

"De la réglementation à la régulation: la gouvernance des communications à l'ère d'Internet"

Marc Raboy

Professeur titulaire au Département de communication, Université de Montréal

La gouvernance d'Internet s'insère dans la problématique plus large de la gouvernance des communications. L'arrivée et l'implantation d'Internet en tant que média illustrent une réalité historique qui caractérise l'évolution des technologies de communication en général : chaque innovation technique majeure s'accompagne des transformations fondamentales des régimes de gouvernance des communications.

J'ai bien dit « évolution » pour souligner le fait que les changements technologiques s'inscrivent plutôt dans un processus de continuité que de rupture par rapport à ce qui les a précédés. Peut-on dire pareille chose en ce qui concerne la gouvernance? Dans une perspective historique, on constate que de la presse jusqu'à Internet – en passant par la télégraphie, la téléphonie, la radio, la télévision, le câble, les satellites... – les transformations techniques se sont greffées sur les technologies existantes pour créer des nouveaux moyens de communication. À chaque innovation – une fois celle-ci confirmée par la généralisation des usages – s'est développée un certain mode de « régulation » des pratiques qui s'y sont associées.

Je dis bien « régulation » ici pour souligner la distinction qu'il importe de faire entre deux catégories générales de gouvernance, la « régulation » et la « réglementation ». Selon le juriste québécois Pierre Trudel, « la notion de régulation concerne ce qui assure le fonctionnement correct d'un ensemble complexe »; tandis que la réglementation est entendue « comme l'activité par laquelle sont énoncées, dans des textes formels, les obligations spécifiques des sujets de droit » (Trudel 1998 : 3-3). (On notera bien que la langue française permet de faire cette distinction que la langue anglaise interdit, puisque cette dernière n'emploie qu'un seul mot, « regulation », pour couvrir les deux sens.) On se rappelle que, pour des raisons historiques aussi bien que techniques, la « réglementation » des médias est parue avec l'émergence de la télégraphie et la radiophonie. La presse, par contre, faisait plutôt objet de luttes autour de sa « régulation » que d'interventions étatiques du type « réglementaire ». Avec Internet – cette fois-ci pour des raisons étant reliées aussi bien à la technique qu'à la géopolitique, à l'émergence d'une économie « mondialisée » ainsi qu'à la remise en question du rôle de l'État que caractérise les démocraties libérales contemporaines – il y a lieu de se demander si en fait on ne serait pas en train d'évoluer vers encore un nouveau contexte de gouvernance.

Reconnaissons d'emblée que dès qu'il y a de la communication médiatisée, il y a forcément de la régulation. Dans un sens large, la régulation a lieu grâce à

l'interaction des différents acteurs de l'État, du marché et de la société civile. Ceci dit, la nature de la régulation peut varier énormément, dépendant de nombreuses facteurs : qui est chargé de la régulation – si quelqu'un en est chargée – et à quelles fins. La régulation se passe toujours dans un contexte précis. Depuis deux décennies, les systèmes médiatiques se sont libéralisés, en s'ouvrant plus à des activités commerciales, basées sur le marché. Cette tendance est commune à tous les systèmes nationaux existants, malgré leurs histoires différentes et nonobstant la place relative attribuée aux médias publics, privés et communautaires.

En plus, il faut tenir compte de deux éléments de contexte relativement nouveaux, afin de comprendre les défis de la régulation: la convergence technologique et la mondialisation. La convergence signifie que la régulation médiatique s'accompagne désormais de la régulation dans les domaines voisins des télécommunications et des technologies de l'information. Dans le nouvel environnement communicationnel, la réglementation de la radio-télévision, par exemple, emprunte des modèles de ces technologies apparentées, et modifie la façon dont tous les acteurs sont obligés de la considérer. En même temps, il n'est plus possible de considérer la réglementation des médias dans un seul pays sans tenir compte de l'impact des pressions globales – mais, voici un paradoxe : quoique la régulation des médias ne peut plus se consigner à l'intérieur des frontières nationales, c'est le cadre réglementaire de chaque pays qui, en dernière instance, détermine comment les impacts de la mondialisation vont jouer localement.

Dans le nouvel environnement général des communications, Internet incarne mieux que tout autre l'ensemble de ces tensions.

Que signifie donc la « régulation »? Jusqu'à récemment, la plupart des écrits portant sur la régulation des médias employaient le terme dans le sens anglosaxon, qui en français, se traduit mieux comme « réglementation ». Pour les économistes Cave et Melody (1989 : 224), par exemple, « Le terme régulation signifie normalement toute intervention gouvernementale qui vise à restreindre ou à orienter les activités industrielles. » (traduction de l'anglais: "The term 'regulation' is generally used to indicate any intervention by government to constrain or direct the activities of industry.")

Cette définition, considérée avec celle de Trudel (citée auparavant) nous fournissent quelques éléments importants pour débiter notre réflexion : intervention, restriction, équilibre, fonctionnement correct. Cave et Melody mettent l'accent sur 'comment' et 'quoi' réglementer, en identifiant l'intervention gouvernementale face aux industries; celle de Trudel indique 'pourquoi' on interviendra: afin d'atteindre l'équilibre et l'harmonie. La première définition est instrumentale, la deuxième est normative.

En général, quand on considère les initiatives étatiques, le type de cadre réglementaire –ou réglementaire – qu’adopte un pays donné relève de la politique publique.

En fait, la décision de ne pas réguler par voie des politiques publiques est en elle-même une décision politique. Dans la mesure où les médias aujourd’hui sont essentiels au développement culturel de chaque pays, leur réglementation est le reflet des politiques culturelles. Mais la donne a changé avec la convergence technique et la mondialisation; l’émergence d’Internet a obligé les États à repensé leurs interventions dans le domaine des médias, tout en développant des nouvelles approches.

Pourquoi la régulation?

Les démocraties libérales ont beaucoup débattu les mérites et la légitimité de la réglementation des médias. Le débat tourne généralement autour des arguments concernant la validité de maintenir des règles en place compte tenu que la rareté des fréquences n’est plus en enjeu grâce aux nouvelles technologies. Quoique, historiquement, la rareté des ondes – ces ressources naturelles originales de la communication sans fil - faisait partie de la justification de la réglementation, il y a eu toujours un enjeu plus fondamental : tel que décrit par de nombreux auteurs, la principale justification de la réglementation de la radiodiffusion, par exemple, est qu’il s’agit d’un bien public (voir Garnham 2000).

Dans notre contexte d’aujourd’hui, il faut commencer à penser la régulation autrement. Internet nous oblige à remplacer « le paradigme de la rareté » avec un nouveau « paradigme de l’abondance ». Le nouvel environnement médiatique, et l’abondance des moyens de communication qu’il offre, présente tout une nouvelle série de défis réglementaires – différents, mais pas moins importants que ceux que nous avons hérités de l’époque des canaux limités. La régulation dans le contexte de l’abondance doit s’adresser à la question de comment mieux organiser et rendre accessible la masse d’information fournie par les technologies de communication, pour ceux qui veulent et ont besoin de s’en servir. L’abondance de l’information en soi n’offre aucune assurance que les gens y auront accès sur une base juste et équitable, ni que ce qu’ils reçoivent est bel et bien ce qu’ils désirent et ce dont ils ont besoin.

Le débat sur la régulation soulève aussi des questions quant à la légitimité d’intervenir dans le secteur des médias, où la valeur fondamentale de liberté d’expression doit être protégée. Il n’y a pas forcément d’opposition entre régulation et liberté d’expression : ça dépend qu’est ce qu’on réglemente, et comment on réglemente. Afin de protéger ce que le juriste allemand Wolfgang Hoffmann-Riem (1986) appelle les « valeurs vulnérables », ça prend généralement de la réglementation.

Pour résumer, le rôle de la réglementation des médias est de déterminer l’intérêt public, sur une base permanente, et eu égard aux enjeux particuliers. Ceci est

bien trop précis pour le confier aux gouvernements dans l'exercice normale de leurs charges. Ce ne peut pas être laissé aux soins des diffuseurs, qui ont leurs propres intérêts à poursuivre (même dans le cas des diffuseurs publics). Le marché est un instrument trop peu raffiné pour cela. Les citoyens, individuellement ou à travers leurs associations, peuvent articuler des attentes, mais n'ont aucun pouvoir pour y donner suite.

Il faut donc concevoir un nouveau mode de gouvernance qui convient au contexte de la convergence et de la mondialisation que l'on peut qualifier (un peu facilement, bien sûr) comme étant « l'ère d'Internet ». Il est pertinent, dans cette optique, de se rappeler quelques-unes des caractéristiques des modèles plus anciens (la radiodiffusion et la téléphonie) que l'on retrouve désormais en cohabitation les uns avec les autres. Par exemple, en radiodiffusion, l'accent est placé sur une séparation des fonctions entre un nombre limité d'émetteurs qui fournit des contenus à de très nombreux récepteurs (à la rigueur, à l'ensemble de la population), ainsi que sur l'accès pour ces derniers à cette offre contrôlée. En téléphonie, par contre, l'accent est placé sur l'interaction et la transaction, sur la capacité de tous à communiquer entre eux, et le contenu des messages ne fait l'objet d'aucun contrôle; le système se repose sur l'accès de tous aux moyens de communication.

Dès qu'il y a « convergence » dans les techniques et les pratiques, les questions relatives à la régulation convergent elles aussi. Donc, dans ce contexte – qui est celui d'Internet - les défis réglementaires incluent les suivants :

- comment favoriser l'accès aux contenus ainsi qu'aux moyens
- comment trouver un juste équilibre entre les services et les tarifs
- comment assurer la liberté de choix et les tarifs abordables
- comment distinguer les contenus à caractère public des communications et informations à caractère privé
- comment favoriser le développement sur le plan à la fois culturel et économique
- comment positionner l'utilisateur en tant que citoyen et consommateur
- comment favoriser la participation à la vie publique et la qualité de vie de tous

La nouvelle donne géopolitique et économique de la mondialisation contemporaine complique la chose encore plus. Parce que les enjeux qui autrefois se trouvaient être réglés à l'intérieur des systèmes d'encadrement juridique et politique des États nationaux se trouvent désormais transportés à l'échelle transnationale ou ailleurs. Un nouveau cadre réglementaire global est en émergence, et cela présente non seulement des contraintes mais aussi des possibilités inouïes d'influer l'environnement médiatique. Des questions de régulation relatives aux communications sont ainsi devenues des questions politiques d'ordre générale.

De façon très schématisée, ce nouveau cadre global se constitue des éléments suivants:

-des *organismes multilatéraux*, qui englobent des institutions qui faisaient partie habituellement de la famille de l'Organisation des Nations Unies, telles que l'Union internationale des télécommunications et l'UNESCO, auxquelles s'ajoutent maintenant l'Organisation mondiale du commerce. La plupart des États nationaux en font partie et, presque par définition, la représentation se limite aux gouvernements des pays membres.

En ce qui concerne le sujet qui nous intéresse, un important Sommet mondial sur la société d'information aura lieu en 2003.

-des « *clubs* » *exclusifs internationaux*, tels que l'Organisation de la coopération et du développement économiques et le G8, auxquels n'appartiennent que les pays les plus riches; regroupant les principales puissances économiques à l'échelle mondiale, ces organismes exercent une influence sur la communication par le biais des grands projets tels que celui de la *Global Information Infrastructure* parrainé par le G8 à la fin des années 1990, ou bien le défunt Accord multilatéral sur les investissements (AMI), négocié au sein de l'OCDE.

-les *regroupements régionaux*, qui peuvent prendre la forme d'institution politique, telle que l'Union européenne, ou économique, telle que l'ALÉNA. Le premier type élabore des politiques pour l'ensemble du territoire, tandis que le deuxième contraint la capacité d'agir de façon souveraine des partenaires.

-les *États nationaux*, malgré leur marge de manoeuvre réduite, continuent à constituer le principal site d'élaboration des politiques et des règles en ce qui concerne les communications. Certains pays, tels que le Canada et la France, se battent au niveau de la diplomatie internationale pour revendiquer le droit d'intervenir sur des questions culturelles nonobstant les accords économiques internationaux auxquels ils sont signataires. Les États nationaux continuent à maintenir en place des régimes réglementaires en ce qui concerne les médias électroniques conventionnels et les télécommunications.

-le *secteur privé transnational* s'organise avec succès pour se faire représenter à tous les lieux de décision officiels. Des organismes tels que les Americas Business Forum, World

Business Council for Sustainable Development, Global Information Infrastructure Commission et Global Business Dialogue for e-commerce (porte-parole des 40 entreprises les plus puissantes dans le secteur des technologies d'information et de communication) sont devenus des acteurs importants par rapport à l'évolution des politiques publiques à propos d'Internet, notamment du point de vue du commerce électronique. -passablement plus loin des centres du pouvoir, les *associations de la société civile* essaient d'établir une présence aux tables de discussion internationale concernant les communications. De dizaines d'organismes issus des milieux aussi divers que les médias communautaires, les militants des droits de la personne, les mouvements verts et les regroupements féministes sont désormais impliqués dans des campagnes politiques autour des enjeux de communication. Le Sommet mondial sur la société d'information mentionnée ci-devant sera une occasion de prendre le pouls de ce mouvement.

-enfin, parmi toute cette activité bouillonnante, des enjeux propres à l'évolution d'Internet sont parmi les plus « transversaux », dans la mesure où ils recoupent les frontières des catégories classiques. En même temps, certaines questions et certains thèmes universaux sont en quelques sortes des *enjeux sans abri* puisqu'ils ne font pas encore objet de considération systématique à un endroit précis.

Cette cartographie de l'environnement mondial des communications (voir en annexe) indique justement la complexité de cette nouvelle donne dont l'émergence d'Internet fait partie, et qui est en train d'engendrer le nouveau contexte de régulation médiatique que nous avons évoqué dans ce texte.

Références

Martin Cave et William H. Melody. "Models of Broadcast Regulation: The U.K. and North American Experience," dans C. Veljanovski, dir., *Freedom in Broadcasting*.

Westminster: The Institute of Economic Affairs, 1989: 224-244.

Nicholas Garnham. *Emancipation, the Media, and Modernity. Arguments about the Media and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Wolfgang Hoffman-Riem. *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York: Guilford, 1996.

Pierre Trudel et al. *Droit du cyberspace*. Montréal: Éds Thémis, 1998.

ANNEXE

L'environnement mondial des politiques des communications

THÈMES SITES

Les instances multilatérales

- télécommunications UIT
- culture UNESCO
- commerce OMC
- développement BM
- satellites INTELSAT
- propriété intellectuelle OMPI
- droits de la personne ONU

Les « clubs » internationaux

- société d'information G8
- investissements OCDE

Les accords régionaux

- exception culturelle ALÉNA
- quotas de télévision UE

- principe de service public UE
- concentration UE

Le national (exemples canadiens)

- réglementation CRTC
- politiques culturelles Patrimoine canadien
- autoroutes de l'information Industrie Canada
- institutions publiques SRC, ONF, Téléfilm
- industries culturelles organismes fédéraux et provinciaux
- commerce international MAÉCI

Le secteur privé transnational

- commerce électronique GBDe
- noms de domaine d'Internet ICANN
- standards techniques ISO
- prix des télécom ITUG
- infrastructure GIIC
- investissements lobbying (OCDE)
- libéralisation lobbying (OMC)

La société civile internationale

- anti-mondialisation ATTAC
- Indymedia Centres
- médias « alternatifs » AMARC (radio)
- Vidéazimut (vidéo)
- APC (Internet)
- mobilisation Plateforme de Londres
- PCC

Enjeux sans abri

- réglementation des médias à l'échelle internationale
- création et soutien des médias publics à l'échelle internationale
- nouvel instrument international pour la diversité culturelle
- droit à la communication
- régulation d'Internet...