

Christian Pradié
Maître de conférences en sciences de l'information et de la communication
cpradie@orange.fr

Etats généraux de l'information
Octobre 2023

Propositions de réforme de la régulation des médias

I. Introduction

I.1. Liberté académique et liberté de la presse

La production de la presse s'apparente, dans des conditions spécifiques contraintes, à la production de connaissances.

Même si le contexte temporel de délivrance d'une couverture de l'actualité commande la valeur nécessairement relative de son exactitude, la rigueur des méthodes employées la relie, dans son principe, à la production de nature scientifique.

Aussi, une conception moderne de la déontologie de la presse doit amener à associer le domaine des garanties juridiques de la liberté académique et celui des garanties juridiques de la liberté de la presse.

I.2. Constitutionnalité de l'espace public

En proposant, en 1962, la notion d'espace public, le philosophe allemand Jürgen Habermas a insisté sur son *historicité*, liée à l'avènement, au cours du XVIII^e siècle, de l'activité des assemblées parlementaires, mais aussi, à des transformations critiques de son fonctionnement sous l'effet de phénomènes économiques, au début du XIX^e siècle.

Les combats politiques qui s'ensuivent, en faveur de la liberté et de l'indépendance de la presse, visent à faire prévaloir l'exigence d'une *normalité* de l'espace public.

Le prolongement de son analyse, dans *Espace public et démocratie délibérative : un tournant*, publié en 2023, énonce de plus le caractère de son *efficience*, renforcée par l'émergence de communications directes, sous forme d'échanges électroniques, entre personnes.

Son évolution contemporaine est enfin due à une propriété d'*auto-référence*, par sa capacité à offrir des conditions plus ou moins favorables au cadre-même de la discussion de sa réforme, tandis que l'action d'éluder cette question peut accroître une crise de l'espace public.

En fin de compte, le devoir incombant à la responsabilité politique conduirait à instituer une reconnaissance constitutionnelle d'un régime normalisé démocratique de l'espace public.

I.3. Politiques publiques nationales de l'espace public

La réponse apportée par les pouvoirs publics à ces enjeux doit aborder l'incidence de phénomènes à caractère universel en définissant la conception d'options politiques nationalement diverses.

Dans les différents espaces sociaux, la progression des technologies imprimées puis audiovisuelles puis connectées permet une valorisation consistant en l'offre de contenus écrits puis multimédias, distribuées de point à masse puis de point à point.

L'usage de technologies communes conduit à englober, dans la conception de stratégies de firmes, la mise à disposition de contenus informationnels de même que culturels.

La dimension internationale suivant laquelle les stratégies de telles firmes se déploient fixe un cadre de rivalités géo-économiques, pouvant justifier le soutien public à la croissance de champions nationaux.

Sur une longue période, se définit ainsi la confrontation économique pour l'offre de propositions intellectuelles et artistiques, dont les traits caractéristiques dépendent principalement de l'organisation de la propriété des structures éditrices.

Pour les plus développées d'entre elles, la nécessité des collecter des capitaux élevés conduit à recourir à un appel public à l'épargne, entraînant un fonctionnement comme groupe coté sur les marchés boursiers.

De cette option, découle la fréquence d'opérations de concentration ainsi que de conglomération, lorsque le contrôle de plusieurs structures connexes est obtenu ou encore lorsque l'investissement dans une activité provient de la diversification opérée à partir d'un secteur d'activité tiers.

Un besoin spécifique appelant l'action d'une politique correctrice provient de l'impact potentiel de ces opérations quant au maintien de la qualité globale de l'espace public national, dans le sens d'une protection de l'éthique et de la dignité de la production fictionnelle et, tout particulièrement pour l'activité de la presse, d'une protection de l'indépendance et de l'honnêteté de la production journalistique.

Suivant les traits propres à une détention et un contrôle reposant ou non sur un financement via l'institution boursière, ordonnant des normes de rentabilité disparates, est apparue, dans son organisation contemporaine, une certaine disjonction de l'espace public, tendant à opposer, pour chacune des secteurs de conceptions médiatiques, l'offre de contenus dits « commerciaux » et celle de contenus dits « d'auteur » ou « libres ».

II. Réformes de l'espace public

II.1. Acquis d'un modèle réglementaire français sur le statut de l'entreprise de presse

Les impératifs d'une politique publique de correction des mécanismes économiques intervenant dans le secteur de la production de la presse, apparaissent, dans la construction du droit français, de façon ultérieure à l'édification du « droit de la presse », entendu comme le domaine de la réglementation de la liberté d'expression et de la répression de ses abus.

L'élaboration d'un statut de l'entreprise de presse est proposée, dès 1917, pour favoriser la possibilité de son contrôle par ses rédacteurs, sans l'immixtion de la concentration de capitaux.

Cette initiative législative, proposée par le député Jean Bon, échoue en 1917, de même que les dispositions du projet de loi Blum de 1936.

Elle aboutit, en revanche, par l'effet des mesures contenues dans les ordonnances de 1944, qui comportent l'obligation de constituer une société anonyme éditrice de presse, uniquement par l'apport d'actions nominatives, excluant la cotation en Bourse des parts sociales, qui seraient dans ce cas libellées au porteur.

Cette mesure perdure dans la législation de la deuxième moitié du siècle, comme disposition de la loi Mauroy de 1984, prévoyant que « les actions représentant le capital social d'une entreprise de presse et celles d'une société qui détient directement ou indirectement 20 pour 100 au moins du capital social d'une entreprise de presse ou des droits de vote dans cette entreprise doivent revêtir la forme nominative ».

Elle demeure, sous une forme allégée, présente dans la réglementation en vigueur, puisque la loi n°86-897 du 1^{er} août 1986 prévoit qu'en matière d'entreprise de presse écrite, « dans le cas de sociétés par actions, les actions doivent être nominatives ».

Apparu en 1944, avec le droit d'agrément du transfert des parts sociales revenant au conseil d'administration et le contrôle des concentrations, l'encadrement restreignant le choix d'une forme juridique de société éditrice de presse caractérise durablement la législation nationale, au point d'apparaître comme un trait marquant d'un modèle français de réglementation économique de la presse.

Même si la question de l'application de la règle édictée jusqu'au stade ultime de la société-mère ne se trouve pas strictement précisée, l'éloignement d'une propriété organisée en Bourse de la détention des principaux quotidiens d'information générale et politique semble avoir favorisé l'obtention des avantages d'un statut relativement autonome, en l'absence de l'effet de réduction de sa diversité à la suite d'opérations de concentrations.

Il est ainsi remarquable qu'un objectif de pluralisme éditorial, conforme à la volonté du législateur, ait pu être obtenu dans cette catégorie importante de publications, puisqu'on peut observer qu'environ 8 titres composent cette offre disponible d'une manière relativement stable.

Répondant à une diversité d'ordre politique de la demande, elle semble en effet s'ordonner suivant un équilibre conforme au pluralisme des sensibilités politiques, repérable notamment au travers des traditions parlementaires, avec la publication de L'Humanité, publié depuis 1904, Libération, depuis 1973, Le Monde, depuis 1944, La Parisien-Aujourd'hui, depuis 1944, La Croix, depuis 1883, L'Opinion, depuis 2013, Le Figaro, depuis 1866, auquel il serait possible d'ajouter Présent, publié jusqu'en 2022.

Il peut être ainsi posée la question de la viabilité d'un principe généralisable, comme mesure souhaitable de la concentration maximale de l'offre, d'un tel socle de composition pratique du pluralisme de 1/8.

II.2. Construction d'un système d'aides publiques

Par la définition d'une politique d'attribution d'aides financières spécifiquement conçue à destination de la production médiatique, l'action publique a reconnu le fondement d'une singularité de sa contribution à l'intérêt général. Cependant, la construction d'une succession de régimes d'aides séparés, au regard des différents secteurs de l'activité médiatique, revêt un fort caractère d'hétérogénéité, tant du point de vue de l'origine des fonds distribués que de celui des principes d'attribution.

Principalement, en ce qui concerne le cinéma, la collecte des fonds provient d'un prélèvement sur la recette dont la totalité est constituée par la vente au spectateur et son attribution répond pour partie à un principe inconditionnel et pour partie à un critère de qualité.

De plus, en ce qui concerne la presse écrite, la constitution de fonds provient d'un emploi du budget national et son attribution répond à des critères conditionnels, indépendamment de la qualité, et pour l'un des types d'aide, au faible recours à l'une des natures de recettes, s'agissant des revenus d'insertions de publicité commerciale.

Encore, en ce qui concerne les radios, la constitution du fonds provient d'un prélèvement sur le montant agrégé des revenus de publicité commerciale et son attribution répond à un double principe conditionnel, s'agissant du choix d'un statut associatif et du niveau marginal de recours aux revenus d'insertion de publicité commerciale.

Aussi, pour les médias dont l'une des catégories de recettes est constituée par des revenus d'insertion de publicité commerciale, la nature de celle-ci est considérée, dans ces deux derniers cas, comme sujette à une redistribution dont l'objectif est de viser à améliorer l'équité économique entre les entreprises médiatiques d'un même secteur.

Dans le cas précis de la radio, le niveau atteint par cette action de redistribution est suffisant pour assurer une partie essentielle du budget de fonctionnement des stations bénéficiaires et, de plus, l'action de redistribution est fondée sur la distinction, élaborée en tant que motivation réglementaire, entre catégories de programmation d'intérêt général spécifique par rapport à des choix alternatifs opérés dans des contextes d'exploitation commerciale.

La question peut être posée d'observer, dans l'association entre caractéristique statutaire et nature spécifique des recettes d'exploitation, un principe relativement structurant de l'offre des différents secteurs médiatiques et d'étendre, par conséquent, au-delà du cas de la radio, le fondement d'une aide issue d'un prélèvement sur les revenus d'insertion publicitaire, à destination des catégories des entreprises médiatiques à but non lucratif.

II.3. Avantages des principes d'économie plurielle de la communication

D'une part, la réglementation de la presse écrite, suivant les dispositions de la loi de 1986 inspirées de celles des ordonnances de 1944 et des projets antérieurs, a distingué dans les principes des sociétés anonymes constituées de parts sociales au porteur une modalité d'organisation de la propriété d'une publication, pour la production de contenus d'information générale et politique, qu'il revenait d'écarter.

La distinction ainsi introduite apparaît accorder une importance aux différences à attendre entre comportement d'une exploitation économique soumise, suivant un processus de financiarisation de sa détention, à des objectifs de rendement reliés à la performance de valeurs mobilières de placement échangées sur le marché boursier, et de plus à une volatilité de son contrôle découlant du seul négoce de ces dernières, et comportement d'une exploitation économique, souhaitée par contraste, revenant, en tant que propriété indépendante, à la maîtrise d'actionnaires nominatifs et stables.

D'autre part, la réglementation de la radio, suivant les dispositions fixant les catégories de candidatures considérées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, à partir de 1989, a défini le principe d'un partage de l'usage de la ressource radioélectrique entre exploitation commerciale et exploitation à but non lucratif poursuivi par des associations de type loi 1901.

Une nouvelle distinction apparaît accorder une importance aux différences à attendre entre une exploitation économique relevant d'une activité commerciale, comme propriété financiarisée ou comme propriété indépendante, et une activité civile, menée en l'absence d'objectifs de valorisation financière, suivant la conduite d'assemblées des parties prenantes à son animation.

Comme principes spécifiques à la réglementation des activités médiatiques, la réglementation dispose donc, avec les catégories de la propriété indépendante et de la gestion associative, de critères limitant la part relevant aux structures de détention et de contrôle financiarisées.

Cependant, la reconnaissance du droit à la propriété et de la liberté du commerce, ainsi que la nécessité à doter de capitaux importants les composantes de l'offre regroupant la production de contenus informationnels et culturels exposée aux dynamiques les plus fortes de concurrence internationale, confèrent à cette forme de propriété des missions dont la valeur se rattache aux objectifs de développement de la production nationale et au maintien des volumes d'emplois créatifs et techniques.

En incluant le rôle attendu des établissements du secteur public en charge de la poursuite des missions dictées par la tutelle associant l'exercice de pouvoirs exécutifs et législatifs, la

considération de la diversité des comportements relevant de formes diverses de propriété, en tant que propriété financiarisée, propriété privée indépendante, activité associative à but non lucratif, laisse apparaître l'intérêt du respect d'une complémentarité des statuts entrepreneuriaux de médias.

Dans le but de garantir un pluralisme éditorial de l'expression médiatique, peut ainsi être envisagée une politique publique de garantie de développement d'une économie plurielle de la communication, conçue comme objectif central d'une régulation sectorielle, apte à faire dépendre de la diversité des formes de propriété le bénéfice d'une variété d'exercice des pratiques professionnelles.

Au demeurant, parce que le secteur de l'information est dans une moindre mesure exposé à une concurrence internationale et au regard des inconvénients spécifiques résultant des déficits de pluralisme de la production journalistique dus à un renforcement de la concentration, il peut être envisagé de favoriser particulièrement, dans la recherche d'un équilibre tenant à une économie plurielle de la communication, l'expansion des formes de propriété aboutissant à une gouvernance autonome de l'entreprise de presse.

III. Propositions de réforme de la régulation des médias

Il convient, dans le but d'ordonner les dispositions utiles à la régulation des médias suivant l'objectif de préservation d'une économie plurielle de la communication, de conduire l'introduction de mesures nouvelles ou la réorientation de mesures existantes, suivant des étapes qui peuvent constituer des objectifs à court terme, à moyen terme et à long terme.

A court terme, cet objectif peut correspondre principalement à la volonté de favoriser, en ce qui concerne les professions journalistiques, l'expansion d'une gouvernance autonome des entreprises de presse.

A moyen terme, il peut comprendre les mesures plus générales permettant une régulation de l'économie plurielle de la communication.

A long terme, il peut enfin comprendre les mesures permettant une régulation de l'économie plurielle de la communication et de plus de préservation des équilibres économiques.

Pour chacune de ces étapes, l'action publique répond aux missions dues à

- un rôle incitateur,
- un rôle de régulation ex ante,
- un rôle de régulation ex post.

III. 1. A court terme

- rôle incitateur

1. Inscrire dans la Constitution la nécessité d'une action publique en faveur de l'expansion de la gouvernance autonome des entreprises de presse

Les missions organiques de la presse commandent que la reconnaissance du statut juridique des rédactions soit confortée par l'obtention d'une autonomie décisionnelle s'appliquant à leur composition et à leur organisation professionnelle.

Suivant un principe constitutionnel voisin de la garantie des libertés académiques, l'approfondissement de la construction démocratique suppose le soutien de la collectivité à l'obtention d'une autonomie fonctionnelle des entreprises de presse.

- rôle de régulation ex ante

2. Instaurer la conditionnalité des régimes d'aide au critère de la gouvernance autonome des entreprises de presse

Pour chaque entreprise de presse, l'attribution d'aides publiques, pouvant comprendre aides directes et indirectes, peut être soumise à la condition de l'existence d'une gouvernance autonome de son fonctionnement.

Le dispositif, qui peut s'étendre à l'établissement d'une fiscalité discriminée, vise à compenser la difficulté spécifique à se doter de capitaux importants.

- rôle de régulation ex post

3. Etablir pour l'ensemble des secteurs médiatiques un plafond limitant la concentration à 1/8 du chiffres d'affaires global

Le seuil retenu pour niveau maximum de concentration horizontale peut correspondre à la répartition se situant, dans une longue durée, de l'ordre de 1/8 de l'offre globale, entre les différents quotidiens d'information générale et politique, dans une mesure représentative d'un état pluraliste des sensibilités politiques.

L'application de ce seuil peut être retenue comme mesure souhaitable de la concentration maximale de l'offre dans les catégories de l'édition, de la presse, de la radio et de la télévision.

III. 2. A moyen terme

- rôle incitateur

4. Favoriser les formes de propriété permettant une gouvernance autonome des entreprises de presse

La mise en œuvre d'une diversification des statuts de structures juridiques, découlant d'une évolution du droit des sociétés, peut être entreprise de façon à permettre que l'emploi de formes adaptées, telles que des fondations à statut spécifique ou des sociétés de type « SOFICA », favorisent le bénéfice d'une gouvernance autonome d'entreprises de presse.

L'investissement de capitaux dans une proportion significative résultant d'une politique de diversification émanant des secteurs de la banque et de l'assurance relevant des principes de l'économie sociale et solidaire peut être encouragé, suivant des modalités permettant la surveillance de l'accomplissement de missions d'intérêt général par l'effet d'un contrôle partagé des sociétaires conjointement avec les équipes rédactionnelles.

- rôle de régulation ex ante

5. Etendre aux services de télévision exploitant une position de la TNT le régime des catégories relatives aux radios

Les critères définissant les différentes catégories de radios diffusées sur la bande FM peuvent être étendus pour organiser la répartition des services de télévision diffusés par TNT.

Dans le cadre de cette répartition, peuvent être précisés les critères et les types d'obligations caractérisant la catégorie regroupant les services de télévision d'information générale et politique conçus suivant une orientation rédactionnelle « d'opinion ».

- rôle de régulation ex post

6. Attribuer à un Conseil supérieur d'étude de la régulation de la presse et des médias une mission de régulation de la concentration suivant des principes d'économie plurielle

Le principe central organisant les décisions relatives à l'administration d'une politique de régulation des opérations de concentration dans le secteur des médias correspond à la préservation d'une proportion suffisante des différentes formes de propriété, pouvant garantir l'existence d'une variété des statuts entrepreneuriaux de médias et d'exercice des pratiques professionnelles.

L'autorité de ces décisions est confiée à un Conseil supérieur d'étude de la régulation de la presse et des médias, comprenant des représentants de l'ARCOM et des représentants de l'ADLC, dans le but de fournir, aux moyens servant à la décision publique, l'apport d'une étude monographique du comportement des entreprises de médias et celui d'une enquête globale du comportement des marchés concernés.

III. 3. A long terme

- rôle incitateur

7. Instaurer une taxe sur les revenus publicitaires destinée à l'expansion de la gouvernance autonome des entreprises de presse

Une taxe assise sur le montant global des dépenses de publicité commerciale, perçues y compris par les services de plateformes en ligne et de réseaux socio-numériques, peut être établie, afin de constituer un abondement complémentaire aux montants des aides publiques.

Une partie de l'affectation de ces fonds peut être destinée à permettre l'abondement de fonds salariaux employés à l'effet de dotations constitutives de fondations garantissant l'existence d'une gouvernance autonome des entreprises de presse concernées.

- rôle de régulation ex ante

8. Organiser l'harmonisation des aides publiques aux différents secteurs médiatiques

A la manière des aides existantes pour la presse écrite, l'instauration du bénéfice d'une aide compensant la faible part des revenus d'insertion de publicité commerciale peut être étendue aux différents secteurs médiatiques, de façon à améliorer l'équité des équilibres économiques.

A la manière des aides existantes pour le cinéma, l'instauration d'une aide provenant de la collecte d'un prélèvement sur les recettes de différents secteurs médiatiques peut être organisée, suivant des principes d'appréciation de la qualité, au bénéfice de projets de lancement de nouvelles entreprises de presse, y compris dans le domaine des médias en ligne.

- rôle de régulation ex post

9. Etendre la surveillance des opérations de concentration au respect de l'équité des dépenses publicitaires

Dans le but de préserver l'équité des décisions relatives aux dépenses d'insertions de publicité commerciale, la prise en compte de l'existence, dans le périmètre de mêmes groupes d'entreprises, d'intérêts économiques dans le domaine des professions intermédiaires de l'affectation des dépenses de publicité et dans celui des médias peut être observée dans l'étude préalable aux décisions de régulation de la concentration du secteur des médias.

De même, peut être inclus dans cet examen l'effet de toute distorsion de concurrence provenant du contrôle de toute activité connexe intervenant, suivant une dimension verticale de renforcement de la concentration, dans le fonctionnement des filières de l'économie des médias.

Conclusion

Indépendamment de ces mesures, peut être envisagée la mise en œuvre d'un dispositif portant sur l'amélioration de la diffusion de la presse quotidienne d'information générale et politique.

10. Mettre en place un plan de relance de la lecture de la presse quotidienne d'information générale et politique

Il peut être offert, à chaque agent appartenant à l'un des trois corps de la fonction publique, un abonnement à l'un des titres de la presse quotidienne d'information générale et politique, nationale ou régionale, suivant son choix effectué à partir d'une liste, la rétribution de cette délivrance étant assuré auprès des éditeurs par un prélèvement sur les fonds collectés auprès des employeurs au titre des actions engagées en matière de formation professionnelle.

L'élévation notable des lectorats résultant de cette mesure peut être prise en compte pour améliorer, à l'aide de dispositifs voisins, la diffusion de cette catégorie de publications auprès d'autres parties du public, compte tenu de la baisse du coût du montant unitaire de l'abonnement à une prestation à fort coût fixe, diminué encore des avantages d'une mise à disposition électronique.

L'objectif d'une démocratisation de l'accès à une portion centrale des titres offrant des contenus informationnels de qualité peut ainsi être recherché, auprès d'entreprises médiatiques reposant, pour une part significative, sur les principes d'une gouvernance autonome revenant à des équipes rédactionnelles.

En regard de cela, est recherché l'objectif d'une démocratisation de l'accès aux compétences expressives en matière de contenus informationnels et culturels, de façon à développer, de la part de publics concepteurs, amateurs ou usagers de l'éducation nationale, un volant large de renouvellement des propositions intellectuelles et artistiques.

Enfin, à l'égard des enjeux d'une fragmentation des relations communicationnelles au sein de l'espace public, peut être réaffirmée et renforcée la légitimité du service public médiatique, responsable de la délivrance de contenus à la portée sociale majeure et engagé dans le développement d'un accès équitable à la circulation d'une pluralité de propositions issue de l'expansion d'une société de la création connectée.