

# LES ENJEUX INTERNATIONAUX DE LA RÉGULATION DES IMAGES AUDIOVISUELLES

PAR

RENAUD DE LA BROSSE (\*)

Peu d'événements auront été autant médiatisés que le récent sommet organisé par les Nations Unies à Copenhague sur la lutte contre le changement climatique. En effet, rarement la circulation d'images télévisées aura connu un tel retentissement à une échelle planétaire. D'Est en Ouest, du Nord au Sud (1), cet événement à forte connotation symbolique – en cela qu'il concerne l'avenir de l'humanité – a touché tout le monde ou peu s'en faut. Certes, parce que l'équipement en poste de télévisions a fait des progrès si importants de par le monde qu'aujourd'hui chacun possède un accès direct ou indirect à l'image, mais aussi du fait de la disparition, induite par la multiplication de la télédiffusion par satellites, de toute forme de barrières ou de frontières physiques à la circulation de celle-là.

## DES RÉGULATEURS DÉPASSÉS PAR L'INTERNATIONALISATION DES IMAGES TÉLÉVISUELLES ?

Cette révolution explique que, dans certains pays, l'offre de programmes audiovisuels soit constituée majoritairement de créations étrangères, c'est-à-dire conçues et diffusées de l'extérieur, dont les contenus «échappent» dorénavant à l'organe national de régulation des médias. La vision classique du régulateur aux prises avec des médias nationaux, dans un cadre circonscrit par des frontières contrôlables, est devenue obsolète. De création relativement récente, l'institution du régulateur ne saurait plus, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, seulement exercer ses attributions dans le strict cadre national. D'une part, parce que la perméabilité des frontières rend *de facto* son travail incomplet – des pans entiers de programmes diffusés par satellites lui échappant le plus souvent. D'autre part, en raison de l'évolution technique et technologique (ne serait-ce qu'avec la téléphonie mobile, Internet et

(\*) Maître de conférences en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Champagne-Ardenne (Reims, France).

(1) Nous avons ainsi été le témoin, durant un séjour effectué au Burkina Faso courant décembre 2009, de l'engouement avec lequel les populations de Ouagadougou ont suivi avec assiduité, en même temps qu'avec inquiétude, les débats de la rencontre de Copenhague.

l'informatique), qui fait que le contrôle de l'accès aux nouveaux supports d'images et d'information est aujourd'hui beaucoup plus difficile que cela ne l'était hier encore pour les médias classiques...

Les libertés d'information et de communication s'en sont assurément trouvées renforcées. Malgré ce progrès apparent, la circulation sans limites de certaines images ou informations émises depuis l'extérieur peut pourtant être vécue – à tort ou à raison et selon le contexte politique – comme une remise en cause de l'ordre juridique, social, culturel et/ou démocratique d'une société donnée... Et comme une menace pour des publics considérés comme fragiles et que le régulateur a normalement, à ce titre, pour mission de protéger.

Les risques corollaires de détournement ou de manipulation des images s'en trouvent accrus, comme l'a montré la diffusion récente, par une chaîne française (2), d'images filmées à Madagascar montrant une intervention des forces armées contre des manifestants et diffusées pour illustrer la grève générale musclée ayant éclaté en Guadeloupe fin 2008. Qualifiée d'«erreur», la diffusion de telles images avait provoqué l'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui avait mis en demeure cette chaîne de télévision de respecter son obligation d'honnêteté et d'information (3).

La généralisation de la posture de consommation à outrance face à une abondance de médias, tant nationaux qu'internationaux, rendus accessibles par Internet et par les petits écrans tels ceux des téléphones cellulaires, a ouvert une vague de défis qui n'épargne aucune région du monde. Les régulateurs, gardiens ou défenseurs du bien commun «national», pourront-ils garder le cap devant le déferlement de médias transfrontaliers et supranationaux? Autrement dit, ces derniers deviendront-ils demain caducs dans un monde en pleine évolution?

Il apparaît donc aujourd'hui impossible de concevoir uniquement la régulation des médias et des images à l'intérieur des stricts espaces nationaux, désormais décloisonnés et interconnectés par les effets de la mondialisation. Ce constat plaide pour la mise en place d'un régulateur à l'échelle internationale, du moins une co-régulation entre instances nationales, que ce soit dans un cadre régional ou sous-régional. A cet égard, la multiplication, ces dernières années, des réseaux de régulateurs – à des fins de collaboration et de coopération sur des problèmes communs se posant dans un cadre supranational – pourrait marquer une première étape vers la constitution d'un réseau des réseaux.

(2) Cf. «I-Télé confond Madagascar et la Guadeloupe», disponible sur le site Internet [www.arretsuri-images.net/vite.php?id=3383](http://www.arretsuri-images.net/vite.php?id=3383).

(3) Cf. le site Internet [www.lepost.fr/article/2009/02/26/1437825\\_images-de-guadeloupe-le-csa-met-en-demeure-canal-et-i-tele.html](http://www.lepost.fr/article/2009/02/26/1437825_images-de-guadeloupe-le-csa-met-en-demeure-canal-et-i-tele.html).

LA RÉGULATION INDÉPENDANTE DES MÉDIAS :  
LE CHOIX DES ÉTATS DÉMOCRATIQUES  
OU EN VOIE DE DÉMOCRATISATION

L'impératif de la régulation des médias ne s'est imposé que très récemment dans les «vieilles démocraties», généralement avec la levée du monopole de la puissance publique sur l'information et la communication audiovisuelles. Ailleurs, la régulation des médias a été concomitante ou a immédiatement suivi la conquête des libertés civiles et politiques, comme dans les «démocraties récentes» et en devenir d'Europe centrale et orientale et d'Afrique subsaharienne.

Le double mouvement de la fin du monopole de l'Etat sur les ondes, là où il existait encore, et de l'arrivée en force des intérêts privés, à la recherche de nouveaux marchés lucratifs dans le secteur audiovisuel, s'est traduit partout par l'apparition de nombreux opérateurs privés et par une mise en question du cadre médiatique *ex ante*. En effet, les Etats dans leur ensemble ont dorénavant dû subir la concurrence d'autres opérateurs, les chaînes étatiques et publiques n'étant plus assimilées qu'à un acteur parmi tant d'autres... Cette nouvelle donne a rendu nécessaire, dans un régime démocratique, la remise en cause d'une situation où l'Etat serait à la fois juge – ou arbitre – et acteur – ou opérateur –, ce que n'auraient assurément pas accepté ses concurrents audiovisuels. Tout simplement parce que le secteur audiovisuel touche à deux domaines sensibles que sont les libertés publiques et les activités économiques.

Historiquement, donc, le choix d'instaurer un organe de régulation indépendante des médias a d'abord été celui des «vieilles» démocraties occidentales, parmi lesquelles on peut inclure le Japon. A cet égard, une place à part revient aux Etats-Unis (4) d'un côté et au Canada de l'autre, puisqu'ils ont tous les deux été les précurseurs d'une pratique qui s'est depuis lors généralisée – démocratisation oblige – à l'échelle internationale.

En Europe, il faut distinguer deux vagues successives ayant abouti à la mise en place de tels arbitres indépendants des pouvoirs exécutifs. En Europe de l'Ouest, dans la lignée de l'Amérique du Nord, des régulateurs ont été créés avec l'ouverture au pluralisme audiovisuel et la remise en cause du monopole étatique sur les ondes à partir des années 1970-1980 (République fédérale d'Allemagne, France, Italie, etc.). En Europe centrale et orientale, avec la chute du communisme, la démocratisation s'est traduite par l'adoption d'un nouvel arsenal institutionnel et juridique, afin de réguler un champ médiatique en plein essor. Influencés notamment par le

(4) Les Etats-Unis se sont les premiers dotés d'un organe régulateur (la Federal Communication Commission ou FCC, créée en 1934), dont la justification a reposé sur le caractère limité des ondes, dont il fallait conséquemment marquer le caractère public. Cf. Dominique CUSROS, *La Commission fédérale américaine des communications à l'heure de la régulation des autoroutes de l'information*, L'Harmattan, Paris, 1999, 416 p.

Conseil de l'Europe, qui a joué en cette matière un rôle particulier, ces Etats ont choisi de confier la régulation du secteur à un organe indépendant, sur le modèle de ce qui se faisait déjà à l'Ouest. Entre 1991 et 2003, l'écrasante majorité de ces Etats s'en sont dotés.

En Afrique subsaharienne, les premières instances de régulation des médias ont été créées dans le sillage de la démocratisation intervenant à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le rejet des systèmes des partis uniques et la revendication des libertés civiles et politiques se traduisent ainsi, dans le domaine des médias, par l'avènement de régulateurs dont la vocation première est alors de couper le cordon ombilical avec le pouvoir politique. La très grande majorité des instances de régulation y ont été créées entre 1990 et 1995 – le mouvement se poursuivant jusqu'en 2006, date de mise en place du régulateur le plus récent (5).

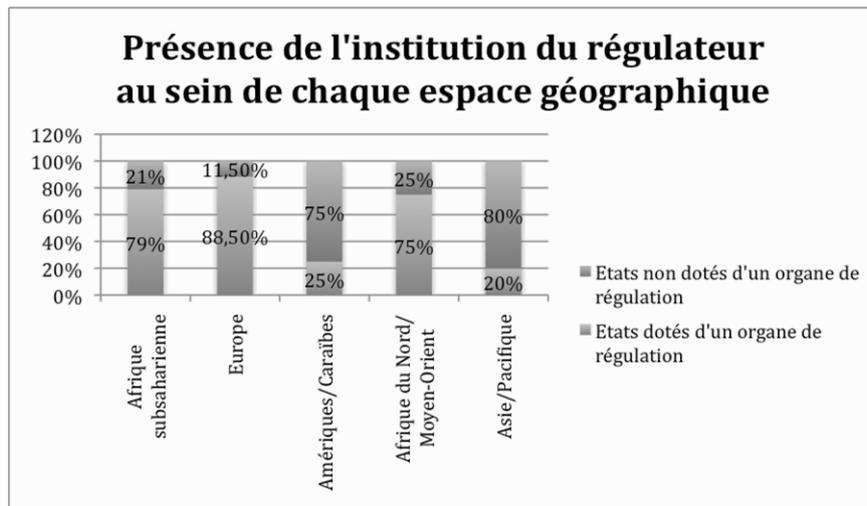
Aucune région de monde ne paraît devoir échapper à cette tendance. En Afrique du Nord et au Moyen-Orient par exemple, où l'instauration de l'institution du régulateur est relativement récente (entre 1996 et 2002), même si les régulateurs demeurent majoritairement cantonnés à un rôle consultatif (cas pour le Liban mais surtout pour la Tunisie), des avancées importantes ont néanmoins eu lieu. En témoigne notamment la mise en place, au Maroc, d'une Haute Autorité de la communication audiovisuelle, dont la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître l'efficacité et le professionnalisme dans un contexte politique pourtant délicat. En Asie, l'institution du régulateur commence également à se développer. En Thaïlande, un régulateur a été créé par la loi en 2000, même s'il n'exerce effectivement ses attributions que depuis 2005. Si les troubles politiques récurrents auxquels ce pays est confronté depuis n'ont pas permis au régulateur de fonctionner selon les normes internationales, ce précédent pourrait pourtant influencer d'autres Etats. Le Cambodge, dont on connaît les efforts récents pour se rapprocher de la communauté internationale et incorporer dans sa législation les valeurs inhérentes au régime politique de la démocratie libérale, pourrait également franchir le pas dans les prochaines années.

S'il fallait illustrer l'engouement avec lequel les Etats ont peu à peu tourné le dos à un encadrement par trop dirigiste – et politique – des espaces médiatiques pour se doter d'instances de régulation des médias, l'exemple de la Francophonie, qui a pour particularité d'être présente sur tous les continents, démontre les progrès réalisés. Dans ce vaste ensemble reposant sur le partage d'une langue commune, qui représente plus du tiers des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, 50 Etats sur les 67 Etats membres (52) ou observateurs (15) de l'Organisation internationale de la Francophonie possèdent en effet aujourd'hui au moins (6) un organe de

(5) La Haute Autorité de la presse et de l'audiovisuel de Mauritanie.

(6) Le Mali, la Côte d'Ivoire et la Suisse disposent chacun de deux régulateurs.

régulation – soit 75 % de l'ensemble (7). Le tableau suivant montre qu'en Europe et qu'en Afrique subsaharienne, où on compte le plus d'Etats francophones, ce taux atteint respectivement 88,5 % et 79 %.



Si on considère la seule Afrique subsaharienne, toutes zones linguistiques confondues cette fois, entre le début des années 1990 et 2006, des régulateurs de médias ont été institués dans une quarantaine de pays sur les 47 que totalise aujourd'hui cet espace géographique (8) – soit là encore l'écrasante majorité des Etats.

#### LA RÉGULATION DES MÉDIAS : UNE COMPOSANTE STRUCTURELLE DE LA DÉMOCRATIE

On considère aujourd'hui qu'il existe une interdépendance étroite entre démocratie, liberté des médias et régulation. La place cruciale qui revient entre autres aux organes de régulation dans la procédure d'allocation de fréquences d'émissions, dans la promotion de la diversité des contenus médiatiques, dans l'équitable accès aux ondes des populations marginalisées (populations rurales et désœuvrées et minorités en particulier) plaide en faveur de leur nécessaire indépendance.

Les régulateurs, mis en place ici et là, remplissent partiellement ou pleinement des attributions d'essence démocratique. Les acquis démocratiques

(7) Cf. Renaud DE LA BROUSSE, « *Etat de la régulation des médias dans l'espace francophone : bilan et perspectives* », Etude réalisée pour l'OIF et présentée lors de la Première Conférence des Présidents d'Instances de Régulations Francophones (REFRAM). Marrakech, 16 & 17 novembre 2009.

(8) Cf. Renaud DE LA BROUSSE, *La Régulation des médias dans un contexte de transition et de consolidation démocratiques : le cas de l'Afrique subsaharienne*, Mémoire d'habilitation à diriger les recherches en Sciences de l'information et de la communication, sous la direction de Michel MATHIEN, Université de Strasbourg (France), 23 sept. 2009, p. 9.

essentiels ou principaux liés à la mise sur pied de régulateurs jouissant d'une indépendance réelle et d'une efficacité garantie par des moyens adéquats renvoient de façon générique aux attributions suivantes.

Les régulateurs veillent à ce qu'aucune composante de la société ne soit exclue du secteur de la communication et encouragent la création de médias audiovisuels représentatifs des différentes cultures et traditions, afin de renforcer la cohésion nationale. Ils favorisent l'accès du plus grand nombre aux médias et garantissent la liberté d'expression et de communication. Ils posent des critères exigeants en matière de qualité des contenus et de pluralisme médiatique, de même qu'ils encouragent la transformation des médias d'Etat en véritables services publics autonomes. Ils accompagnent la libéralisation du paysage audiovisuel en établissant des critères transparents et publics pour l'attribution de licences d'émission. Ils organisent et supervisent la couverture de l'information électorale par les médias et prennent un soin tout particulier à l'accès équitable et à l'égal traitement des forces politiques en compétition dans les médias.

Chacune de ces missions a ainsi un rapport plus ou moins direct avec l'existence, le fonctionnement et la pérennisation des expériences démocratiques consolidées ou en voie de consolidation dans de nombreuses régions. En effet, la régulation occupe de nos jours une fonction à part dans le système médiatique, au point qu'elle s'est imposée historiquement comme une composante structurelle du régime démocratique dans les pays développés – et qu'elle est en voie de le devenir ailleurs également, dans le sillage des mouvements de démocratisation intervenus ces vingt dernières années.

#### LE SOUTIEN POLITIQUE INTERNATIONAL EN FAVEUR D'UNE RÉGULATION INDÉPENDANTE

La place croissante occupée par les médias dans le fonctionnement des démocraties a conduit certaines organisations internationales à s'intéresser aux régulateurs et à inciter les Etats à mettre en place un tel arbitre indépendant pour garantir la liberté de communication au profit de l'intérêt général. De la même façon, les recommandations faites par celles-là en faveur du respect de l'indépendance des régulateurs et de la nécessité de leur attribuer des moyens de fonctionnement adéquats témoignent de la place qui leur est désormais dévolue, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Le caractère supranational des espaces médiatiques et l'existence de problèmes, de difficultés et de défis communs à l'ensemble des régulateurs ont plaidé pour une réflexion d'abord, puis, ensuite, une définition de standards internationaux en matière de régulation. Cela a particulièrement été le cas

dans le cadre du Conseil de l'Europe (9), lequel, au travers de l'adoption de textes phares, a posé des jalons en ce sens, tout en veillant à ériger des garde-fous et à poser des exigences claires tant en matière d'indépendance politique que financière (10). Même si cela n'a pas toujours été facile, les Etats issus de l'ex-Europe de l'Est ont tous adopté, à partir du début des années 1990 – chacun à leur rythme et souvent en plusieurs étapes –, un nouvel arsenal institutionnel et juridique afin de réguler le champ médiatique. L'objectif d'autonomie du secteur des médias vis-à-vis du pouvoir politique, la nécessaire protection de la liberté d'information, de même que la responsabilisation des médias – prônées par le Conseil de l'Europe – ont «naturellement» conduit ces Etats à choisir de confier la régulation du secteur à un organe indépendant, sur le modèle de ce qui se faisait déjà à l'Ouest.

Sans être allée aussi loin dans une tentative de «modélisation» des instances de régulation des médias, l'Afrique a elle aussi défini des principes directeurs dans une Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (11), adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 32<sup>e</sup> session ordinaire, tenue du 17 au 23 octobre 2002, à Banjul en Gambie. Pour cette instance, l'objectif prioritaire du pluralisme audiovisuel ne saurait être atteint sans l'existence d'une autorité publique en charge de la régulation du secteur de la radiodiffusion qui soit «*indépendante et suffisamment protégée contre toute forme d'ingérence, particulièrement celle de nature politique ou économique*». La Déclaration recommande, dans le même esprit, que la procédure de nomination des membres des organes de régulation soit «*ouverte et transparente*», ce qui suppose à ses yeux «*la participation de la société civile*» et implique qu'aucune formation politique donnée ne soit en mesure de «*contrôler la procédure de nomination*» elle-même.

Des avancées ont également pu avoir lieu, dans un cadre suprarégional, en faveur de la reconnaissance du rôle des organes de régulation en démocratie. C'est le cas notamment de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), institution qui s'est fortement mobilisée en faveur de la dynamique de démocratisation apparue sur ces deux continents depuis le

(9) Parallèlement et en appui à l'action du Conseil de l'Europe, l'Union européenne a elle aussi constitué un vecteur de démocratisation politique important dans le domaine des médias. Quoiqu'à l'origine la Communauté européenne et, plus tard, l'Union européenne aient approché la question des médias du strict point de vue de l'intégration économique et de la création d'un marché unique, l'incitation politique faite aux Etats candidats à se conformer aux standards européens en matière de médias et de régulation a été forte.

(10) Cf. la Recommandation Rec (2000)23 sur «L'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion» et son Annexe intitulée «Lignes directrices concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion». Dans cette dernière, sont détaillées l'ensemble des mesures, des règles, des modalités et des droits y afférant : ces lignes directrices renvoient respectivement au cadre législatif général, à la nomination, à la composition et au fonctionnement, à l'indépendance financière, aux pouvoirs et compétences et à la responsabilité des instances de régulation.

(11) In ACHPR/Res. 62(XXXII)02, Résolution sur l'adoption de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, disponible sur le site Internet [www.achpr.org/francais/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_fr.html](http://www.achpr.org/francais/declarations/declaration_freedom_exp_fr.html).

début des années 1990. Dans son Programme d'action de Bamako, adopté en octobre 2002, le lien entre régulation et bon fonctionnement de la démocratie transparaît dans le cadre de la tenue d'«*élections libres, fiables et transparentes*». Pour ce faire, le Programme stipule que la Francophonie facilitera «*l'adoption [...] de règles garantissant l'accès égal et équitable de tous les partis aux médias publics [...], en particulier durant les périodes électorales, de sorte qu'ils puissent s'exprimer dans le respect des règles internationales sur la liberté de la presse*». Conséquemment, l'OIF devra «*accroître son soutien aux Hautes Autorités de l'audiovisuel et de la communication*» (12).

Dès lors et parce que, «*partout dans le monde, une information libre et pluraliste est l'un des principaux vecteurs de la démocratie*» (13) – et donc synonyme de «*vie politique apaisée*», un soutien spécifique aux activités de la presse et des médias a été programmé aux fins de conforter leur indépendance ainsi que leur professionnalisme. Aussi a-t-il été notamment prévu de «*renforcer les capacités des instances de régulation des médias*» (14).

De la même façon que les valeurs et principes inhérents au régime politique de la démocratie libérale font dorénavant l'objet d'un consensus international exprimé à travers différents textes de référence, la régulation indépendante des médias, censée servir ces mêmes objectifs, apparaît de plus en plus comme un enjeu international. Si l'instauration d'un régulateur à l'échelle universelle n'est guère envisageable pour le moment, la nécessité consistant à trouver une solution globale au défi commun que constituent notamment la circulation et la diffusion sans limites et sans contrôle d'informations et d'images potentiellement déstabilisatrices ou contraires aux législations nationales se posera tôt ou tard à tous les États. L'une des pistes envisagées pourrait résider dans un début d'harmonisation *a minima* des législations et des pratiques régulatrices, à l'échelle d'une région, voire d'un continent.

#### L'INTERNATIONALISATION DE LA RÉGULATION ET LES RÉSEAUX EXISTANTS

L'un des signes manifestes de la dimension internationale des problèmes que peuvent rencontrer les régulateurs tient dans la volonté de ces derniers de se regrouper en réseaux – sur une base territoriale ou autre – afin de réfléchir et d'agir ensemble. Cette démarche a pu revêtir des motivations de nature essentiellement technique, comme dans le cadre de la mise en place de la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), qui vise avant tout à des échanges d'expériences et de savoir-faire entre membres.

(12) Cf. le chapitre II, article 1<sup>er</sup> du Programme adopté par la IX<sup>e</sup> Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Beyrouth, 18-20 oct. 2002.

(13) Cf. OIF, «La démocratie, facteur de paix et de progrès», *Francophonie 2006-2009*, oct. 2007.

(14) Cf. le chapitre III, article 3 du Programme.

Dans le contexte des transitions démocratiques récentes ou encore en cours dans certains Etats, dont l'amorce remonte à la fin des années 1980, quelques dirigeants clairvoyants d'organes de régulation tout justes mis sur pied, appuyés et aidés en cela par quelques acteurs et bailleurs internationaux, ont souhaité créer un réseau d'entraide à l'échelle panafricaine, européenne, méditerranéenne ou francophone par exemple.

Outre la constitution de l'EPRA (15), on a en effet assisté ces dernières années à la multiplication de réseaux de régulateurs : c'est le cas pour le Réseau des instances africaines de régulation de la communication (16) (RIARC), pour le Réseau des instances de régulation méditerranéennes (17) (RIRM) ou encore pour le Réseau francophone de régulation des médias (REFRAM). Pour nombre d'organes régulateurs, fragiles politiquement et bien souvent en situation de dépendance vis-à-vis d'autorités tutélaires, l'appartenance à un tel réseau international leur offre à la fois une forme de reconnaissance de leur légitimité et une protection collective contre les tentatives d'interférences extérieures dans leurs champs de compétences respectifs. Pour les acteurs et bailleurs internationaux, le soutien à la création de réseaux de régulateurs équivaut au transfert d'expertise du Nord vers le Sud, du Nord vers l'Est, du Sud vers le Sud, etc. dans un domaine crucial pour l'épanouissement de la liberté de la presse et, par ricochet, à une aide indirecte à l'encouragement et à l'affermissement de pratiques démocratiques à l'échelle internationale.

Pour résumer, face à des modes de diffusion et de réception de contenus qui se jouent dorénavant des frontières et de la souveraineté nationales, l'action de chaque régulateur pris individuellement paraît de plus en plus inappropriée et décalée par rapport à des enjeux désormais régionaux, voire continentaux. Axés sur les médias traditionnels, les systèmes de régulation actuels apparaissent dépassés, voire inopérants, alors même que l'appropriation des nouvelles technologies par les acteurs sociaux est une réalité partout observable. Dès lors, quels seront, demain, les champs de compétence et les missions du régulateur ? Quelles évolutions institutionnelles devront être entreprises pour que ces bouleversements ne se traduisent pas par un recul du pluralisme de l'information, qui reste la mission centrale du régulateur ?

Autant de questionnements qui renvoient à l'idée d'une nécessaire régulation internationale, certaines missions ne pouvant dorénavant être conçues et se révéler efficaces que dans un cadre supranational. Cela suppose bien évidemment, en amont, une entente *a minima* entre les Etats, ce qui, en Europe, passe par exemple par une concertation au sein de l'EPRA. Une telle concertation fait également son chemin ailleurs, notamment en

(15) Cf. le site Internet [www.epra.org/content/english/index2.html](http://www.epra.org/content/english/index2.html).

(16) Cf. le site Internet [www.acran.org/index.fr.php](http://www.acran.org/index.fr.php).

(17) Cf. le site Internet [www.rirm.org/](http://www.rirm.org/).

Afrique, dans le cadre régional comme continental : que ce soit au niveau de l'Union africaine ou d'organisations régionales telles l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, la question a en effet été posée. Un consensus ne pourrait-il pas, à terme, conduire à une harmonisation minimale des organes de régulation (18), notamment pour ce qui a trait à leurs statuts juridiques, leurs compétences ou encore leur composition et le statut de leurs membres ? Cette harmonisation conduira-t-elle, comme en Afrique du Sud ou en Tanzanie, jusqu'à la fusion de la régulation des télécommunications et de la communication et, donc, des contenants et des contenus ?

Quoi qu'il en soit, la régulation de demain devrait de plus en plus s'inscrire dans une action collective, si les Etats souhaitent relever les défis induits par le croisement des médias audiovisuels, de l'informatique et des télécommunications. En la matière, pour Hervé Bourges, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel français, la question de la coopération entre organes de régulation ne se pose pas, elle est une nécessité : « *la coopération internationale des instances de régulation est précieuse à un moment où l'internationalisation des marchés audiovisuels est la règle et où des principes communs doivent de plus en plus s'établir, pour proscrire certains programmes ou certaines attitudes, sur la base de ce que nous offre le droit international* » (19).

#### HARMONISATION OU COLLABORATION ?

La prise de conscience d'enjeux communs aux régulateurs, tant sur une base régionale et continentale, n'a pas encore, loin de là, débouché sur la mise en place de mécanismes concrets de co-régulation (20) ou sur l'adoption de plans d'harmonisation *a minima* des législations et des pratiques. La question d'une régulation supranationale des médias occupe pourtant le devant de la scène dans les rencontres entre régulateurs. Lors des dernières réunions du RIARC et du REFRAM tenues à Marrakech en novembre

(18) Lors de la 3<sup>e</sup> Conférence des instances africaines de régulation de la communication, réunie à Maputo (Mozambique), en mai 2005, par exemple, les régulateurs ont adopté un plan de développement tenant compte de la nécessité d'harmoniser, à l'échelle continentale, les textes les instituant et les régissant. Cf. Secrétariat exécutif du RIARC, 3<sup>e</sup> CIRC AF. *Résultats des travaux*, HAAC, 2005, p. 21.

(19) Cité par Idimama KOTOU DI, *Les Organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest. Etat des enjeux et perspectives*, Institut Panos Afrique de l'Ouest, Dakar, 2006, p. 57.

(20) L'impérieuse nécessité d'une co-régulation a pourtant été démontrée lors des dernières élections présidentielles organisées au Congo. Le caractère équitable de l'encadrement médiatique de la campagne électorale par le Conseil supérieur de la liberté d'information a en effet été altéré par la diffusion de sons et d'images contrevenant à ses décisions, par des médias opérant à partir du territoire voisin de la République démocratique du Congo. Seule une étroite collaboration avec son homologue, la Haute Autorité des médias, aurait permis au régulateur national d'éviter de tels travers attentatoires à des règles pourtant édictées de façon souveraine.

2009, la question de la nécessaire harmonisation – ou, à défaut, collaboration entre régulateurs – a fait l’objet de débats pour le moins nourris.

Face aux craintes exprimées en matière de sécurité par exemple, le constat fait de la limitation des compétences des régulateurs aux médias opérant sur les territoires nationaux les prive de la possibilité de contrôler les contenus des radios émettant en ondes courtes, de l’audiovisuel satellitaire, de l’Internet et des bloggeurs sans territoires fixes... L’implantation au Sud et à l’Est de médias internationaux (BBC, RFI, VOA, etc.) suivant une logique de coopération entre gouvernements concernés, sans toujours associer à la négociation les instances de régulation des médias, constitue par ailleurs un autre enjeu de taille, commun à de nombreux régulateurs.

Parmi les – bien maigres – perspectives envisagées et discutées dans ces réseaux (21), figurent pour l’instant la nécessité de faire intervenir légalement les instances de régulation dans les négociations de contrats de diffusion ou de retransmission des médias internationaux et l’encouragement à une solidarité entre régulateurs en vue d’une co-régulation des contenus diffusés à partir de territoires lointains.

#### LE CADRE RÉGIONAL COMME ESPACE NATUREL POUR UNE CO-RÉGULATION INTERNATIONALE

Une proximité géographique des Etats, des valeurs et des pratiques sociales et culturelles proches ou encore une similitude des problèmes auxquels ont à faire les régulateurs font que le cadre régional apparaît comme l’espace le plus approprié et sans doute le plus facile pour la mise en place d’un dispositif réglementaire partagé et, partant, d’actions communes.

De ce point de vue, une expérience intéressante d’harmonisation de certains textes, tout comme des pratiques, pourrait à court terme être menée dans l’espace de l’UEMOA (22). A la demande de cette communauté d’Etats, une étude (23) y est en effet en cours de finalisation, sous la direction du Conseil supérieur de la communication du Burkina Faso. L’objectif principal de l’étude est *«de parvenir à réduire progressivement l’envahissement des espaces médiatiques nationaux par des programmes étrangers, de favoriser la production, la circulation et la conservation de l’image au sein de*

(21) Cf. Primo MUKAMBILWA BWAMI, président de la Haute Autorité des médias de la République démocratique du Congo, «La problématique de régulation des médias transfrontaliers face à la limitation territoriale des compétences des instances de régulation des médias», Marrakech, 19 nov. 2009, p. 3.

(22) Les Etats membres en sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, soit un ensemble dépassant les 80 millions d’habitants, pour une superficie d’environ 3,5 millions de km<sup>2</sup>. Cf. le site Internet [www.uemoa.int/uemoa/EtatsMembres.htm](http://www.uemoa.int/uemoa/EtatsMembres.htm).

(23) Cf. Justin K. TIONON, chargé de mission au Conseil supérieur de la communication, *Le Rôle des instances de régulation dans la production, la circulation et la conservation de l’image dans les Etats membres de l’UMOA*, CSC, Ouagadougou, oct. 2009, 15 p.

*l'espace UEMOA*». C'est notamment parce que «*l'image est [...] un puissant vecteur de valeurs culturelles et d'intégration politique*» que «*[...] l'envahissement des espaces médiatiques nationaux par des productions étrangères qui, pour la plupart, ne correspondent pas au référentiel culturel des peuples de l'espace, apparaît [...] comme une préoccupation majeure pour les Etats membres de l'UEMOA et, au-delà, pour l'ensemble des pays du Sud*» (24).

La principale motivation consiste à parvenir à inverser la tendance, en développant des productions endogènes susceptibles d'alimenter les grilles des programmes des télévisions publiques et privées de cet espace. L'idée retenue par les Etats est de déterminer, au travers d'une directive, un quota d'œuvres communautaires qui pourrait s'élever à 60 % et de favoriser leur circulation au sein de la zone.

Pour que les régulateurs de médias de l'espace UEMOA puissent véritablement exercer leurs missions consistant à faire respecter de tels quotas de diffusion d'œuvres produites au sein de la communauté (25), un certain nombre de recommandations ont été adressées aux Etats. Parmi celles-là, on peut ainsi citer : la nécessaire généralisation des cahiers des charges des médias de service public, pour permettre à tous les régulateurs de la zone de veiller équitablement au respect des quotas par l'ensemble de ceux-là; l'élaboration d'une directive harmonisant le statut des opérateurs en MMDS (26) et par RDS (27) y intervenant; ou encore «*la création d'un réseau des instances de régulation et des télévision*», première étape vers «*la mise en place d'un cadre institutionnel de réflexion sur les défis et les enjeux de la société de l'information dans la réalisation du processus d'intégration régionale*» (28).

La régulation des médias en général et des images audiovisuelles en particulier ne saurait être cantonnée au seul échelon national. Pour des raisons tout autant politiques, qu'économiques et culturelles, la communauté internationale aurait tout intérêt à se saisir de cette question de la circulation des images audiovisuelles à l'échelle planétaire. Non qu'il faille envisager la mise en place de mécanismes de contrôle ou de censure des images *a priori*, mais, de façon préventive, réfléchir, voire agir en amont, pour éviter, par exemple, que dans une situation de crise politique aiguë, la diffusion de certaines images jugées sensibles ou potentiellement déstabilisatrices venues de l'extérieur ne soit, à l'avenir, l'étincelle qui mette le feu aux poudres. Le rôle d'arbitre indépendant dévolu au régulateur devrait convaincre les Etats les plus réticents à franchir le pas et à en accepter le principe, dans l'intérêt de tous.

(24) *Ibid.*, p. 13.

(25) Le succès auprès des différents publics de – trop – rares productions régionales telles que «*Ma famille, les Bobo-Diouf*» ou encore «*Commissariat de Tampy*» confirme qu'il existe une réelle demande en même temps qu'un marché non négligeable à développer.

(26) Multichannel Multipoint Distribution Service.

(27) Radio Data System.

(28) Cf. Justin K. TIONON, *op. cit.*, p. 14.