

LE GRAND SOIR

CopyLeft :
Diffusion autorisée
et même encouragée.

Merci de mentionner les
sources.

www.legrandsoir.info

 [imprimer page](#)

ajuster taille texte :



mercredi 20 novembre 2013

Argentine : une loi exemplaire sur l'audiovisuel

Nils SOLARI

La Loi sur les services de communication audiovisuelle [Ley de servicios de comunicación audiovisual], promulguée en octobre 2009 par le gouvernement argentin, a finalement été validée dans son intégralité par la Cour suprême mardi 29 octobre 2013, au terme d'une bataille juridique avec le groupe Clarín [1] qui aura duré près de quatre ans.

Cette loi [2], qui venait en remplacement d'une précédente, adoptée pendant la dictature militaire (1976-1983), affiche l'ambition de démocratiser l'espace audiovisuel argentin, comme nous le décrivions ici même. En se prenant à rêver à ce que de telles dispositions deviennent source d'inspiration pour les parlementaires dans le débat sur la future loi sur l'audiovisuel française, rappelons les grands axes de cette « petite révolution médiatique » [3], et voyons où en est sa mise en œuvre.

Clarín et la concentration

Malgré une promulgation il y a près de quatre ans, la loi n'était donc pas effective dans sa totalité jusqu'à il y a quelques jours. Le groupe Clarín, principal opposant au texte, en avait en effet contesté la constitutionnalité, en obtenant une mesure provisoire (*medida cautelar*) entraînant la suspension de quelques uns de ses articles parmi les plus fondamentaux [4], ayant trait à l'encadrement des transferts de licences et à la concentration du secteur audiovisuel.

Décembre 2012, le juge de première instance, Horacio Alfonso, rend une décision avalisant la constitutionnalité des articles contestés par Clarín. Avril 2013, dans une nouvelle décision, la Cour d'appel en matière civile et commerciale fait valoir que la loi est constitutionnelle en ce qui concerne les limites fixées à la concentration de licences ouvertes (radio et télévision), mais inconstitutionnelle en ce qui concerne le câble. Cet avis, favorable à Clarín, penchait alors dans le sens de la concentration comme condition nécessaire pour favoriser l'indépendance des entreprises de presse à l'égard du gouvernement et assurer leur rentabilité, elle-même censée rendre possible une offre de services meilleurs et moins chers à destination des « clients ». Or « *dans l'histoire du câble en Argentine, les deux suppositions s'avèrent être infondées* » rappelle Martín Becerra [5].

L'avis de la Cour suprême est donc venu balayer l'argumentation de Clarín, qui présentait la taille de son groupe et sa rentabilité comme conditions essentielles pour l'exercice de la libre expression. Au contraire, les juges ont estimé qu'« *une loi qui fixe des limites générales a priori est légitime, car elle favorise la liberté d'expression en empêchant la concentration du marché* », [rapporte Le Monde.fr](#). Le texte précisait en effet : « *Il s'agit de fortifier la démocratie délibérative, dans laquelle tous peuvent, sur un plan d'égalité, exprimer leurs opinions et où ne peuvent être admises des voix prédominantes* » [6].

Parmi les dispositions anti-concentration prévues par la loi, figurent en effet l'interdiction de posséder plus de 24 licences de câble ou de dépasser 35 % du marché, de compter une licence de télévision ouverte et par câble dans une même zone, ou que l'opérateur puisse gérer plus d'un seul signal propre de télévision par câble.

Si l'on rappelle que le groupe Clarín, fondé en 1945, est « *copropriétaire de Papel Prensa, l'unique fournisseur de papier pour les journaux argentins, de maisons de production pour le cinéma et la télévision* », qu'il « [...] possède, outre le journal éponyme le plus vendu du pays, dix stations de radio, quatre chaînes de télévision, deux cents quarante signaux de télévision par câble et des fournisseurs d'Internet », dont « *l'opérateur de télévision câblée et fournisseur d'internet Cablevision (présent aussi en Uruguay et au Paraguay), la chaîne d'information en continu Todo Noticias (TN), Radio Mitre* », qu'il détient par là même « *41 % du marché des radios, 38 % de la télévision hertzienne et 59 % de la télévision par câble* », et qu'il « *est présent dans 96 villes d'Argentine et dans 12 des 22 provinces* », pour un chiffre d'affaires de 1,2 milliard d'euros en 2011 [7], on comprend mieux les raisons qui ont poussé ce groupe à freiner autant que possible l'application de ces mesures...

Les grands axes de la loi

Une loi combattue de la sorte par un des principaux oligopoles médiatiques d'Amérique du Sud mérite bien que l'on rappelle quelques-unes de ses dispositions décisives.

En premier lieu, figurent celles qui ont alimenté ce que l'AFP a qualifié de « *bras de fer* » entre Clarín et le gouvernement, à savoir la limitation de la concentration dans le secteur audiovisuel et le démantèlement des monopoles (article 161 notamment), comme nous le appelions ci-dessus (limitation de la concentration des licences, celle du capital et de l'actionariat).

L'espace audiovisuel libéré de la domination des grands groupes, peut alors s'opérer un processus de redistribution des formes d'appropriation, de sorte que les médias associatifs sans but lucratifs puissent constituer un tiers secteur à égalité avec les médias publics et privés.

Le texte affiche aussi une volonté d'universalisation de l'accès aux services de communication audiovisuelle (chapitre VII et surtout l'article 77), permise par la diminution du coût de celui-ci et l'obligation pour « les prestataires de services de radiodiffusion par souscription à titre onéreux » de disposer d'un « abonnement social » (article 73). La loi entend créer par ailleurs les conditions d'expression du pluralisme et faciliter la diversité et le reflet des productions locales et nationales.

Le tout devant être garanti par la constitution d'un nouvel organisme de régulation de l'audiovisuel, chargé de l'application de la loi.

Quel bilan d'une loi jusqu'alors incomplète ?

Un premier bilan des effets de la loi, certes réalisé par une source proche du gouvernement, semble démontrer son efficacité :

« 210 radios communautaires se sont créées et voient leur fonctionnement autorisé ; 167 radios ont été lancées dans les écoles primaires et secondaires, 36 licences de télévision ont été concédées aux états provinciaux – 12 analogiques et 24 numériques -, 34 radios et une chaîne de télévision des peuples autochtones ont été ouvertes, et 53 radios FM ont été attribuées à des universités.

L'Afsca (l'Autorité fédérale de services de communication audiovisuelle, créée par la loi) a octroyé 969 autorisations et licences de radio, de télé ouverte et de télévision payante, de sorte que 1052 fréquences de radio ont été appelées à concourir aux marchés publics, 1132 sont déjà réservées pour les municipalités de tout le pays et 500 demandes de stations émettrices ont été présentées dans des zones de grande vulnérabilité sociale.

D'autre part, il existe 52 nouveaux opérateurs de câble coopératifs, qui produisent 2800 heures quotidiennes de programmation propre [...]

Avec l'aide de l'État, en particulier à travers le ministère de la Planification et l'Institut national de cinéma et des arts audiovisuels (Incaa), 5900 heures de contenus ont été produites, lesquels ont permis la création de 100 000 nouveaux postes de travail dans le secteur audiovisuel et le développement d'une politique fédérale, avec pour la première fois, la réalisation de miniséries en provinces. » [8]

Le 13 novembre, l'Autorité fédérale de services de communication audiovisuelle (Afsca) a remis son rapport sur les « *progrès réalisés* » au cours de la dernière année, correspondant au début de mandat de Martín Sabbatella à la tête de cet organisme. Ce rapport fait état de l'adjudication de 263 licences de services de communication (radio, télévision et câble), parmi lesquelles 160 concernent le service public [9].

Pour autant, Martín Becerra qui s'attache à suivre l'application de cette loi [sur son blog](#), où il commente, par exemple, [la décision de la Cour suprême](#), alerte sur le fait que « *L'avis de la Cour suprême sera décisif mais ne refermera pas le chapitre judiciaire de la loi sur l'audiovisuel. Ce dernier passera de la guerre ouverte dans laquelle Clarín conteste des articles complets à un foquismo [en référence au foco (foyer) guévariste] dans lequel de nombreuses décisions de l'Autorité fédérale de services de communication audiovisuelle (Afsca) pourront faire l'objet de litiges* ».

Au delà de cet aspect, le chercheur invite à un constat plus distancié quant aux avancées et achoppements de la loi, et aux enjeux à venir autour des questions qu'elle soulève. Il relève ainsi que, sur la grande majorité des articles en vigueur avant la décision de la Cour suprême, tous n'ont pas abouti pleinement dans leur réalisation. Quelques uns des points, soulignés par cet analyste, méritent d'être relevés.

- Nomination des membres de l'Afsca :

Bien qu'à l'heure où nous écrivons, de nouvelles nominations soient en cours au sein du directoire de l'Afsca – et

qu'elles sont sources de polémiques [10] –, Martín Becerra relève que « *Le chapitre I du titre II n'est pas totalement respecté du fait que le gouvernement ait empêché qu'un des représentants désignés par l'opposition au Congrès n'assume ses fonctions, alors que selon la loi (art.14), il doit intégrer l'autorité d'application, de la norme (Autorité fédérale des services de communication audiovisuelle, Afscsa) ». De plus, « une bonne partie des fonctions de l'Afscsa (art.12) ne sont pas effectives, celles du Conseil fédéral de la communication audiovisuelle (Cofeco, art.15, chapitre II) non plus ».*

- Transparence au niveau des licences :

Dans l'exposé de sa décision, [accessible en espagnol](#), la Cour suprême soulignait que « *L'application de la loi doit respecter l'égalité de traitement tant dans l'adjudication comme dans la révocation des licences, ne pas discriminer sur la base des opinions dissidentes, s'ajuster aux exigences d'un processus en bonne et due forme dans toutes ses décisions et garantir le droit des citoyens à l'accès de l'information plurielle ».*

Or sur ce point, on peut déplorer, comme le fait Martín Becerra, l'absence de plan technique d'attribution des fréquences : « *À quelques jours du 4e anniversaire de l'approbation de la loi audiovisuelle, on ne sait pas combien il existe de licences disponibles ni lesquelles seront occupées par les titulaires de licences dans chacune des localités du territoire argentin. Sans plan technique, les concours pour l'attribution des licences ne peuvent être garantis, ni, évidemment, la capacité à réserver 33 % du spectre [radioélectrique] en direction des organisations à but non lucratif. Sans plan technique, non seulement on affaiblit la gestion et l'information sur les licences audiovisuelles, mais aussi l'assignation du spectre pour les télécommunications, secteur qui pousse avec insistance du fait du manque de fréquences pour étendre les réseaux mobiles, en alléguant que le mauvais service offert par les opérateurs ne peut progresser sans de nouvelles fréquences ».*

Le chercheur souligne ainsi que l'article 32 de la loi n'est pas respecté « [...] *du fait de l'absence de concours publics pour accéder à de nouvelles licences de radio et télévision, et d'un régime d'exception crée par le gouvernement pour octroyer des permis expérimentaux (qui s'étendent sur plusieurs années, comme s'il s'agissait de licences) en dehors de tout mécanisme de certification publique. C'est ainsi, que certaines entreprises et organisations ont obtenu "sur piston" des permis pour transmettre en télévision analogique ou numérique, sans que d'autres acteurs sociaux ou entrepreneuriaux intéressés ne puissent participer à égalité de conditions ».* Le quotidien *Página12* précise à ce sujet que « *les concours [publics pour l'octroi des] signaux de télévision ont été suspendus il y a deux ans sans être réévalués jusqu'à maintenant. [...] le réordonnement du spectre de radiodiffusion, la rédaction de la nouvelle réglementation technique qui régle le service de Télévision numérique ouverte [Televisión Digital Abierta (TDA)] et d'autres questions similaires, sont toujours entre les mains du Comité conjoint permanent [Comité Conjunto Permanente] » [11].*

Toujours concernant les licences, Martín Becerra précise que les articles 33, 34, 35 et 36 de la loi, fixant les conditions pour se présenter aux concours publics pour l'adjudication de licences (approbation du cahier des charges, critères d'évaluation des demandes, viabilité économique, etc.), et 56 à 58 (obligation de déclarer le nom des titulaires de licences), ne sont pas respectés non plus.

Enfin, bien que les articles relatifs aux transferts de licences (41) et à la concentration (45 et 48) se trouvaient suspendus par le groupe Clarín, du fait de la procédure devant la Cour suprême, ils étaient en vigueur pour d'autres groupes, mais n'étaient pas non plus, respectés jusqu'alors.

En revanche, l'article 37, qui attribue des autorisations d'émettre à des universités nationales, aux peuples autochtones et à l'Église catholique est respecté. Ainsi, toujours selon M. Becerra, le signal informatif de l'université nationale de Córdoba (Cba24), qui émet par voie numérique, est une des concrétisations dont peut se prévaloir la loi.

- Gouvernement et publicité officielle :

La Cour suprême a également adressé une mise en garde à l'égard du gouvernement : « *Les médias publics ne peuvent être que de simples instruments de soutien à une politique de gouvernement ».* Derrière cela, c'est la question de la distribution de la publicité officielle qui est visée : « *La loi et son ambition de parvenir à la pluralité et à la diversité dans les médias de communication de masse perdrait son sens sans l'existence de politiques publiques transparentes en matière de publicité officielle ».* [12].

Sur ce point, Martín Becerra considère que c'est l'ensemble du chapitre VI de la loi qui n'est pas respecté, alors qu'il fixe les obligations des titulaires de licences, parmi lesquelles la publication du schéma de publicité officielle dont ils disposent, l'obligation pour les opérateurs de télévision par souscription (câble et satellite) de proposer un abonnement social pour la population à faibles ressources, et le respect des conditions « *d'exception* » ou « *de gravité* » pour la mise en œuvre de campagnes officielles au niveau national ou provincial.

Enfin, Martín Becerra soulève les « *difficultés objectives* » que comporte le chapitre VIII, qui réglemente la publicité au sens large, dans un contexte où les opérateurs étatiques comme privés, éludent l'obligation d'informer leur public à ce sujet.

- Contenus de programmation :

Un autre des aspects problématiques de la loi a trait au respect des dispositions prévues au chapitre V, lequel prévoit des exigences en termes de production de contenus propres aux localités de l'intérieur du pays ; des exigences qui peinent également à être appliquées, y compris dans la région métropolitaine de Buenos Aires, du fait de l'enthousiasme ou du volontarisme avec lesquelles elles ont été rédigées. Pour autant, en dehors du cadre strict de la loi, une politique complémentaire menée par le gouvernement a permis de financer des contenus au travers de l'Institut national de cinéma et arts audiovisuels (Incaa). Une action saluée par Martín Becerra, comme étant susceptible de « *donner du souffle à la décentralisation de la production de contenus* », à condition que se maintiennent des politiques stables en direction des petites et moyennes productions nouvellement équipées et réparties sur tout le pays.

- Absence de convergence technologique :

Enfin, l'absence de scénario de convergence technologique est une des lacunes principales du texte, déplorée par Martín Becerra. Si ce phénomène que l'on pourrait désigner comme une tendance à fusionner les contenus, les supports et les voies de diffusion, avec « *pour objectif de regrouper le maximum de fonctionnalités en utilisant un minimum de canaux et de transcodeurs* » [13], on comprend pourquoi cet analyste se fait l'écho d'une critique commune en Argentine, selon laquelle la loi « *est née vieille* » (*nació vieja*) au regard des évolutions technologiques actuelles.

Épilogue : les plans d'adéquation de Clarín et des autres groupes

Suite à l'avis de la Cour suprême rendu en sa défaveur, le groupe Clarín a décidé de présenter un « *plan d'adéquation volontaire* » à la norme [14]. Le groupe prévoit ainsi de « *se scinder en six entreprises différentes, chacune d'entre elles respectant les limites de l'article 45 de la loi* », ce qui signifie, selon le site internet de Challenges [15], qu'il « *va garder les joyaux du groupe* ».

Le même magazine rappelle qu'en matière de limitation de la concentration et du partage des licences dans le secteur audiovisuel « [...] *la loi vise d'autres entreprises comme les espagnols Telefé (TV, groupe Telefonica) et Prisa, l'américain DirecTV (TV par câble) et les groupes argentins multimédias Grupo Uno et C5N e Indalo* ».

Il est donc inexact de dire que rien n'a changé, au regard notamment, de ce qu'étaient les relations de force dans le champ médiatique argentin depuis les années 1980 [16]. Selon Martín Becerra, on constate en effet la montée en puissance de certains groupes comme *Vila-Manzano, Cristóbal López, Szpolski et Garfunkel-Moneta*, en parallèle à l'affirmation de l'État comme nouvel émetteur et opérateur audiovisuel : des mouvements qui constituent une nouveauté dans la carte des médias argentins, et qui ne sont pas sans susciter de nouveaux conflits entre acteurs traditionnels et nouveaux compétiteurs.

* * *

Au terme de quatre ans d'application – même incomplète – de la loi, la carte des médias argentins a été modifiée et la domination du groupe Clarín s'en est trouvée réduite. Promise il y a quatre ans, la démocratisation de l'espace audiovisuel se voit, malgré tout, quelque peu entachée par l'attitude du gouvernement et des groupes privés. En effet, qu'il s'agisse de l'absence de plan technique d'attribution des fréquences, de la répartition des campagnes et de la publicité officielle – deux points dénoncés tant par la Cour suprême que par le médiateur public (*Defensoría del pueblo*) –, ou du manque de transparence sur l'octroi des licences et les tractations sur le démantèlement de certains groupes, des efforts restent à déployer afin de parvenir à une réelle mise en conformité avec la loi. Si l'on peut saluer l'ouverture de l'espace audiovisuel à de nouveaux acteurs du tiers secteur des médias, il convient de maintenir une vigilance critique, en s'assurant que ces nouvelles entrées se fassent dans le respect de l'indépendance politique à l'égard des organes gouvernementaux, et permettent effectivement de tendre vers l'objectif d'égalité de répartition, en trois tiers, du spectre audiovisuel.

À l'issue de ce premier bilan, il convient de rappeler, comme le fait Martín Becerra, que la transition des usages et des habitudes communicationnelles est un processus lent. Pour autant, ce texte de loi « révolutionnaire » et surtout inédit sur de nombreux aspects, a d'ores et déjà ouvert un formidable espace de discussions et de débats. Si le scénario de démocratisation reste pour l'heure inachevé, et qu'il peut encore être amélioré, notamment dans un contexte de convergence technologique, cette loi n'en reste pas moins une référence incontournable pour tout projet se réclamant d'une volonté d'émancipation et de démocratisation de l'espace audiovisuel. Souhaitons qu'il puisse inspirer nos représentants lors du prochain débat sur la loi audiovisuelle en France...

Nils SOLARI

Notes

[1] Le groupe Clarín est le plus grand groupe de médias argentin dont le navire amiral est un quotidien éponyme, en langue espagnole, basé à Buenos Aires.

[2] Accessible en intégralité et [en espagnol ici](#).

[3] Selon les mots de [Reporters sans frontières](#).

[4] Les articles 41, 45, 48 & 161.

[5] Chercheur au Conicet et professeur à l'université nationale de Quilmes (UNQ) et à l'université de Buenos Aires (UBA), journaliste et docteur en sciences de l'information de l'université autonome de Barcelone. C'est à lui que nous devons nombre des analyses proposées ici.

[6] Comme le souligne le quotidien *La Nación*, dans un article du 29 octobre 2013 au bas duquel on peut retrouver l'intégralité de la décision rendue par la plus haute juridiction argentine : « [La Corte Suprema declaró constitucional la ley de medios](#) ».

[7] Selon les données respectivement avancées dans les articles : « [Argentine : Clarin va garder les bijoux du groupe](#) » (4/11/2013, Challenges.fr) ; et « [Argentine : le gouvernement remporte son bras de fer contre le journal "Clarín"](#) » (29/10/2013, Le Monde.fr avec AFP, AP et Reuters).

[8] « Balance de la Ley de Medios, a cuatro años de su sanción », [EnOrsai.com.ar](#), 29/10/2013 ; traduit par nos soins.

[9] « [Balance de un año de trabajo](#) », *Pagina12*, 14/11/2013.

[10] Voir à ce sujet : Miguel Jorquera, « [Con el directorio de la Afsca completo](#) », *Pagina12*, 8/11/2013

[11] « [Balance de un año de trabajo](#) », *Pagina12*, 14/11/2013.

[12] Avis de la Cour suprême argentine du 29/10/2013, cité dans « [La Corte Suprema declaró constitucional la ley de medios](#) », *La Nación*, 29 octobre 2013.

[13] Selon [Wikipedia](#).

[14] Le communiqué intégral détaillant les mesures de ce plan est à retrouver en espagnol sur le site du journal éponyme : « [El Grupo Clarín presentó su plan de adecuación voluntaria](#) », 4/11, Clarín.com.

[15] « [Argentine : Clarin va garder les bijoux du groupe](#) », 4/11/2013, Challenges.fr.

[16] Une carte des médias argentins en octobre 2012 [est consultable ici](#) ; et pour un aperçu, en espagnol, des changements survenus entre 2012 et 2013, [suivre ce lien](#).

<http://www.acrimed.org/article4198.html>
<http://www.acrimed.org/article4198.html>

<http://www.legrandsoir.info/argentine-une-loi-exemplaire-sur-l-audiovisuel.html>