande, l'importance du soutien à apporter aux médias audiovisuels (et pas seulement, comme c'est souvent le cas ailleurs, du soutien apporté à l'industrie du cinéma), et d'autre part, comme c'est le cas pour la France, l'immense diversité des programmes de soutien qui peuvent être développés en fonction des spécificités du marché et des objectifs poursuivis.

1.3.2. Irlande

Les programmes de soutien aux secteurs de la radiodiffusion, de la télévision et du cinéma sont relativement nombreux en Irlande. Ils s'expliquent en grande partie par la volonté politique de préserver une production de contenus audiovisuels spécifique au pays dans un contexte d'utilisation d'un langage universel et d'une proximité linguistique, culturelle et géographique avec le marché britannique, qui est le plus grand et le plus influent d'Europe et qui exerce une forte pression sur les industries nationales du cinéma et de la télévision.

Plusieurs fonds destinés aux médias audiovisuels sont gérés par le régulateur des médias audiovisuels (Autorité de la Radiodiffusion d'Irlande – BAI)⁵⁴. Il s'agit de :

- Son et vision (Sound and Vision) : un programme de financement pour la télévision et la radio qui fournit un soutien financier à la production de programmes de haute qualité sur la culture, le patrimoine et l'expérience irlandaise, et des programmes pour améliorer l'éducation aux médias ;
- Apprentissage et développement sectoriel (Sectoral Learning and Development) : un programme destiné à répondre aux besoins de développement et de croissance du secteur en soutenant des activités de formation et d'apprentissage ;
- Financement des associations professionnelles (Network funding) : destiné à certaines associations professionnelles comme les associations de radios associatives, les associations de journalistes, de producteurs, auteurs, compositeurs... pour soutenir diverses activités d'apprentissage et de développement ;
- Programme de soutien aux médias associatifs (Community media support scheme) : destiné à améliorer la gestion et l'organisation des radios et des télévisions associatives ;
- Programme de financement de la recherche sur les médias (Media Research funding scheme) : un programme à l'attention du secteur académique et de la recherche destiné à encourager la recherche sur des questions d'actualité relatives au secteur audiovisuel ;
- Analyse des besoins du secteur (Sectoral needs analysis) : programme conjoint du BAI et du Fonds de financement du cinéma (Screen Ireland)⁵⁵ destiné à élaborer une stratégie nationale de développement des compétences et de formation au sein de l'industrie audiovisuelle afin d'assurer une croissance et une excellence continues ;
- Manuel de gouvernance pour les associations professionnelles (Governance Handbook for Industry Networks) : il fournit des conseils aux associations professionnelles sur une variété de sujets tels que la gouvernance, les responsabilités financières et la gestion efficace des réunions du conseil d'administration. Il est particulièrement utile pour les réseaux de bénévoles comme les médias associatifs car il décrit un éventail de bonnes pratiques pour la

⁵⁴ <https://www.bai.ie/en/>

⁵⁵ <https://www.screenireland.ie/>

- gestion des entreprises de petite taille.
- Soutien aux radios provisoires (Temporary radio support scheme) : ce programme finance des activités de formation, de développement et d'évaluation jusqu'à un maximum de 500 € par radio.

Le mécanisme de soutien le plus important et sans doute le plus pertinent pour le contexte tunisien est le programme « Sound & Vision »⁵⁶ destiné aux radios et aux télévisions. Ses objectifs sont de développer des programmes de haute qualité basés sur la culture, le patrimoine et l'expérience irlandaise, de produire ces programmes en langue irlandaise, d'accroître la disponibilité de ces programmes auprès de public, de représenter la diversité de la culture et du patrimoine irlandais, d'enregistrer le patrimoine oral et les aspects du patrimoine qui sont menacés de disparition ou n'ont pas été précédemment enregistrés, et de soutenir les médias associatifs. Pour atteindre ces objectifs, le programme offre des subventions à de nouveaux programmes de télévision et de radio qui traitent des thèmes suivants: la culture, le patrimoine et l'expérience irlandais, l'éducation aux médias, la sensibilisation et la compréhension du public envers les problèmes mondiaux ayant un impact sur l'Irlande. Le fonds est financé par 7% des revenus perçus sur la redevance audiovisuelle destinée à financer la radiotélévision irlandaise.

Outre ces multiples fonds gérés par le régulateur des médias, de nombreux autres mécanismes de soutien existent en Irlande, dont notamment plusieurs programmes placés sous la responsabilité du Fonds de financement du cinéma Screen Ireland. Le principal levier d'action utilisé est le crédit d'impôt (taxcredit) qui permet à une société de production de déduire de son impôt sur les sociétés 32% à 37% des dépenses de production éligibles avec un maximum 80% du projet ou 70 M € par projet. Cette incitation fiscale s'applique aux longs métrages, séries télévisées, programmes d'animation et autres documentaires créatifs, qui doivent passer un « test culturel » dont le but est de s'assurer que le projet contribue à promouvoir la culture irlandaise et un « test du développement du secteur » dont le but est de s'assurer qu'il y aura bien des retombées économiques à la clé.

1.3.3. Croatie

Le Fonds pour la promotion du pluralisme et de la diversité des médias électroniques a été créé par la Loi sur les médias électroniques⁵⁷ et la Loi sur la radiotélévision croate⁵⁸. Il est financé par 3% des revenus perçus sur la redevance audiovisuelle destinée à financer la radiotélévision croate.

Le Fonds est géré par le régulateur des médias audiovisuels (Agence des médias électroniques – AEM)⁵⁹. L'AEM octroie les fonds via une procédure ouverte basée sur les critères fixés dans les législations susmentionnées, ainsi que sur la base des propres réglementations qu'elle adopte et qui détaillent l'administration et la surveillance de ce Fonds. Ce dernier soutient la production et la diffusion d'une centaine de programmes d'intérêt public par an dans les chaînes de radio et de télévision locales et régionales et les médias en ligne qui s'adressent aux communautés locales, y compris ceux qui utilisent des dialectes locaux. Les principaux objectifs du Fonds sont le soutien à la promotion de la production et de la diffusion de contenus d'intérêt public aux niveaux local et régional, le soutien à ce qui est important pour le droit des citoyens à l'information et les droits des minorités nationales, la promotion de la création audiovisuelle et le développement de l'éducation, des sciences et des arts.

Afin de recevoir un financement, les programmes candidats au Fonds doivent être d'intérêt public et particulièrement pertinents pour les domaines suivants :

- l'exercice du droit des citoyens à l'information ;
- la promotion de la créativité culturelle du patrimoine culturel ;
- le développement de l'éducation, des sciences et des arts ;
- la promotion d'œuvres dans les dialectes de la langue croate ;
- la promotion de projets et d'événements culturels spéciaux
- le respect des minorités nationales en Croatie ;

⁵⁶ <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sound-vision-4/>

⁵⁷ https://www.legislationline.org/download/id/5531/file/Croatia_ELECTRONIC_MEDIA_ACT_2009_en.pdf

⁵⁸ <http://www.legislationline.org/documents/id/5866%282001%29;>

⁵⁹ <https://www.aem.hr/>

- l'encouragement au développement de la prise de conscience de l'égalité entre les sexes et d'autres valeurs du système constitutionnel ;
- la sensibilisation à l'égalité des sexes et des orientations sexuelles;
- la promotion de programmes pour les enfants et les jeunes visant à améliorer leur bien-être ;
- la sensibilisation du public à la situation de personnes handicapées ainsi qu'à la promotion et au respect de leurs droits et de leur dignité, y compris la lutte contre les stéréotypes, les préjugés et les pratiques néfastes à l'égard de ces personnes ;
- la présentation historiquement exacte de la guerre d'indépendance croate ;
- le développement et la promotion de l'éducation aux médias;
- la protection de l'environnement ;
- la promotion de la santé et l'encouragement d'une culture de la santé.

Au-delà du caractère ciblé du Fonds, destiné à renforcer le pluralisme en général et la mise en valeur de certaines questions d'intérêt public en particulier, le cas croate est aussi intéressant car l'impact social du Fonds a été mesuré. L'analyse a démontré que le cofinancement fourni par le Fonds a eu un impact significatif sur l'augmentation de la diversité du contenu médiatique et a renforcé l'intérêt du public pour les médias locaux et régionaux. L'analyse a aussi montré qu'une grande partie de ce contenu ne serait pas produit ou diffusé sans l'aide du Fonds⁶⁰.

Outre le Fonds pour la promotion du pluralisme et de la diversité des médias électroniques, de nombreux autres mécanismes de soutien à la production et à la diffusion des œuvres audiovisuelles et cinématographiques ont été créés en Croatie, avec un succès internationalement reconnu. Le Centre Croate de l'Audiovisuel (HAVC)⁶¹ constitue la pierre angulaire de ce système qui permet d'injecter une douzaine de millions d'Euros par an dans divers projets de création audiovisuelle et cinématographique. Le HAVC agit en outre comme instance de certification du système de remise fiscale (taxe de 25% (30% en cas de tournage dans une région en retard de développement) pour la production cinématographique et télévisuelle, à la disposition des producteurs tant internationaux que nationaux, pour les dépenses éligibles en Croatie⁶². Ce système a permis d'attirer la production de plusieurs séries mondialement connues, la principale d'entre elles étant « Games of Thrones ». Ce système est par ailleurs soutenu de manière complémentaire par diverses initiatives régionales qui capitalisent notamment sur le potentiel touristique de la région, comme la Commission du Film de Zadar⁶³, la Commission du Film d'Istrie⁶⁴, la Commission du Film de Kvarner⁶⁵ et la Commission du Film de Varaždin⁶⁶.

1.3.4. France

La France est de loin le pays le plus prolifique en termes de politiques destinées à soutenir le financement des contenus audiovisuels. En schématisant, l'on pourrait dire que la France utilise tous les types de soutien en pratique dans les pays démocratiques, et cela de diverses manières. Les mécanismes déjà détaillés ci-dessus (Fonds audiovisuels et incitations fiscales) existent en grand nombre, et sont en outre soutenus par un financement direct et indirect dont s'acquittent les chaînes de télévision et dont bénéficie le Centre National du Cinéma et de l'Image Animée (CNC)⁶⁷. L'industrie créative française peut également bénéficier de plusieurs autres dispositifs et de l'un des cadres juridiques les plus favorables aux auteurs. Pris dans leur ensemble, ces mécanismes de soutien offrent un environnement légal et fiscal où tous les critères essentiels pour créer un secteur audiovisuel et cinématographique durable (cohérence, fiabilité et un niveau de soutien suffisamment substantiel pour vraiment faire la différence sur le marché) sont présents et bénéficient d'un large soutien au sein de la classe politique, tous partis confondus. Les Fonds audiovisuels français dépensent à eux seuls environ 20% de tous les Fonds existants sur le continent européen et environ trois fois plus que le second pays le plus actif en la matière, à savoir l'Allemagne.

⁶⁰ <https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/fund-promotion-pluralism>

⁶¹ <https://www.havc.hr/>

⁶² http://filmingincroatia.hr/en/production_incentive/rebate_for_film_and_tv_production

⁶³ <http://www.zadarfilmcommission.com/>

⁶⁴ <https://www.istriafilmcommission.com/>

⁶⁵ <https://www.kvarner-film.org/en/>

⁶⁶ <http://www.varazdinfilmcommission.eu/>

⁶⁷ <https://www.cnc.fr/>

Le CNC a été créé par la Loi du 25 octobre 1946 (Code du cinéma et de l'image animée)⁶⁸, faisant de la France un pionnier en matière de financement de films. Mis sous la tutelle du Ministère de la Culture et de la Communication, il gère le financement de l'industrie audiovisuelle et dispose de pouvoirs de promotion, de négociation et même de régulation. Sa principale caractéristique est que son financement est basé sur le principe (simple mais peu répandu) que la distribution des œuvres finance leur création. Il n'est donc pas financé par l'État. Ses revenus proviennent des prélèvements imposés à tous les acteurs du marché qui donnent accès aux œuvres audiovisuelles au public, à savoir les cinémas (depuis 1948), les radiodiffuseurs (depuis 1986), les fournisseurs de vidéos physiques (depuis 1993), fournisseurs de vidéos à la demande (depuis 2003) et fournisseurs d'accès à Internet (depuis 2007). Les prélèvements sont basés sur le chiffre d'affaires de ces acteurs et varient en fonction du taux de TVA appliqué à ces produits et services. Ce financement est une garantie tant de la pérennité que de l'indépendance du système de financement des œuvres.

Les revenus du CNC proviennent à environ 75% des chaînes de télévision et environ 20% des salles de cinéma. Les taux de prélèvement sont fixés par le Code du cinéma et de l'image animée et sont les suivants :

- Cinémas: 10,72% du prix du billet d'entrée payé par le consommateur (multiplié par 1,5 en cas de représentation d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence) et 0,232% du prix de l'entrée hors TVA;
- Sociétés de production: 0,58% hors TVA des revenus générés par la remise de leurs droits d'exploitation des œuvres cinématographiques qu'ils produisent;
- Distributeurs: 0,58% hors TVA des revenus générés par l'exploitation des œuvres cinématographiques qu'ils distribuent (0,68% en cas de représentation d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence);
- Exportateurs: 0,55% du chiffre d'affaires hors TVA généré par l'exportation d'œuvres cinématographiques;
- Radiodiffuseurs (s'ils diffusent des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles): 5,5% du chiffre d'affaires hors TVA, avec un abattement de 11 M €;
- Distributeurs (cela inclut également les fournisseurs d'accès à internet pour la partie audiovisuelle de leur chiffre d'affaires): le pourcentage suivant du chiffre d'affaires supérieur à 10 M €:
 - o 0,5% du chiffre d'affaires entre 10 et 250 M €;
 - o 2,1% du chiffre d'affaires entre 250 et 500 M €;
 - o 2,8% du chiffre d'affaires entre 500 et 750 M €;
 - o 3,5% du chiffre d'affaires supérieur à 750M €.

Ces montants sont versés par les acteurs du marché directement au CNC sur une base régulière, correspondant généralement à leurs obligations en matière de TVA.

Le CNC assure le financement de tous types de programmes audiovisuels (longs métrages, courts métrages, documentaires, programmes télévisés, clips vidéo, jeux vidéo...) et ce financement est accessible pour les différentes étapes de la création d'une œuvre audiovisuelle, du développement d'un projet jusqu'à son exportation en passant par sa scénarisation, sa réécriture, la création de pilotes, la création de bandes originales, la prise en charge des frais de doublage et de sous-titrage, le soutien à la création multimédia, le soutien à la création et la modernisation des cinémas, le financement de la numérisation des films patrimoniaux, ...

Les producteurs bénéficient de ce financement principalement grâce à une subvention automatique accordée pour leur prochaine œuvre, dont le niveau est basé sur les revenus de leur dernière œuvre (« compte de soutien ») via un prêt sélectif sans intérêt (« avance sur recette »).

⁶⁸ <https://www.cnc.fr/professionnels/reglementation/code-du-cinema-et-de-limage-animee-et-rga>

La France a en outre mis en place une variété d'incitants fiscaux destinés soit aux acteurs nationaux soit à attirer des investissements étrangers, dont les principaux sont les suivants :

- la SOFICA, qui est le plus ancien système d'abri fiscal (« taxshelter »)⁶⁹;
- le crédit d'impôt cinéma (20 à 30% des dépenses de production éligibles)⁷⁰ ;
- le crédit d'impôt audiovisuel (20 à 25% des dépenses de production éligibles)⁷¹ ;
- le crédit d'impôt jeu vidéo (20% des dépenses de production éligibles)⁷² ;
- le crédit d'impôt international (30% des dépenses de production éligibles effectuées en France)⁷³ ;
- aides au cinéma du monde⁷⁴, un Fonds créé conjointement par le Ministère de la Culture et le Ministère des Affaires étrangères et géré conjointement par le CNC et l'Institut Français, destiné à soutenir les producteurs étrangers qui désirent s'associer avec un coproducteur français.

⁶⁹ https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/multi-sectoriel/production/les-sofica_759536

⁷⁰ https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/cinema/production/credit-dimpot-cinema_132769

⁷¹ https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/audiovisuel/production/credit-dimpot-audiovisuel_778316

⁷² https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/jeu-video/credit-dimpot-jeu-video_121078

⁷³ https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/multi-sectoriel/production/credit-dimpot-international_778354

⁷⁴ https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/multi-sectoriel/production/aide-aux-cinemas-du-monde_190862

1.4. Quelle articulation entre régulation et autorégulation ?

1.4.1. Contexte et enjeux

L'autorégulation est définie par l'Accord Institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission européenne comme « *la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen (notamment codes de conduite ou accords sectoriels)* »⁷⁵

Dans le secteur des médias, il existe une longue tradition de promotion de l'autorégulation, notamment par le Conseil de l'Europe ainsi que par l'Union européenne.

Dès 1991, à l'occasion de la 3^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, le Comité des Ministres adoptait sa résolution n°1 sur l'économie des médias et le pluralisme politique et culturel dans laquelle elle encourageait, dans le secteur de la communication commerciale, « *les milieux professionnels concernés à adopter des mesures d'autoréglementation de manière à contribuer à la formulation d'une politique nationale et européenne en matière de publicité, de parrainage et de nouvelles formes de promotion commerciale et de financement pour les entreprises de radiodiffusion* »⁷⁶. En 1994, à l'occasion de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, le Comité des Ministres, dans sa résolution sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme, insistait sur le fait, dans le secteur du journalisme, que « *les autorités publiques devraient [...] reconnaître à tous ceux qui sont engagés dans la pratique du journalisme le droit d'élaborer des normes d'autorégulation, tels que des codes de conduite, décrivant la manière dont leurs droits et libertés doivent être conciliés avec d'autres droits, libertés et intérêts avec lesquels ils peuvent entrer en conflit, ainsi que leurs responsabilités* »⁷⁷.

Au niveau de l'Union européenne, la récente révision de la Directive sur les Services de Médias Audiovisuels a permis d'insister sur la nécessité de développer des mécanismes d'autorégulation dans le secteur audiovisuel. Selon la Directive, « *l'expérience a montré que les instruments tant d'autorégulation que de corégulation, mis en œuvre sur le fondement des différentes traditions juridiques des États membres, peuvent jouer un rôle important pour garantir un haut niveau de protection des consommateurs. Les mesures visant à atteindre les objectifs d'intérêt public général dans le secteur des nouveaux services de médias audiovisuels sont plus efficaces si elles sont prises avec le soutien actif des fournisseurs de services eux-mêmes. L'autorégulation représente un type d'initiative volontaire qui permet aux opérateurs économiques, aux partenaires sociaux, aux organisations non gouvernementales et aux associations d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des orientations communes. Ils sont chargés d'élaborer, d'assurer le suivi et de veiller au respect de ces orientations. Les États membres devraient, dans le respect de leurs différentes traditions juridiques, reconnaître le rôle que peut jouer une autorégulation efficace en tant que complément aux mécanismes législatifs, judiciaires et administratifs existants, ainsi que l'utilité de sa contribution à la réalisation des objectifs de la directive* »⁷⁸.

Pour être efficace, un mécanisme d'autorégulation doit répondre à un certain nombre de critères. Dans ses « *Principes pour une meilleure corégulation et autorégulation* »⁷⁹, la Commission européenne a retenu dix principes à respecter, relatifs tant à la conception des mécanismes d'autorégulation qu'aux conditions de leur mise en œuvre. Ces principes peuvent être résumés par les questions suivantes :

⁷⁵ Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », OJ C 321, 31.12.2003.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32003Q1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32003Q1231(01))

Cet accord a été remplacé par l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », OJ L 123, 12.5.2016.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁷⁶ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806461fa>

⁷⁷ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806461fa>

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>

⁷⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>

- Au niveau de la conception :
 - o La participation de la plupart des acteurs du secteur est-elle garantie ?
 - o La conception du système d'autorégulation est-elle ouverte à tous les acteurs ?
 - o L'implication dans le système est-elle guidée par la bonne foi ?
 - o Les objectifs du système sont-ils clairement définis ?
 - o Le respect de la loi est-il assuré ?
- Au niveau de la mise en œuvre :
 - o Un mécanisme itératif d'amélioration du système existe-t-il ?
 - o Un mécanisme de monitoring du système existe-t-il ?
 - o Un mécanisme d'évaluation du système existe-t-il ?
 - o Une procédure de résolution des conflits existe-elle ?
 - o Y a-t-il un financement adéquat et transparent du système ?

L'autorégulation de l'éthique professionnelle par les journalistes est aujourd'hui une composante essentielle du fonctionnement des démocraties et une garantie du bon fonctionnement du secteur médiatique. Comme le rappelle Aidan White, ancien directeur du Réseau du journalisme éthique⁸⁰, les principes qui fondent cette éthique ne datent pas d'aujourd'hui : « le journalisme éthique, qui plonge ses racines dans la naissance des médias de masse il y a environ 150 ans, est une vieille idée mais elle semble gagner en importance pour créer les conditions de communications responsables en Europe »⁸¹. Il existe aujourd'hui plus de 400 codes et déclarations à travers le monde, qui reposent sur cinq valeurs fondamentales qui « constituent l'ensemble volontaire des contraintes et qui définissent le territoire de la liberté d'expression qu'occupe le métier de journalisme » : 1) une communication fondée sur les faits, 2) l'indépendance du journaliste à l'égard de toutes formes d'intérêts particuliers, 3) l'équité et l'impartialité, 4) l'humanité et 5) la responsabilité.

Le respect de ces valeurs constitue la voie à privilégier pour renforcer la crédibilité du travail des médias, leur utilité et leur indépendance. L'autorégulation constitue pour les médias la meilleure protection contre toutes formes de restrictions du pouvoir et un moyen efficace pour gagner la confiance du public, promouvoir le professionnalisme et garantir ainsi l'indépendance et la liberté des médias. Les pouvoirs publics, d'habitude si prompts à intervenir dans le paysage médiatique, n'auront aucune raison d'intervenir dans le secteur et toute tentative de leur part de bloquer ou réduire la marge de liberté serait non seulement malvenue, mais âprement contestée. Comme le souligne l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), « en promouvant des normes, l'autorégulation aide à préserver la crédibilité des médias auprès du public. Cela est particulièrement opportun dans les nouvelles démocraties au sein desquelles une presse indépendante est le plus souvent un phénomène récent. L'autorégulation aide à convaincre le public que les médias libres ne sont pas irresponsables »⁸².

Dans le secteur des médias, l'autorégulation est généralement appliquée dans les trois domaines suivants. Outre l'éthique journalistique, il s'agit de la protection des consommateurs contre certaines communications commerciales et la protection des mineurs contre certains contenus préjudiciables à leur épanouissement. Trois études de cas sont présentées ci-dessous, qui recouvrent chacun de ces domaines et dont l'exemple est généralement présenté comme rencontrant la plupart des principes susmentionnés en termes de conception et de mise en œuvre.

1.4.2. Ethique journalistique (Bosnie-Herzégovine)

Le Conseil de presse de Bosnie-Herzégovine⁸³ est un organe d'autorégulation journalistique de la presse écrite et les médias en ligne. Sous la devise « Citoyens et journalistes combattant ensemble pour la vérité », le Conseil de presse encourage le rôle actif des citoyens et particulièrement des lecteurs dans l'amélioration des normes professionnelles de la presse écrite et des médias en ligne.

⁸⁰ <https://ethicaljournalismnetwork.org>

⁸¹ A. WHITE, « Le journalisme éthique : une source d'inspiration pour des communications responsables en Europe », in *Le Journalisme à l'épreuve, Menaces, enjeux et perspectives*, Conseil de l'Europe, 2016.

<https://book.coe.int/en/human-rights-and-democracy/7045-pdf-le-journalisme-a-l-epreuve.html#>

⁸² Bureau du Représentant pour la Liberté des Médias de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, *Guide pratique de l'autorégulation des médias*, 2008. <https://www.osce.org/fr/fom/31498?download=true>

⁸³ <https://english.vzs.ba/index.php>

Sa création relève d'une initiative du secteur lui-même, prise en 2000 dans la foulée de l'adoption en 1999 du premier Code de la presse en 1999. En 2010, le Conseil de presse a élargi son mandat pour inclure les médias en ligne.

Enregistré en tant qu'association de citoyens (sans but lucratif), le Conseil est régi par ses Statuts, qui prescrivent les modalités d'organisation et de fonctionnement. Les instances incluent l'Assemblée générale, le Conseil d'administration, le Directeur exécutif et la Commission des plaintes. La Commission des plaintes, qui examine les doléances des citoyens et des institutions concernant le travail des médias, est composée de 9 membres: 3 journalistes, 3 représentants du monde universitaire et 3 avocats. Le fondement de l'examen des plaintes des citoyens est le Code de la presse, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe.

L'adhésion au Conseil de presse se fait sur base volontaire tant pour la presse écrite que les médias en ligne. Les membres contribuent financièrement au fonctionnement du Conseil, mais celui-ci reçoit également le soutien de nombreux bailleurs (Conseil de l'Europe, Union européenne, OSCE, UNESCO et certaines ONG comme le National Endowment for Democracy).

Sa tâche est de protéger le public contre une couverture médiatique non professionnelle et manipulatrice, mais aussi de protéger les médias des pressions politiques, économiques et autres qui menacent la liberté d'information et la liberté des médias. Le Conseil assure la médiation pour les lecteurs insatisfaits de la presse et des médias en ligne, supervise la mise en œuvre du Code de la presse et fait progresser les normes professionnelles dans la presse et les médias en ligne.

A l'instar de son homologue britannique l'Independent Press Standards Organisation (IPSO)⁸⁴, mais à la différence de certains autres organismes d'autorégulation comme par exemple le Conseil de déontologie journalistique (CDJ)⁸⁵ de la Belgique francophone dont le fonctionnement est bien connu en Tunisie, le Conseil de presse de Bosnie-Herzégovine n'est pas compétent pour les médias audiovisuels, dont le respect des obligations en matière de déontologie journalistique est assuré par le régulateur des médias audiovisuels, l'Agence de Régulation des Communications (RAK)⁸⁶. Il n'existe pas d'accord de coopération formalisé entre les deux instances, mais celles-ci coopèrent régulièrement de manière informelle, et la RAK soutient les initiatives du Conseil de presse et se fait régulièrement l'avocat du développement de l'autorégulation dans d'autres secteurs, comme par exemple la protection des mineurs.

Ces dernières années, le Conseil a élargi le champ de ses activités et développé ses propres programmes éducatifs sur l'autorégulation des médias et les normes du journalisme éthique, sur les normes européennes en matière d'éthique professionnelle, sur l'éducation aux médias et sur la législation en matière de médias. Ces programmes s'adressent évidemment aux journalistes, mais aussi aux étudiants en journalisme, aux étudiants en droit, aux membres du pouvoir judiciaire ainsi qu'aux citoyens, afin de les informer de leur droit à une information libre et conforme à l'éthique journalistique. Le Conseil produit également une émission radio qui aborde des sujets relatifs à l'éthique journalistique, la liberté d'expression et la liberté des médias.

Le Conseil de presse de Bosnie-Herzégovine est le premier organisme d'autorégulation fondé dans la région des Balkans. Etant le plus ancien et le plus expérimenté, il constitue un modèle suivi par d'autres pays dans le processus de création d'organes d'autorégulation. Il a ainsi participé activement à la création et au développement d'organes d'autorégulation en Hongrie, en Serbie, en Macédoine du Nord, en Moldavie, en Mongolie et en Birmanie.

Il entretient une coopération soutenue avec ses homologues étrangers et est membre de l'Alliance of Independent Press Council of Europe (AIPCE)⁸⁷ dont sont membres la plupart des organismes d'autorégulation de la presse du continent européen, ainsi que d'autres réseaux pertinents.

⁸⁴ <https://www.ipso.co.uk/>

⁸⁵ <https://www.lecdj.be/fr/>

⁸⁶ <https://rak.ba/en/>

⁸⁷ <http://aipce.net/>

1.4.3. Protection du consommateur (Royaume-Uni)

La Advertising Standards Authority (ASA)⁸⁸ est l'instance d'autorégulation de la publicité au Royaume-Uni, s'assurant que les publicités diffusées par les médias britanniques respectent les règles en la matière (Advertising Codes) qui sont adoptées par le Committee of Advertising Practices (CAP), l'organisation sœur de l'ASA. Le mandat de l'ASA couvre non seulement les médias, mais aussi tout autre type de publicité (dans l'espace public, dans les cinémas, par e-mail, ...).

L'adhésion est volontaire, mais le respect des codes est obligatoire. Le financement du système est aussi volontaire : il est assuré par les annonceurs, dont 0,1% (0,2% pour le marketing direct par mail) des dépenses en matière de publicité est affecté au fonctionnement de l'ASA et du CAP. Le mode de collecte de ce financement est assuré de manière telle que l'ASA ne sait pas qui paie quoi mais reçoit sa dotation via un organisme autonome (Board of Finance), ce qui est une garantie supplémentaire de son indépendance par rapport aux annonceurs⁸⁹.

L'ASA a pour ambition de réguler le secteur de la publicité de manière « transparente, proportionnée, ciblée, basée sur des faits, avec cohérence et redevabilité ». En plus de répondre aux plaintes du public ou des entreprises (environ 30.000 par an, concernant environ 25.000 annonces), l'ASA surveille les publicités pour vérifier qu'elles respectent la réglementation (environ 10.000 annonces par an sont retirées ou modifiées) et procède à des recherches pour tester l'opinion publique et identifier les éventuelles mesures à prendre pour mieux protéger les consommateurs. Elle fournit également des conseils aux annonceurs en matière de respect des Codes.

L'ASA fonctionne de manière hybride, entre autorégulation et corégulation. Elle fonctionne comme un organisme d'autorégulation complète pour les publicités diffusées ailleurs que dans les médias audiovisuels, et comme un organisme de corégulation pour les publicités diffusées sur les médias audiovisuels, sous le contrôle du régulateur national, l'Ofcom⁹⁰, avec lequel l'ASA a conclu un accord selon lequel l'Ofcom, qui conserve sa pleine responsabilité juridique, lui « sous-traite » sa mission de régulation pour une période déterminée (10 ans). Des indicateurs de performance (KPI) sont établis afin de permettre d'évaluer l'efficacité de l'ASA, qui fournit à l'Ofcom des rapports trimestriels sur son activité. Bien que l'ASA soit responsable de l'application des Codes, elle ne dispose pas de pouvoir de sanction, mais est en mesure de renvoyer les radiodiffuseurs qui ont violé leurs obligations à l'Ofcom pour sanctions si nécessaire (backstop power), ce qui est toutefois extrêmement rare. Outre ce pouvoir de « backstop », la principale différence entre les deux systèmes est que la plupart des publicités diffusées par les médias audiovisuels font l'objet d'une pré-approbation (pre-clearance) par deux organismes qui ont été créés par les médias audiovisuels eux-mêmes (Clearcast pour les publicités TV et Radiocentre pour les publicités radio), pré-approbation qui n'existe pas pour les publicités diffusées sur les autres supports.

L'ASA entretient une coopération internationale avec ses homologues européens grâce à l'European Advertising Standards Alliance (EASA)⁹¹.

1.4.4. Protection des mineurs (Pays-Bas)

Dans le domaine de la protection des mineurs, l'un des systèmes les plus avancés d'autorégulation, dont le modèle a inspiré de nombreux pays européens, a été développé aux Pays-Bas. Il s'agit d'un excellent exemple de système de classification des contenus audiovisuels destinés à la protection de l'enfance, système qui est mis en œuvre par une organisation créée par l'ensemble des acteurs du secteur audiovisuel, l'Institut Néerlandais de Classification des Médias Audiovisuels (NICAM)⁹², et qui fait l'objet d'une évaluation régulière de ses performances par le régulateur des médias audiovisuels (Commissariaat voor de Media - CvdM)⁹³.

⁸⁸ <https://www.asa.org.uk/>

⁸⁹ <https://www.asa.org.uk/about-asa-and-cap/about-regulation/our-funding.html>

⁹⁰ <https://www.ofcom.org.uk/>

⁹¹ <https://www.easa-alliance.org/>

⁹² <https://www.kijkwijzer.nl/nicam>

⁹³ <https://www.cvdM.nl/>

Créé en 1999, NICAM est responsable de la conception et de la mise en œuvre du système Kijkwijzer, développé en 2001. Ce système de classification consiste en une combinaison de recommandations, d'âge (5 catégories: AL - 6 - 9 - 12 - 16) et descripteurs de contenu (6 catégories: violence - peur - sexe - discrimination - abus de drogues et d'alcool - langage grossier), qui sont attribuées à tout contenu audiovisuel en amont de sa diffusion ou de sa diffusion, à l'exception des programmes diffusés en direct, comme les journaux télévisés ou les événements sportifs.

À l'aide d'un questionnaire développé par Kijkwijzer, les radiodiffuseurs et les distributeurs classent eux-mêmes leurs productions. Des employés spécialement formés, appelés codeurs, visionnent en détail un contenu audiovisuel et répondent en ligne à soixante questions sur ce qu'ils ont vu. Un programme informatique développé par Kijkwijzer calcule ensuite quelle classification obtient ce contenu.

L'adhésion au NICAM est volontaire, mais fortement encouragée par l'Etat. Selon la Loi sur les médias 2008, les médias audiovisuels publics et privés qui souhaitent diffuser des contenus audiovisuels susceptibles de nuire à l'épanouissement des mineurs sont obligés de s'affilier au NICAM et d'appliquer le système Kijkwijzer. S'ils ne souhaitent pas s'affilier, ils sortent alors de ce système d'autorégulation pour être soumis à l'autorité du régulateur des médias et ne peuvent diffuser que des contenus audiovisuels destinés à des audiences de tout âge (la catégorie AL susmentionnée). Dans les faits, la quasi-totalité des acteurs concernés adhèrent au système, en raison de son efficacité, du soutien qu'il a auprès du public et de l'effet positif qu'il a sur le marché.

Plus de 2.200 entreprises et organisations y sont affiliées, soit directement, soit par le biais d'organisations professionnelles représentatives sectorielles. NICAM couvre tous les contenus audiovisuels, et est donc un système utilisé aussi bien pour la télévision que le cinéma, les DVD ou les jeux vidéo. Le conseil d'administration de NICAM est composé de représentants des médias audiovisuels publics et commerciaux, des distributeurs de médias audiovisuels, des distributeurs de films et des exploitants de salles de cinéma, des vidéothèques et autres détaillants actifs dans la vente de DVD et de jeux vidéo. Le NICAM est soutenu dans l'exercice de ses fonctions par un comité consultatif dont les membres sont des experts dans les domaines des médias, de la jeunesse, de l'éducation et du bien-être, des représentants d'organisations de parents et d'autres associations de la société civile, ainsi que des entreprises participant au NICAM. Son financement est assuré pour moitié par ses membres et pour moitié par le Ministère de la Culture.

La supervision de ce dispositif d'autorégulation est assurée par le CvdM, qui enquête et évalue régulièrement le fonctionnement du système d'autorégulation. Le NICAM effectue lui-même régulièrement une auto-évaluation de son fonctionnement et de l'application du système Kijkwijzer, et transmet un rapport annuel au CvdM. En cas de défaillance, le CvdM est habilité à saisir le Ministère de la Culture, qui peut alors décider de modifier la Loi sur les médias afin éventuellement de retirer au NICAM le mandat qu'il exerce sous la supervision du CvdM et de passer entièrement à un système de régulation sous la responsabilité du CvdM. Il s'agit donc d'un système que l'on pourrait qualifier d'autorégulation publiquement régulée.

Kijkwijzer connaît un succès international important et a été cité à plusieurs reprises comme un système d'autorégulation de référence. Certains pays, dont notamment la Slovaquie, ont acquis la licence d'utilisation de Kijkwijzer, ainsi que son outil en ligne dans sa version originale ou dans une autre qui peut être adaptée aux spécificités nationales.

2. Recommandations pour une politique publique médiatique adaptée au contexte tunisien

2.1. Contexte

Afin de pouvoir déterminer les principaux axes d'une politique publique médiatique qui soit adaptée au contexte tunisien, il est opportun que celle-ci ne repose pas seulement sur des expériences étrangères, mais aussi sur l'identification des forces et faiblesses du paysage médiatique tunisien et des opportunités et menaces qu'il recèle. Dans les politiques publiques médiatiques à mettre en œuvre dans les années qui viennent, ce sont en effet ces forces et ces opportunités qu'il convient d'exploiter davantage, et ces faiblesses et menaces auxquelles il convient de tenter d'apporter une réponse. Parmi les forces du paysage médiatique tunisien figure certainement un des plus grands acquis de la révolution, à savoir la libération du secteur du monopole de l'Etat. Cette libération s'est accompagnée d'une grande diversité dans l'offre audiovisuelle, à tout le moins en quantité. Diversité qui a été facilitée par un cadre juridique qui reconnaît et encourage la liberté d'expression et le pluralisme des médias. La Tunisie bénéficie aussi de l'existence d'une autorité de régulation des médias reconnue pour son indépendance, ce qui reste une exception au sein du monde arabe. Enfin, et même si la dispersion de ces soutiens reste encore problématique, le pays bénéficie de l'engagement de nombreuses organisations internationales et ONG dans des projets destinés à renforcer le cadre juridique et les capacités des acteurs médiatiques.

Outre ces forces, le paysage médiatique tunisien présente aussi certaines opportunités de développement. Beaucoup d'attentes issues de la révolution ont été déçues, mais il reste au sein du public des attentes en matière d'information, de culture et de divertissement, qu'une production de qualité pourrait rencontrer. En outre, la numérisation et les possibilités offertes par les nouvelles technologies favorisent des opportunités aux médias pour s'adresser à un public plus large et diversifié, dont notamment les jeunes.

Ces forces et ces opportunités ne sont, aujourd'hui, pas toujours exploitées. Plus encore, certaines faiblesses demeurent. La première d'entre elles est l'absence de vision claire des pouvoirs publics en matière de politique publique médiatique. C'est que, depuis bientôt dix ans, l'impensé des politiques publiques fragilise tout le secteur, alors que les besoins sont criants en termes de mécanismes de soutien aux médias, d'adaptation aux mutations des technologies et des usages, de diversification des ressources financières des médias, d'amélioration des conditions de travail des personnels des médias.... De surcroît, certaines situations perdurent et ajoutent à l'incertitude, comme par exemple le retard pris dans l'adoption de la loi organique destinée à remplacer le Décret-loi 2011-116 et à transformer la HAICA en instance constitutionnelle indépendante, ainsi que la difficulté à faire respecter l'Etat de droit dans le secteur médiatique, où des acteurs continuent à fonctionner dans l'illégalité. Ces faiblesses pourraient aisément menacer l'avenir du secteur, si on n'y remédie pas. La fragilité persistante des entreprises médiatiques pourrait amener à la fermeture d'un bon nombre d'entre elles. L'absence de respect de l'Etat de droit, l'entrecroisement entre acteurs politiques et médiatiques et l'utilisation de certains médias à des fins douteuses pourraient décrédibiliser tout le secteur et, au-delà, avoir un impact négatif sur le fonctionnement de la démocratie.

Au-delà des recommandations spécifiques aux quatre thématiques détaillées dans les quatre prochaines sections, deux thématiques transversales sont à souligner.

La première concerne la formation des journalistes. En effet, pour faire face aux défis actuels du secteur des médias, il est nécessaire, de se placer dans une perspective plus large qui est au cœur du métier et qui touche aux questions de formation professionnelle. L'absence d'un plan pérenne de formation et de recyclage, inscrit dans la durée et conçu en fonction des besoins du secteur, ne favorise pas l'émergence d'un journalisme de qualité. A part l'établissement académique d'enseignement du journalisme (l'Institut de presse et des sciences de l'information – IPSI) qui a dû décréter, au lendemain de la révolution, la nécessité de passer un concours d'entrée pour les candidats aux études journalistiques, les initiatives en faveur des médias auxquelles nous assistons,

grâce notamment à l'arrivée massive de bailleurs de fonds au lendemain de la révolution, ne se sont pas traduites par l'existence de formations capables de contribuer à la transformation du paysage médiatique. Le manque de connaissance du terrain et des particularités des besoins du secteur médiatique, n'ont pas aidé à mettre en place des formations structurées, durables et efficaces. Il faut par ailleurs constater parfois un manque de suivi et d'évaluation des initiatives prises. La situation s'est améliorée ces dernières années, grâce notamment à l'implication plus directe de structures professionnelles comme le Syndicat National des Journalistes Tunisiens (SNJT) ou la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA), ainsi que des organismes de la société civile. Néanmoins, pour être efficace, une stratégie de formation plus globale et durable nécessiterait la coordination et l'harmonisation de toutes ces activités de formation, en fonction des besoins identifiés et avec une perspective à long terme.

2.2. Construction institutionnelle

2.2.1. Le rôle des instances constitutionnelles indépendantes

Les instances indépendantes sont aujourd'hui un rouage essentiel de cette légitimité démocratique que la Révolution de janvier 2011 a consacrée. Elles reflètent également, pour la plupart des Tunisiens, l'incarnation de cet idéal démocratique dont se prévaut la Tunisie et que ces instances sont appelées, en vertu de la Constitution de 2014, à appuyer et à renforcer. L'article 125 de la Constitution dispose en effet très clairement que : « Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'Etat doivent faciliter l'accomplissement de leurs missions ».

Il faut souligner que l'Assemblée nationale constituante a opté pour la mise en place d'instances constitutionnelles indépendantes – tout le chapitre 6 de la Constitution leur est consacré – dans le but de rétablir les équilibres nécessaires au bon fonctionnement de la société que le régime déchu avait balayés, et constituer des contre-pouvoirs pour protéger les droits et libertés tout en posant leurs limites respectives.

Même si les instances indépendantes constituent un phénomène relativement récent, celui-ci prend de plus en plus d'importance dans les sociétés démocratiques. Pour l'historien français Pierre Rosanvallon, « un pouvoir n'est ainsi dorénavant considéré comme pleinement démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire. On attend qu'il se plie à un triple impératif de mise à distance de positions partisans et des intérêts particuliers (...) d'où la place de plus en plus grande prise dans les démocraties par des institutions comme les autorités indépendantes et *les Conseils constitutionnels* »⁹⁴.

Cinq instances constitutionnelles indépendantes sont créées par la Constitution, dont l'Instance de la Communication Audiovisuelle (ICA), qui est appelée à succéder à la HAICA, qui s'emploie depuis sa création en 2013 en vertu du Décret-loi 2001-116 à réguler le paysage audiovisuel. Comme toutes les autres instances, cette dernière rencontre des difficultés et des défis quotidiens, et cela d'autant plus que le domaine des médias audiovisuels est un secteur sensible, où se joue la consolidation de la démocratie mais aussi où s'entrecroisent des combats et des intérêts politiques et économiques.

C'est dans ce sens que la HAICA se doit, de par sa mission, de garantir la liberté de la communication audiovisuelle, d'organiser l'exercice de cette liberté et d'accompagner la libéralisation du secteur, sur la base de critères de transparence et d'équité notamment dans l'attribution des fréquences et des licences, tout en veillant au pluralisme et à la qualité de l'information. Les préoccupations déontologiques sont également très présentes, en l'absence d'un Conseil de presse – encore en voie de création – au vu des erreurs et des dysfonctionnements répétés de certains médias.

2.2.2. Garantir l'indépendance et la pérennité de l'Instance de régulation de la communication audiovisuelle

Il est essentiel, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que le secteur de la communication et de l'information puisse être régulé, géré et soutenu, indépendamment de toute ingérence du pouvoir politique. Or, une grande inquiétude gagne aujourd'hui les instances indépendantes et la société civile, face au risque de recul au niveau de l'indépendance et de la liberté d'action de la HAICA et de la pérennisation des acquis réalisés depuis sa création.

Consacrer l'indépendance et la pérennité de l'autorité de régulation face aux intérêts partisans et aux diverses convoitises n'est pas toujours facile dans un contexte où l'héritage du passé pèse encore de tout son poids et la compétition politique des partis représentés à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) est désormais très exacerbée et inégale. C'est ce qui fait peser des craintes réelles sur l'avenir de l'autorité de régulation dans un contexte où, malheureusement en Tunisie comme ailleurs, les partis politiques et le pluralisme politique ne constituent plus guère une garantie suffisante d'un bon fonctionnement des institutions et du déploiement d'une véritable vie

⁹⁴ P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

démocratique. Cette situation n'est pas exclusive à la Tunisie et beaucoup de pays connaissent ce que l'ancien président français François Hollande a appelé « *le désenchantement démocratique* »⁹⁵, dont les instances indépendantes sont souvent les premières victimes. Comme le relève le philosophe et Président de la Ligue des droits et libertés du Canada Christian Nadeau : « la population connaît mal les institutions nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie et de l'État de droit, ce qui les rend vulnérables. En effet, tout affaiblissement de celles-ci — par exemple par la diminution de leur budget ou de leur personnel — risque de passer inaperçu. Il en va de même pour le rôle fondamental joué par les acteurs de la société civile, comme les organismes communautaires et les organisations de défense des droits, qui représentent des contre-pouvoirs cruciaux, mais là encore méconnus et *sous-financés* »⁹⁶.

Le contexte que vit la Tunisie un peu plus de six ans après l'avènement de la Constitution le 26 janvier 2014, présente un certain nombre d'écueils qui risquent de retarder encore le parachèvement du processus démocratique en cours. L'ARP n'a toujours pas adopté une loi organique qui doit remplacer le Décret-loi 2011-116 et déterminer l'organisation et les attributions de la future ICA. Pendant ce temps, le paysage médiatique ne cesse d'évoluer. En effet, ce paysage comporte désormais 9 télévisions privées, 2 télévisions publiques, 10 radios publiques, 17 radios privées et 22 radios associatives, sans oublier deux radios confisquées et 2 chaînes et une radio qui diffusent toujours hors de tout cadre légal (Nessma, Zitouna et radio Coran).

Dans le cadre d'un séminaire organisé le 4 mai 2020 par visioconférence, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a fait un état des lieux des défis relatifs à l'installation d'un cadre législatif et réglementaire des instances indépendantes tunisiennes et recommandé de compléter et d'harmoniser le cadre législatif et réglementaire et d'inscrire les projets de lois relatifs aux instances indépendantes, dont en l'occurrence celui de l'ICA, parmi les priorités de l'ARP⁹⁷. Il est vrai que dans le chapitre 10 de la Constitution, consacré aux dispositions transitoires, l'article 148 (8) stipule que la HAICA « *continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'élection de l'Instance de la communication audiovisuelle* » (ICA) telle qu'annoncée dans l'article 127 de la Constitution. Mais cette lenteur à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution peut représenter des risques quant au bon déroulement du processus démocratique, comme le démontre une récente initiative parlementaire de la coalition El Karama consistant à amender le Décret-loi 2011-116. Elle peut aussi aisément torpiller les efforts déployés jusqu'à présent afin de promouvoir un cadre juridique conforme à la Constitution et de mettre en place une instance de régulation de l'audiovisuel indépendante et pérenne⁹⁸.

Il est dès lors recommandé de finaliser le processus législatif qui doit conduire au remplacement de la HAICA par l'ICA conformément à la Constitution de 2014. Il est à noter que celle-ci ne s'est pas limitée à la garantie de la liberté d'expression⁹⁹, en ce sens qu'en créant un organe de régulation de la communication audiovisuelle¹⁰⁰ elle vient conférer une garantie d'ordre constitutionnel et institutionnel à cette liberté.

⁹⁵ https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/11/02/a-rennes-francois-hollande-met-en-garde-contre-le-desenchantement-democratique_5377886_823448.html

⁹⁶ <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/540545/quel-avenir-pour-l-etat-de-droit>

⁹⁷ <https://www.coe.int/fr/web/tunis/-/tunisie-le-cadre-legislatif-et-reglementaire-des-instances-independantes-tunisiennes>

⁹⁸ Cette initiative vise selon ses auteurs à résoudre la question du renouvellement des membres du Conseil de l'Instance et à supprimer les licences, jusque-là obligatoires, pour la création des radios et les télévisions. Elle a fait réagir la HAICA qui a publié le 12 mai 2020 un communiqué pour déplorer « *une tentative de certains partis qui voudraient assurer une mainmise sur le secteur des médias à travers l'assujettissement de la HAICA au bon vouloir des centres de pouvoirs occultes* ».

<https://haica.tn/2020/05/%d9%84%d8%a7-%d9%84%d9%84%d9%85%d8%a8%d8%a7%d8%af%d8%b1%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b4%d8%b1%d9%8a%d8%b9%d9%8a%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%8a-%d8%aa%d9%87%d8%af%d8%af-%d8%ad%d8%b1%d9%8a%d8%a9/>

⁹⁹ Article 31 de la Constitution de 2014 : Les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication sont garanties. Aucun contrôle préalable ne peut être exercé sur ces libertés.

¹⁰⁰ En vertu de l'article 127 de la Constitution de 2014 « l'Instance de la communication audiovisuelle est chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, et à garantir une information pluraliste et intègre. L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à ce domaine. L'Instance est composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans. »

Etant une Instance constitutionnelle, outre sa création, la Constitution définit ses objectifs et précise les principales garanties de son indépendance¹⁰¹. La loi organique qui assurera la succession de l'Instance de la communication audiovisuelle, à la Haute Autorité Indépendante, doit reprendre les garanties de l'indépendance de l'Instance conformément à la Constitution ainsi que des pratiques bien établies dans les pays démocratiques, de même qu'elle doit la doter des compétences habituellement dévolues à ce type d'autorité, conformément aux exemples présentés au chapitre 1.1.

2.2.3. La question de la mise en place d'un département consacré à l'élaboration d'une politique publique médiatique

Le débat est souvent vif en Tunisie sur cette question, pour des raisons historiques évidentes. Bientôt dix ans après la révolution, l'analyse des faiblesses du paysage médiatique démontre tout d'abord que l'absence de département dédié à penser, préparer, débattre, élaborer, mettre en œuvre et évaluer une politique publique médiatique peut raisonnablement être avancée comme une des raisons pour lesquelles autant de ces faiblesses sont présentes. L'analyse effectuée au chapitre 2.1 démontre qu'une politique publique médiatique est difficilement concevable sans un investissement à la fois du gouvernement, du Parlement et du régulateur, dans un équilibre à trouver en fonction de chaque spécificité nationale, mais où chacun joue un rôle significatif.

Le spectre d'un retour à un Ministère de l'Information ne devrait pas empêcher l'Etat de mener une politique destinée non pas à contrôler, mais à accompagner la phase transitoire d'un secteur fondamental pour les droits humains, la culture, l'éducation, l'économie, ... Sans l'impulsion de l'Etat dans certains domaines et sans devoir aboutir à la création d'un hyperpuissant Ministère de la Communication sur la base par exemple du modèle français ou de certains pays nordiques comme le Danemark où les ministères gardent une influence prépondérante sur les politiques médiatiques, le gouvernement tunisien devrait se doter sinon d'un ministère chargé spécifiquement de la communication, du moins d'un département au sein d'un ministère où les politiques publiques pourraient être préparées et débattues et où l'ensemble des parties intéressées pourraient trouver un interlocuteur. Cette nécessité peut être aussi illustrée par le fait que des attentes parfois démesurées pèsent sur la HAICA, dont certains acteurs attendent qu'elle apporte des solutions à toutes les faiblesses et toutes les menaces qui pèsent sur le secteur audiovisuel, alors que ce n'est pas le rôle d'une autorité de régulation.

Dans le même esprit, une compétence en la matière devrait être encouragée au Parlement, en investissant une Commission parlementaire du contrôle des activités de ce département et de l'adoption de la législation pertinente. On ne peut espérer en effet que les membres de la Commission des droits de l'ARP développent, en plus de l'analyse juridique des textes qui leur sont soumis, une expertise spécifique sur chacun des secteurs concernés par les projets de loi qu'ils analysent.

2.3. Indépendance des médias de service public

2.3.1. L'indispensable réforme des médias de service public

En pleine crise du Covid-19, le Groupe de Travail Mondial pour les médias publics (GTM)¹⁰², qui œuvre pour la défense des valeurs et des intérêts des médias publics au niveau international, a dressé une liste des initiatives prises par des médias de service public qui reflètent le mieux leur rôle d'une source digne de confiance à une époque où la fiabilité de l'information peut être pour certains une question de vie ou de mort¹⁰³.

¹⁰¹ L'article 125 de la Constitution de 2014 stipule : « Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'État doivent faciliter l'accomplissement de leurs missions. Ces instances sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité qualifiée et elles lui soumettent un rapport annuel, discuté pour chaque instance au cours d'une séance plénière prévue à cet effet. La loi fixe la composition de ces instances, la représentation en leur sein, les modalités de leur élection, leur organisation, ainsi que les modalités de mise en cause de leur responsabilité ».

¹⁰² <https://www.publicmediaalliance.org/le-groupe-de-travail-mondial-pour-les-medias-publics/>

¹⁰³ <https://www.publicmediaalliance.org/le-role-des-medias-de-service-public-en-temps-de-pandemie/>

En voulant évaluer le rôle des médias de service public pendant cette période de pandémie (et de désinformation d'un niveau tel que l'on peut parler « d'infodémie »), le GTM voulait sans doute mettre l'accent sur le fait que, plus encore, assurément, que les médias commerciaux, les médias de service public ont une mission particulière qui n'a pas pris un pli depuis qu'ils existent à savoir : informer, éduquer et divertir.

Ce retour constaté aux médias de service public pendant les grandes épreuves comme celle relative au Covid-19 ou pendant les grands rendez-vous politiques, sociaux, culturels, etc. témoigne du grand intérêt que suscitent toujours ces médias sur tous les continents. Tout le monde semble d'accord pour reconnaître que les médias de service public, de par leur mission, doivent constituer un espace de dialogue, de débat et d'information, surtout quand la société fait face à de grands enjeux et que son équilibre est menacé. Comme le souligne Katharine Sarikakis, Professeur à l'Université de Vienne : « ce sont les seules institutions chargées de missions globales à visée universelle consistant à amener l'information, la culture et l'éducation aux citoyens et les seules organisations de médias détenues intégralement par le public au service du public »¹⁰⁴.

Déjà en 2012, l'Instance nationale pour la réforme de l'information et de la communication (INRIC) dressait, dans un imposant rapport¹⁰⁵, un diagnostic sans concession de la situation du paysage médiatique (y compris les médias de service public), des dysfonctionnements et des problèmes d'ordre structurel qui entravaient la mutation des médias qui furent sous la coupe du régime en des médias au service du public. Créée au lendemain de la révolution le 2 mars 2011 en vertu du Décret-loi n°10-2011, l'INRIC s'est sabordée en juillet 2012 parce que, selon son Président de l'époque Kamel Labidi, « l'Instance ne voit pas l'utilité de continuer son travail », accusant « le gouvernement de recourir à des moyens de censure et de désinformation »¹⁰⁶.

Mais progressivement et sous la pression des élites tunisiennes et de la société civile nationale et internationale, la mise en place du processus de transition démocratique a donné lieu à une libéralisation incontestable du paysage médiatique. A la faveur de ce changement, appuyé notamment par un cadre juridique favorable au libre exercice du travail journalistique (Décret-loi 2011-115, Décret-loi 2011-116, Loi sur l'accès à l'information,...) et l'installation en 2013 de la HAICA, la question de la réforme des médias de service public s'est invitée dans tous les débats entre les acteurs médiatiques notamment, afin de trouver les moyens d'assurer leur pérennité et procéder à leur réforme.

Il faut souligner qu'en dépit de certains obstacles, toujours tenaces, qui entravent cet effort d'innovation et de réforme, le paysage médiatique a connu au cours des dernières années des mutations politiques, sociales, culturelles,... qui s'imbriquent dans le vécu quotidien des citoyens et gouvernent les comportements tant individuels que collectifs des groupes sociaux dans leur diversité. Cette dynamique incontestable a joué un rôle important dans les avancées enregistrées et dans la réflexion engagée au niveau du modèle et du rôle des médias de service public, dont le fonctionnement était pendant des décennies en rupture avec l'esprit et la mission de service public et les attentes des citoyens. Le nouveau contexte a contribué plus globalement à l'émergence d'une « nouvelle réalité en Tunisie, nourrie de mythes, de rêves et de nouvelles représentations, (...) pour un peuple auquel on a trop longtemps dénié la maîtrise de son devenir. Pour autant, pour l'observateur attentif, la perspective des nouveaux modèles culturel et politique, de même que les mythes de modernité qui les sous-tendent, bâtis sur les décombres de concepts idéologiques passés à la trappe de l'Histoire, peuvent renvoyer à des formes d'un bonheur souvent abstrait localement et sont même susceptibles de provoquer à terme chez certains des sentiments de désenchantement, voire d'inquiétudes ou de désarroi »¹⁰⁷.

¹⁰⁴ K. SARIKAKIS, « Les médias de service public en Europe : un changement tranquille de paradigme », in *Le Journalisme à l'épreuve, menaces, enjeux et perspectives*, Conseil de l'Europe, 2016.

<https://book.coe.int/en/human-rights-and-democracy/7045-pdf-le-journalisme-a-l-epreuve.html#>

¹⁰⁵ Instance nationale pour la réforme de l'information et de la communication (INRIC), *Rapport général*, septembre 2012.

http://www.inric.tn/rapports/fr/INRIC_Rapport_final_fr_introduction.pdf

¹⁰⁶ https://www.lemonde.fr/tunisie/article/2012/07/04/en-tunisie-l-instance-chargee-des-medias-se-saborde-a-cause-de-la-censure_1728931_1466522.html

¹⁰⁷ R. DE LA BROSSE et N. LAJMI, « Tunisie : Repenser le modèle des médias de service public », in N. LOUM et I. SARR (dir.), *Les médias en Afrique depuis les Indépendances: bilan, enjeux et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2018.

Il est désormais nécessaire de tirer les enseignements qui s'imposent de l'expérience passée et présente de la radio et télévision publiques en Tunisie et de nous interroger sur les mesures à déployer pour mettre en œuvre une véritable culture de service public et de citoyenneté, et sur les moyens pour y arriver. C'est d'autant plus important qu'à cette étape charnière de l'histoire récente du pays, la question relative au rôle des médias en général et ceux du service public en particulier est au cœur de l'action relative au renforcement du processus démocratique en cours. Cela permettra, dans la foulée, de s'interroger sur la nécessité de repenser le modèle et le fonctionnement de ces médias, et d'examiner la façon de consolider leur indépendance et leur professionnalisation afin de mieux répondre au droit du citoyen à une information de qualité.

Toutefois, cette réflexion ne peut se faire sans un rapide diagnostic de la situation des médias de service public, presque une décennie après la révolution de janvier 2011. Malgré d'incontestables avancées, le service public reste confronté à de nombreuses faiblesses, dont certaines sont structurelles. L'on songe ici à son endettement, à ses problèmes d'organisation interne, à l'absence d'une politique éditoriale claire et conforme aux missions d'un média de service public, ... Le cadre juridique reste inadapté, même si la conclusion en 2019 d'un Contrat d'objectifs et de moyens est venu combler, mais seulement en partie, le vide juridique existant et qui devrait être réglé aussi par la loi. Enfin, les médias publics tunisiens se meuvent dans un environnement où la concurrence est rude, tant des nombreux concurrents privés tunisiens que des médias étrangers et des plateformes d'audience mondiale.

Depuis lors, les plus optimistes diront que la situation des médias de service public a quand même évolué. La création d'une instance de régulation de la communication audiovisuelle, la HAICA, après un bras de fer qui aura duré près de deux ans entre différents acteurs, y compris des partis politiques qui tentaient de s'assurer du contrôle de cette instance, a apporté un espoir de changement, notamment par rapport au soutien qu'elle peut apporter à l'indépendance des médias publics et au contrôle du respect de ses obligations de service public, désormais inscrites dans un Contrat. Par ailleurs, pour la première fois dans l'histoire tunisienne, les dispositions de l'article 19 du Décret-loi 2001-116 obligent le Gouvernement à solliciter l'avis conforme de la HAICA avant toute nomination de PDG à la tête de ces médias. Enfin, ces médias disposent de ressources humaines riches, dotées d'un sentiment de professionnalisme et d'appartenance, qui ne demandent qu'à être mieux exploitées dans le cadre d'une gouvernance réformée.

Cependant, la crise qui a marqué l'évolution des médias de service public n'a pas été pour autant jugulée. Encore aujourd'hui et en dépit de nombre d'acquis incontestables, des problèmes structurels profonds freinent la mise en place du train de réformes nécessaire et risquent d'anéantir les espoirs de ceux qui croient encore à un possible changement de ces médias. Les PDG qui se sont succédé depuis l'avènement de la révolution à la tête de la télévision et à la radio n'ont eu de cesse de lancer des cris d'alarme contre les divers dysfonctionnements et la situation difficile de ces médias. Ils ont de même dû faire face à de multiples résistances à toute volonté de réforme des médias de service public. Celle-ci est pourtant indispensable et devrait s'articuler autour des axes suivants :

- garantir un cadre juridique clair, en phase avec les espoirs nés de la révolution de 2011 permettant une évolution pérenne des médias de service public, loin de toute tentative de contrôle ou de manipulation politiques ;
- doter ces médias des moyens nécessaires pour permettre la transformation de leur organisation et leur adaptation à un environnement numérique et multiplateforme ;
- mettre en place de nouvelles politiques publiques de soutien à la création audiovisuelle qui viennent en appui aux médias de service public, singulièrement en termes de développement d'offres en ligne et de programmes destinés à la jeunesse ;
- soutenir les démarches à même d'améliorer la qualité des programmes et à les diversifier et à s'adapter aux exigences d'une approche concurrentielle aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale ;
- veiller à ce que le service public offre un espace ouvert au débat public sans aucune discrimination ;
- veiller à ce que le service public entretienne le contact avec ses publics, en prenant des initiatives destinées à la fois à mieux expliquer son rôle au sein de la société et à permettre au public de rentrer en contact avec lui, afin de renforcer au sein de la population le « sentiment d'appropriation ».

La pratique du jumelage entre une institution publique tunisienne et un homologue de l'Union européenne, sous l'égide de la Commission européenne et du Programme d'Appui à l'Accord d'Association (P3A) du Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale de la République Tunisienne, est une pratique relativement courante. Dans le secteur des médias, elle a été mise en œuvre avec succès au bénéfice de la HAICA.

Les médias publics tunisiens pourraient certainement bénéficier aussi de la mise en œuvre d'un jumelage avec un radiodiffuseur public de l'Union européenne. Idéalement, ce jumelage devrait se concentrer sur les faiblesses et les menaces identifiées ci-dessus, et singulièrement sur les questions de gouvernance, d'organisation et de reddition des comptes (notamment à la HAICA) et aboutir à l'adoption de Statuts (conformément aux exemples décrits au chapitre 2.2), d'un plan de réorganisation interne et de tous les outils nécessaires au management d'une entreprise qui se meut dans un secteur très concurrentiel.

2.3.2. Le cas des médias confisqués

Au lendemain de la chute du régime de l'ancien Président Zine Al Abidine Ben Ali, ses biens et ceux des membres de sa famille, considérés comme des biens mal acquis, ont été confisqués par le Gouvernement. En vertu du Décret-loi 2011-13, l'Etat tunisien prend possession de tous les biens de Ben Ali et sa famille acquis après son accession au pouvoir le 7 novembre 1987. Des biens qui sont gérés par une commission de confiscation mise en place à cet effet. Cette situation n'a pas d'équivalent dans les pays démocratiques.

Parmi les biens confisqués, il y avait nombre de sociétés qui géraient des projets médiatiques dont notamment la radio Zitouna FM, à vocation religieuse (100%), la radio généraliste Shems FM (69,98%), le groupe de presse Dar Assabah (79,62%), la société de production audiovisuelle Cactus Prod (51%), ainsi que d'autres sociétés de médias dont la partie confisquée est dérisoire.

Il faut souligner que les deux radios confisquées et Dar Assabah ont connu ces dernières années de grandes difficultés économiques qui menacent leur avenir et l'avenir de leurs employés. C'est pourquoi, et vu leur importance dans le paysage médiatique, la question de leur survie a alimenté un âpre débat national voire de longues confrontations entre les structures syndicales, les représentants des employés, les représentants du Gouvernement et la HAICA, qui s'inquiète surtout pour l'avenir des deux chaînes radios qui ont un large public à travers le pays¹⁰⁸.

Depuis 2014, de nombreuses voix réclament des solutions pour ces deux radios. En ce qui concerne Zitouna FM, la HAICA n'a pas cessé de réclamer son rattachement à la radio tunisienne de service public pour la simple raison que c'est une chaîne à vocation religieuse et doit de ce fait rester dans le giron de l'Etat pour éviter tout risque de dérive, singulièrement eu égard à l'article 6 de la Constitution du 27 janvier 2014. Article qui stipule en effet que « l'État protège la religion, garantit la liberté de croyance, de conscience et de l'exercice des cultes. Il assure la neutralité des mosquées et des lieux de culte de l'exploitation partisane. L'État s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance et à protéger le sacré et empêcher qu'on y porte atteinte. Il s'engage également à prohiber et empêcher les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à *la violence et à les juguler* ».

Concernant Shems FM, qui est au bout du gouffre financier, la HAICA, tout comme les autres acteurs impliqués, y compris les employés, réclame depuis longtemps une solution d'urgence pour éviter l'anéantissement de tout espoir de sauver cette entreprise et avec elle, l'avenir de ses employés. Le Gouvernement ainsi que la Société Karama Holding qui gère, selon les intéressés eux-mêmes, d'une manière chaotique ces médias confisqués, ont mis du temps à réagir pour trouver une solution à cette crise. Des appels d'offres ont été officiellement lancés en 2018 pour trouver des acquéreurs pour les actions appartenant à l'Etat. La HAICA a réussi à imposer que les dispositions du cahier des charges relatif à la création et à l'exploitation d'une chaîne de radio commerciale soient respectées par le ou les acquéreur(s) potentiel(s). Mais la situation financière de cette chaîne et son lourd déficit accumulé pendant des années ont fini par décourager les acquéreurs éventuels.

¹⁰⁸ Zitouna FM, diffuse sur toutes les régions du pays avec 24 fréquences et Shems FM diffuse sur le Grand Tunis, le Cap Bon, les régions côtières, Bizerte, Kairouan, Sfax et Gafsa.

La situation du groupe Dar Assabah n'est pas reluisante non plus, puisque là aussi la crise s'enlise et menace l'avenir de ce groupe médiatique qui fut l'un des groupes les plus prestigieux du pays.

Aujourd'hui, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement à l'issue des élections de l'automne 2019, les contacts ont repris entre les différents protagonistes. Si la question de la radio Zitouna FM semble entendue, puisque le gouvernement s'est engagé à préparer très rapidement son rattachement à la radio publique, la situation des autres médias confisqués reste encore problématique. Un certain nombre de signes témoignent, malgré les dénégations officielles, que l'on se dirige, au moins pour Shems FM, vers la conclusion d'un marché de gré à gré puisque les appels d'offres ont montré leurs limites. La HAICA, ainsi que les représentants syndicaux de ce média, même s'ils ne rejettent pas l'idée de céder les parts en question à de nouveaux acquéreurs, ce qui permettrait à l'Etat de se débarrasser d'un lourd fardeau, craignent que cette vente ait toutes les caractéristiques d'une braderie tant la situation financière de Shems FM est critique. En l'absence d'une vision claire de la part du gouvernement et sans une certaine viabilité économique de ces biens, on voit mal comment trouver une porte de sortie honorable et satisfaisante. A toute hypothèse, il convient d'éviter que la cession de ces médias ajoute des liens supplémentaires à ceux déjà trop importants entre acteurs politiques et économiques et de veiller, au-delà de la viabilité économique, à ce que l'indépendance éditoriale soit garantie par tous les moyens appropriés.

2.4. Mécanismes de soutien aux médias

2.4.1. Un secteur en crise(s)

La révolution de 2011 a entraîné des changements majeurs par rapport à la situation qui régnait dans le pays. La machine qui permettait à Ben Ali de diriger le pays d'une main de fer en s'assurant une mainmise totale sur les moyens d'information et de communication s'est écroulée avec la suppression d'abord du Ministère de la Communication par le Décret 2011-161¹⁰⁹ et ensuite la suppression de l'Agence Tunisienne de la Communication Extérieure (ATCE) par le Décret 2012-3292¹¹⁰. Celle-ci fut, pendant au moins une décennie, l'outil du régime pour financer et couvrir toutes les opérations de propagande avec un modus operandi qui permettait d'allouer les enveloppes publicitaires aux médias selon des critères de loyauté et d'allégeance au régime et au parti au pouvoir. C'est ainsi qu'elle détenait sans partage le monopole de la manne publicitaire et disposait du pouvoir d'octroyer la publicité aux partisans du régime et de couper les « vivres » aux médias qui osaient émettre la moindre critique contre le pouvoir. C'est pourquoi, dès que le pouvoir centralisé de Ben Ali fut déchu, ces deux symboles du régime ont été supprimés et une nouvelle dynamique s'est progressivement installée, se revendiquant du respect des droits de l'homme et en particulier de la liberté d'expression et du pluralisme des médias.

Or, il faut rappeler que la révolution était menée sans un véritable leadership ni stratégie particulière. La suppression du Ministère de la Communication et de l'ATCE n'a pas été suivie par la création d'autres structures basées sur des fondements démocratiques pour consolider le paysage médiatique, le « booster » par une politique publique volontariste. Politique susceptible de fixer les grandes orientations du secteur médiatique et de son rôle dans le débat démocratique avec à la clé une stratégie de soutien pour aider le secteur à relever les énormes défis nés au lendemain de la révolution et de lui permettre de se transformer.

Pendant toutes ces années de processus démocratique, le secteur médiatique a souffert par conséquent de crises à répétition dans un contexte où les rivalités politiques, l'instabilité institutionnelle et la menace terroriste ont impacté lourdement la vie économique et sociale du pays.

Le secteur médiatique était du jour au lendemain confronté à des défis gigantesques dont notamment celui de la conquête d'un public qui s'était éloigné des médias officiels, longtemps maintenus sous la botte du régime de Ben Ali. Le public était en effet attiré par les médias étrangers dont les chaînes arabes les plus en vue à l'époque telles que la chaîne qatari Al Jazira et sa concurrente de l'Arabie saoudite Al Arabia. Le sentiment de défiance vis-à-vis des médias nationaux était à son paroxysme à la veille de la chute de Ben Ali.

Pour relever les énormes défis qui se posaient au lendemain de la révolution, le secteur médiatique, mal préparé à cette métamorphose complète du paysage, a dû hâtivement s'adapter à ce nouvel environnement politique, économique et technologique. Mais l'effort demandé semblait démesuré face aux désordres et aux dysfonctionnements qui régnaient à l'époque à travers la hiérarchie administrative et politique, et aucune structure publique n'a été créée pour poser les jalons d'un secteur médiatique organisé avec une stratégie claire pour la diffusion d'une information de qualité et une culture empreinte de valeurs démocratiques, avec des garanties d'indépendance et de pérennité des médias.

2.4.2. Sortir des initiatives isolées...

Les difficultés économiques que rencontrent indistinctement les médias écrits et audiovisuels sont venues s'ajouter à la crise, notamment à cause de la rareté des ressources publicitaires. Les médias doivent faire face à un marché publicitaire très segmenté, où par ailleurs il existe un manque de confiance dans les chiffres d'audience, la mesure d'audience n'étant toujours pas organisée selon les normes en vigueur dans les pays démocratiques. D'ailleurs, la HAICA, chargée en vertu des dispositions de l'article 16 du Décret-loi 2011-116 d'adopter et contrôler les normes à caractère juridique et technique relatives à la mesure d'audience, vient récemment d'adopter une décision,

¹⁰⁹ http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2011-161-du-03-02-2011-jort-2011-009_2011009001613

¹¹⁰ http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2012-3292-du-18-12-2012-jort-2012-101_2012101032923

élaborée avec la participation de différents acteurs impliqués dans le secteur, destinée à fixer ces règles¹¹¹.

A la faveur de la crise consécutive à la propagation du Covid-19, qui a profondément affecté et fragilisé le secteur des médias, le Gouvernement a pris début mai 2020, lors d'un Conseil ministériel restreint consacré au secteur médiatique, une batterie de mesures pour le soutenir ce secteur¹¹². En prenant ces mesures d'accompagnement, à l'instar de ce qu'il a fait pour les autres entreprises économiques touchées par la crise, l'Etat tunisien suit la position prise par différents Etats démocratiques pour soutenir les médias et les aider à traverser la crise¹¹³. Toutefois, ces mesures, décidées au pied levé, n'ont pas fait l'unanimité parmi les professionnels du secteur. Elles étaient jugées ponctuelles et insuffisantes. Le débat qui a suivi a été l'occasion de rappeler d'ailleurs a contrario la nécessité d'imaginer un système de soutien aux médias pérenne, équitable et transparent, tel que proposé ci-dessous.

Il faut souligner qu'un projet de loi portant création d'une agence nationale, placée sous la tutelle de la présidence du Gouvernement, pour la gestion de la publicité publique et des abonnements (ANGPPA) est soumis à l'ARP depuis 2018. Ce projet de loi, qui intéresse particulièrement le secteur de la presse écrite, est censé organiser la distribution de l'enveloppe publicitaire publique selon des critères transparents et équitables en relation avec le respect du cadre juridique, des règles de l'éthique professionnelle et eu égard à la situation fiscale des entreprises de presse et de leur situation par rapport à la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS). Il prévoit également l'octroi de 5% des recettes de la publicité publique au titre de services sociaux en faveur des journalistes tunisiens. Mais ce projet de loi, transféré pourtant à la Commission des droits, des libertés et des relations extérieures de l'ARP depuis le début de l'année 2019, n'a pas encore été adopté, en dépit de la demande pressante des professionnels du secteur, demande qu'on ne peut ici qu'appuyer.

Dans le secteur audiovisuel, et contrairement à la situation qui existe dans la plupart des pays démocratiques et notamment les pays dont les initiatives sont décrites au chapitre 1.3, il n'existe quasiment aucune mesure de soutien au développement de la création audiovisuelle. Seule la HAICA propose un mécanisme de soutien aux radios associatives, mais ce soutien est limité et fragile, en ce qu'il dépend fortement des bailleurs de fonds et ne repose sur aucune base légale, mais sur la seule initiative de l'institution. Les autres mesures existantes ne concernent que le soutien à la production cinématographique.

2.4.3. ... pour une stratégie de soutien globale et durable

Ces trois exemples isolés témoignent du chantier majeur que constitue l'élaboration d'une réelle politique de soutien aux médias qui soit durable, cohérente, inclusive, équitable et transparente. Politique qui devrait être un des premiers chantiers à mettre en place par le département tel que décrit au chapitre 2.2.3, avec la coopération de la HAICA pour ce qui concerne les mécanismes de soutien destinés aux médias audiovisuels.

Ici encore, à l'instar de ce qui est proposé pour les médias de service public, la mise en place d'un jumelage avec un Fonds de soutien au cinéma et/ou à l'audiovisuel pourrait être une solution, ne fût-ce que dans un premier temps dans le cadre d'un jumelage dit « léger ». Au-delà des trois cas détaillés aux chapitres 1.3.2, 1.3.3 et 1.3.4, les candidats potentiels à un tel jumelage ne devraient pas manquer : dans une étude publiée en 2016, l'Observatoire européen de l'audiovisuel a recensé 270 Fonds parmi les 35 pays européens étudiés¹¹⁴.

¹¹¹ Décision de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle n°2020-7 du 13 avril 2020, réglementant la mesure d'audience dans les moyens de communication audiovisuelle. http://www.legislation.tn/detailtexte/Arr%C3%AAt%C3%A9-num-2020-704-du-jort-2020-034_2020034007044

¹¹² Pour l'essentiel, ces mesures portent sur la réduction de 50% des frais de diffusion des radios et télévisions pour l'année 2020 et l'acquisition d'abonnements dans les versions électroniques des journaux pour une valeur de 1.2 MDT. Le Gouvernement prévoit également d'injecter 5 MDT pour financer le programme de réhabilitation du secteur et accompagner la transition numérique à côté de la création d'un Fonds de 5 MDT pour soutenir sa propre communication via des campagnes de sensibilisation.

¹¹³ L'Observatoire européen de l'audiovisuel procède à une veille de ces mesures, disponible ici : <https://www.obs.coe.int/fr/web/observatoire/covid-19-audiovisual-sector-measures>

¹¹⁴ J. TALAVERA MILLA, G.FONTAINE, M. KANZLER, *Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016. <https://rm.coe.int/public-financing-for-film-and-television-content-the-state-of-soft-mon/16808e46df>

En liaison avec la création d'un tel Fonds, il conviendrait d'engager une réflexion sur la manière dont les nouveaux services audiovisuels, tels que les services à la demande et les nouvelles plateformes, pourraient contribuer au financement à cet effort national de développement de la création audiovisuelle, en tenant compte du contexte tunisien et des limites des politiques publiques en la matière décrites au chapitre 1.1.1. Au lieu de tenter d'obtenir (probablement en vain) des recettes fiscales de la part des géants du web, il serait sans doute plus opportun de nouer des relations de confiance avec ces plateformes et de travailler sur les opportunités de développer des initiatives qui intéressent l'ensemble des acteurs impliqués, comme par exemple des initiatives en matière de soutien aux médias (sur la base par exemple du Fonds de soutien au journalisme en Europe soutenu par Facebook¹¹⁵) et des diverses initiatives prises par les réseaux sociaux pour lutter contre la désinformation.

Comme évoqué dans les recommandations proposées au chapitre 1.3.1, les médias de service public devraient jouer un rôle majeur dans cette nouvelle dynamique destinée à renforcer la création audiovisuelle en Tunisie et soutenir tous les métiers concernés de la chaîne de valeur. De nombreux exemples existent de pays européens où les médias publics jouent un rôle moteur de soutien aux industries créatives, comme l'a démontré l'Union Européenne des Radiotélévisions (UER) dans un rapport publié en 2019¹¹⁶. Plusieurs cas pourraient être source d'inspiration pour le lancement de certains projets pilotes, à l'instar de celui de la radiotélévision belge francophone RTBF, et soutenus éventuellement par des bailleurs de fonds.

Parmi les mécanismes de soutien aux médias audiovisuels qu'il conviendrait de développer, une attention particulière devrait être accordée aux médias associatifs. Lorsqu'elle a commencé à octroyer les premières licences à ces jeunes radios sans but lucratif, la HAICA a mis en place un programme d'aide à leur profit, sous forme d'allocations diverses, de sessions de formation, d'octroi de matériel, etc. Ces médias s'avèrent en effet indispensables pour la dissémination d'une information de proximité et le partage d'une culture démocratique dans toutes les régions du pays. Mais ils sont économiquement très fragiles. Ce programme, aujourd'hui financé par une contribution de la HAICA et des subventions de ses partenaires, devrait être consolidé et pérennisé.

En ce qui concerne le secteur de la radio en général, il est proposé de créer un groupe de travail chargé de réfléchir au déploiement de la radio numérique (DAB+).

Pour ce qui est plus particulièrement des journalistes, il conviendrait d'intégrer dans les mesures de soutien, un soutien spécifique au journalisme d'investigation, par exemple sur le modèle du Fonds pour le journalisme de la Belgique francophone¹¹⁷, et une attention particulière à la question de la protection de l'intégrité physique des journalistes¹¹⁸.

Par ailleurs, afin de répondre au manque de financement dont souffrent les médias audiovisuels et écrits, dont beaucoup vivent principalement de recettes publicitaires, il conviendrait de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'établir la confiance entre les acteurs présents sur le marché en créant des mécanismes scientifiques et crédibles d'étude d'audience pour des médias audiovisuels et de mesure du tirage de la presse écrite, dans la foulée de la décision susmentionnée de la HAICA du 13 avril 2020.

Enfin, il est proposé de réfléchir à l'opportunité de créer un Fonds d'urgence pour les médias, qui pourrait être mobilisé lors de crises conjoncturelles comme celle de la pandémie du Covid-19, à l'instar par exemple de la « réserve de fluctuation » suisse, alimentée par une partie de la redevance audiovisuelle¹¹⁹.

¹¹⁵ <https://europeanjournalism.fund/>

¹¹⁶ EBU Media Intelligence Service, *PSM contribution to the European creative sector*, 2019.

https://www.ebu.ch/fr/publications/research/members_only/report/psm-contribution-to-the-european-creative-sector-2019

¹¹⁷ <https://fondspourlejournisme.be/le-fonds/>

¹¹⁸ Dans son dernier rapport sur l'état de la liberté de la presse en Tunisie daté du 3 mai 2020, le SNJT cite le chiffre de 193 cas de violence contre des journalistes pour la période allant du 1er mai 2019 au 30 avril 2020 alors que ce chiffre était de 139 cas pour l'année d'avant.

¹¹⁹ <https://www.24heures.ch/suisse/covide19-medias-obtiendront-aide/story/18341863>

2.5. Articulation entre régulation et autorégulation

Si les principes évoqués au chapitre 1.4.1. sont valables pour tout type de mécanisme d'autorégulation, et si comme l'ont montré les cas présentés aux chapitres 1.4.2, 1.4.3 et 1.4.4 l'autorégulation peut s'appliquer à plusieurs domaines de la politique médiatique (l'éthique journalistique, la protection des consommateurs contre certaines communications commerciales, la protection des mineurs contre certains contenus préjudiciables à leur épanouissement...), la question de l'articulation entre régulation et autorégulation se pose aujourd'hui en Tunisie essentiellement pour ce qui est de l'éthique professionnelle des journalistes. Nous nous concentrerons donc ici uniquement sur cette dernière.

La révolution du 14 janvier 2011 a été à l'origine de l'avènement d'un grand nombre de libertés et de progrès de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme. Cependant, quelques années plus tard, on constate, en examinant le paysage médiatique, que c'est un secteur affaibli par la succession de crises qu'a connues la Tunisie et qui reste marqué par une perte de repères, entre la période passée et une nouvelle légitimité qui a du mal à s'imposer. Les nouvelles pratiques journalistiques et la création de nouveaux médias ont parfois renforcé la liberté d'expression, mais d'autres fois aussi donné lieu à des dérives plus ou moins graves qui ont marqué le paysage médiatique et entaché la vague d'espoir que cette liberté a suscitée, comme la propagation du discours d'incitation à la haine et à la discrimination¹²⁰.

Les structures professionnelles, dont notamment le SNJT ainsi que la HAICA, ont maintes fois constaté un déclin de la qualité au niveau du travail des médias et épinglé au cours de la période postrévolutionnaire de nombreux cas de manquements parfois graves sur le plan de la déontologie. C'est pourquoi l'idée est née de mettre en place un Conseil de presse, contrôleur du respect de la déontologie, afin de mieux encadrer le métier, réduire le nombre de contentieux juridiques et les sanctions financières dont de nombreux médias faisaient l'objet et renforcer la confiance entre les médias et leurs publics.

Depuis la création d'une Instance de régulation de l'audiovisuel par le *Décret-loi* 2001-116, les professionnels de la presse écrite ont entamé parallèlement la réflexion sur la pertinence de mettre en place un Conseil de presse pour mieux organiser et encadrer, sur les plans professionnel et éthique, le métier de journaliste. Selon les promoteurs de cette idée, ce Conseil doit, d'une part, défendre la liberté de la presse et garantir l'indépendance des médias et des journalistes par rapport à toutes sortes de pression ou d'ingérence, et d'autre part protéger le métier lui-même des excès et des dysfonctionnements constatés dans les pratiques médiatiques pour garantir au public une information de qualité.

La mise en place d'une telle institution commande de préciser l'établissement de liens entre l'autorité de régulation et l'instance d'autorégulation, sachant que ces deux instances visent en même temps la défense de la liberté de presse et son encadrement pour éviter toute dérive aussi bien par rapport au cadre juridique – pour la HAICA – que par rapport aux règles éthiques et déontologiques – pour le Conseil de presse. Le tout est de trouver les mécanismes adéquats pour sceller des rapports fructueux de collaboration entre les deux organismes dont les actions respectives s'inscrivent dans deux registres qui ne sont pas contradictoires mais au contraire complémentaires. Le travail sur ces mécanismes de collaboration, qu'ils soient formels ou informels, n'est pas à négliger.

En effet, l'instance de régulation contrôle le respect du cadre juridique qui régit la liberté de la communication audiovisuelle et jouit de compétences administratives et réglementaires, alors que le Conseil de presse n'a aucun attribut de la puissance publique : son rôle consiste à émettre des jugements lorsqu'il est saisi pour se prononcer sur le contenu d'un travail journalistique donné, jugements rendus par des pairs sur la base de normes édictées par la profession elle-même¹²¹. Le

¹²⁰ Voir notamment l'étude menée par la HAICA sur le discours de haine dans les médias audiovisuels en collaboration avec les autorités de régulation du Maroc et de la Côte d'Ivoire, étude réalisée et publiée avec le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

<https://haica.tn/2018/10/guide-pratique-lutter-contre-le-discours-de-haine-dans-les-medias-audiovisuels/>

¹²¹ Pour plus de détails, voir ARTICLE 19, *La régulation et l'autorégulation des médias : un vecteur de démocratie en Tunisie*, 2016.

Conseil de presse, qui semble être dans la dernière étape de sa création, doit être une alternative à la « judiciarisation » des délits de presse et une garantie du professionnalisme des médias. Le projet de loi organique relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de la diffusion, soumis au Gouvernement par les structures professionnelles et qui doit remplacer le Décret-loi 2011-115 relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition prévoit justement la création d'un Conseil de presse composé de représentants des journalistes, des propriétaires des médias et du public. Cependant, il faudra pouvoir assurer la pérennité de ce Conseil, une fois mis en place, afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle dans un contexte où les dérives des médias portent un rude coup à leur crédibilité et à leur mission.

Même s'il n'est pas toujours aisé de convaincre tous les journalistes et les patrons de presse de respecter un système de régulation et d'autorégulation qui les oblige à faire preuve de plus de vigilance et de vérification, il n'en demeure pas moins essentiel, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que la liberté de presse soit encadrée et respectueuse des limites fixées aussi bien par la loi que par les règles que les journalistes eux-mêmes s'engagent volontairement à respecter pour garantir la crédibilité, la fiabilité et l'impartialité de leur production, sans renoncer à leur liberté et leur indépendance.

Compte tenu des efforts actuels destinés à finaliser la création du Conseil de presse, il est proposé de réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre, grâce au soutien potentiel d'un bailleur de fonds, un projet à moyen ou long terme dont bénéficierait le Conseil une fois installé et qui contribuerait à ce que ses missions soient mises en œuvre dès le début, dans le respect des principes tels que décrits au chapitre 1.4.1. Ce projet serait destiné à renforcer les capacités du Conseil de presse grâce à l'expertise de certains des organes d'autorégulation mentionnés aux chapitres 1.1. et 1.4. ou d'autres organes d'autorégulation parmi les membres de l'Alliance of Independent Press Council of Europe (AIPCE)¹²².

En outre, il faudrait envisager la création d'un groupe de travail qui, également grâce au soutien potentiel d'un bailleur de fonds, aurait pour mission de réfléchir à l'opportunité de mettre en place des systèmes d'autorégulation ou de corégulation autour des questions liées à la protection des mineurs et du consommateur, et à l'image des systèmes tels que décrits aux chapitres 1.4.3 et 1.4.4.

Enfin, il conviendrait de prendre des initiatives en matière de respect de la déontologie au sein même des médias. Le Conseil de presse ne peut idéalement accomplir sa mission que lorsqu'il est appuyé, au sein des médias, par des mécanismes d'autorégulation, reposant sur une charte interne dont le respect est garanti, également en interne, par un médiateur ou un ombudsman dont le rôle est d'assurer le lien entre les journalistes et leur public. Ce type de fonction est répandu dans de nombreux pays, et cela depuis près d'un siècle (voir notamment l'exemple canadien au chapitre 1.1.3). La tendance actuelle en Tunisie ne semble pas favoriser la création de cette fonction dans les médias audiovisuels –pourtant devenue obligatoire selon les dispositions du cahier des charges relatif à la création et l'exploitation d'une entreprise de communication audiovisuelle – et encore moins dans la presse écrite.

¹²² <http://aipce.net/>