



**Document de synthèse pour la Conférence de Liverpool sur
l'audiovisuel**

**Pluralisme des médias – Quel devrait être le rôle de l'Union
européenne ?**

1. INTRODUCTION

Il est crucial pour le processus démocratique dans les États membres et dans l'Union européenne dans son ensemble de maintenir et développer le pluralisme des médias. L'Union européenne est déterminée à préserver le pluralisme des médias ainsi que la liberté d'information et d'expression consacrée par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux. Des dispositions similaires figurent à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le débat sur le pluralisme des médias est très large et aborde toutes sortes d'instruments différents appliqués à divers niveaux. Le présent document a pour objectif de donner un bref aperçu sur l'état actuel du débat sur les principaux instruments et d'ouvrir le débat sur la valeur ajoutée potentielle d'autres instruments européens.

2. DEBAT ET LEGISLATION SUR LE PLURALISME DES MEDIAS

La Commission a publié en décembre 1992 un livre vert intitulé « *Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - évaluation de la nécessité d'une action communautaire* » qui visait à lancer un débat public sur la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine. Le débat n'a pas fait apparaître clairement la nécessité d'une intervention communautaire et aucune initiative formelle n'a été prise par la Commission.

La préservation du pluralisme est une préoccupation constante du Parlement européen qui a toujours été partisan d'actions européennes dans le domaine du pluralisme et de la concentration des médias. Plusieurs rapports du PE ont été votés depuis les années 1990¹

¹ Résolution parue dans le JO des CE C 68 du 19 mars 1990, résolution parue dans le JO des CE C 284 du 2 novembre 1992, B4-0262 paru au JO des CE C 323 du 21 novembre 1994, B4-0884 paru au JO des CE C 166 du 3 juillet 1995; Résolution du Parlement européen sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux) P5TA(2004)0373 ; P5_TA (2003)0381. « Télévision sans frontières » résolution du Parlement européen sur la télévision sans frontières, sur

et la Commission européenne a toujours été attentive aux appels émanant du Parlement européen concernant la question de la concentration et du pluralisme dans le secteur des médias de l'UE. En réponse à de précédents appels à l'initiative du Parlement, la Commission a demandé s'il conviendrait de réexaminer la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine dans le cadre d'une consultation beaucoup plus large sur le *Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général*². Les résultats³ ont mis en lumière les différences existant entre les États membres, ce qui indique que la question devrait rester du ressort des États membres.

Le Conseil de l'Europe a été très actif dans le domaine de la concentration des médias, du pluralisme, de la diversité des médias et a adopté des recommandations et des rapports. Le travail sur cette question a débuté en 1989 et il s'en est suivi un nombre important d'actions concrètes qui portaient sur des aspects cruciaux de cette question (recommandations sur le pluralisme des médias, sur la liberté d'expression, sur le rôle de la radiodiffusion de service public, instauration d'un code de conduite pendant les campagnes électorales, coopération entre les autorités de régulation, etc.) Les initiatives les plus récentes - une résolution ministérielle associée à un plan d'action - ont été adoptées en 2005 au cours de la 7^{ème} conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse. Les ministres ont convenu de faire de la poursuite du suivi de l'évolution des concentrations des médias en Europe, notamment à l'échelon transnational, la priorité politique de l'organisation, en vue de suggérer les initiatives juridiques et autres qui pourraient s'avérer nécessaires.

Depuis que les services privés de radiodiffusion ont fait l'objet de licences pour les marchés nationaux, les États membres ont mis en place des mesures spécifiques pour garantir le pluralisme des médias de manière à préserver la liberté d'expression et à s'assurer que les médias reflètent tout l'éventail des avis et opinions qui caractérise une société démocratique. Ces mesures comprennent toute une série d'instruments différents qui englobent les règles de contrôle des opérations de concentration, les prescriptions relatives au contenu par le régime de licences, l'instauration d'un statut éditorial, des codes de conduite professionnelle pour le journalisme, ainsi que d'autres mesures.

3. APPLICATION DES REGLES EN MATIERE DE CONTROLE DES OPERATIONS DE CONCENTRATION ET/OU DES REGLES SPECIFIQUES EN MATIERE DE PROPRIETE DES MEDIAS

L'application du droit européen de la concurrence joue un rôle important non seulement pour la prévention de la création de positions dominantes ou d'abus de position dominante mais aussi pour garantir aux nouveaux entrants l'accès au marché. L'application du règlement sur les concentrations évite les opérations de concentration, notamment la création ou le renforcement de positions dominantes, qui nuisent gravement à une concurrence effective dans le marché commun. L'application des règles antitrust évite l'éviction des concurrents de ces marchés et contribue à garantir l'accès des opérateurs aux contenus et aux plateformes. Ainsi, en appliquant les règles antitrust

l'application des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE pour la période 2001-2002, document provisoire 2004/2236 (INI).

² COM(2003) 270

³ Livre blanc sur les services d'intérêt général COM (2004)374

et les règles de contrôle des opérations de concentration, la politique de la concurrence peut contribuer de manière non négligeable à maintenir et favoriser le pluralisme des médias, tant sur les marchés traditionnels de la télévision que sur les nouveaux marchés à venir.

Elle ne saurait remplacer, et ce n'est d'ailleurs pas son but, les contrôles nationaux exercés sur la concentration des médias et les mesures nationales destinées à garantir le pluralisme des médias. L'article 21, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations⁴ permet aux États membres d'appliquer des mesures de contrôle supplémentaires en vue de préserver le pluralisme dans les médias. Les États membres de l'Union européenne ont mis en place des régimes différents⁵ : certains États membres ont adopté des procédures spécifiques en ce qui concerne les concentrations et acquisitions dans le secteur des médias. Le ou les ministres responsables peuvent, par exemple, demander une intervention spéciale pour motif de pluralisme, ou l'approbation du ministre peut être requise pour une concentration ou une acquisition. Dans d'autres pays, des règles et critères généraux en matière de concurrence sont d'application. Dans la plupart de ces pays, il y a coopération entre l'autorité en matière de concurrence et l'autorité de tutelle pour la radiodiffusion en cas d'opérations de fusion, acquisition ou autre concentration qui affectent les marchés des médias. Dans certains États membres, la politique de la concurrence fait un lien avec la législation relative aux médias pour que les décisions prises par l'autorité en matière de concurrence soient cohérentes avec les restrictions à la propriété inscrites dans la législation relative aux médias. Ce type de réglementation nationale en matière de propriété des médias englobe et combine des règles relatives à la propriété de la presse, à la propriété de la radiodiffusion, à la propriété croisée de médias, ainsi que des règles relatives à la propriété étrangère des médias, comme dans certains pays.

4. MESURES VISANT A PROMOUVOIR ACTIVEMENT LE PLURALISME

La directive « Télévision sans frontières » fixe des normes minimales auxquelles doivent se conformer tous les radiodiffuseurs. Cette directive permet aux États membres de mettre en oeuvre des règles plus strictes pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, notamment des mesures rencontrant la nécessité « de la sauvegarde du pluralisme de l'information et des médias » (44e considérant). En outre, plusieurs dispositions de la directive visent à promouvoir activement le pluralisme : les articles 4, 5 et 6 ont pour but de faciliter la diffusion des oeuvres audiovisuelles provenant d'autres pays et de soutenir les producteurs indépendants. Le dernier rapport⁶ sur l'application de ces articles fait apparaître qu'il s'agit d'un instrument important et utile⁷

⁴ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ; JO L 24 du 29 janvier 2004, p. 1-22.

⁵ « L'information du citoyen dans l'UE : obligations faites aux médias et aux institutions concernant le droit du citoyen à être informé exhaustivement et objectivement », Institut européen des médias, rapport établi pour le compte du Parlement européen. Ce rapport donne un aperçu des différents régimes nationaux. La Commission est reconnaissante à l'Institut d'avoir pu consulter le projet de ce rapport pendant l'élaboration du présent document de réflexion.

⁶ Sixième communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à l'application des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE « Télévision sans frontière », telle que modifiée par la directive 97/36/CE, pour la période 2001-2002.

Le programme MEDIA⁸ est crucial à cet égard. Il vise à renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne par une série de mesures de soutien ayant trait à la formation de spécialistes, à la conception de projets de production, à la distribution et à la promotion d'oeuvres cinématographiques et de programmes audiovisuels.

La radiodiffusion de service public a un rôle important à jouer dans la garantie du pluralisme des médias. La politique de la Commission reconnaît l'importance et le rôle particulier de la radiodiffusion de service public ainsi que la liberté laissée aux États membres pour la définition de la mission de service public, telle qu'elle est inscrite dans le Protocole d'Amsterdam et dans la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État⁹. Cela laisse toute latitude aux États membres pour soutenir la radiodiffusion de service public afin de promouvoir activement le pluralisme des médias.

Cependant, l'aspect financier de la radiodiffusion de service public n'est qu'une facette de la question. Le statut des radiodiffuseurs de service public, leur rôle dans le paysage médiatique ainsi que leur indépendance doivent être garantis par un cadre législatif qui sous-tend leurs activités. Conformément au principe de subsidiarité, ces tâches incombent à l'État membre. L'une des conclusions d'une étude à paraître, qui a été réalisée par l'EIM (Institut européen des médias) pour le Parlement européen et qui s'intitule « *De l'information du citoyen dans l'UE* », est très intéressante : « Le statut et l'indépendance de la radiodiffusion de service public ne sont absolument pas garanties dans bon nombre de pays de l'UE¹⁰ ».

D'autres questions importantes peuvent seulement être évoquées brièvement : par exemple, la liberté rédactionnelle, les conditions de travail des journalistes, la question des relations entre les médias et les acteurs politiques¹¹. Il importe d'admettre que, même si la liberté d'expression et la liberté de l'information sont protégées juridiquement dans tous les États membres de l'UE, les pratiques réelles ne peuvent s'apprécier qu'à l'aune de l'expérience professionnelle quotidienne.

5. CADRE DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

Le cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques comprend toute une série de textes juridiques¹² et de mesures associées qui sont applicables dans les 25

⁷ Le temps de diffusion moyen réservé à des oeuvres européennes dans l'Europe des Quinze s'élevait à 66,95% en 2001 et à 66,10% en 2002. La proportion des oeuvres de producteurs indépendants diffusées sur l'ensemble des chaînes européennes dans tous les États membres était de 37,75% en 2001 et de 34,03% en 2002. Celle des oeuvres européennes récentes de producteurs indépendants était de 23,32% en 2001 et de 21,10% en 2002.

⁸ Site Web : http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm

⁹ JO C 320 du 15 novembre 2001, p.5

¹⁰ Voir la note en bas de page 5 de l'étude, p. 214.

¹¹ Il s'agit d'une question sur laquelle le rapport Boogerd-Quaak du PE insistait tout particulièrement.

¹² Directive 200/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive-cadre) ; directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux

États membres de l'UE. Favoriser la concurrence – afin d'améliorer l'efficacité économique dans l'intérêt des usagers et de la société – est l'un des principaux objectifs du cadre réglementaire de l'UE. Celui-ci soutient le pluralisme des médias de deux manières. Par des solutions d'accès, il limite la puissance sur le marché de ceux qui ont la maîtrise de l'accès aux réseaux ou aux ressources associées telles que les systèmes d'accès conditionnel. Même si l'objectif du nouveau cadre est de favoriser la concurrence sur les marchés des communications électroniques, il reconnaît également que la concurrence ne suffit pas à régler la totalité du problème. Le cadre prévoit donc aussi des sauvegardes afin de préserver les intérêts fondamentaux des usagers qui ne seraient pas garantis par les forces du marché, en ce qui concerne, par exemple, l'interopérabilité de la télévision numérique grand public, les obligations de rediffuser, ainsi que les fréquences accordées en cas de pénurie.

Selon le 10^{ème} rapport,¹³ dans certains États membres, plusieurs de ces possibilités de garantir le pluralisme des médias ne sont pas mises en œuvre dans la législation en matière de communications électroniques, mais le plus souvent incorporées dans d'autres textes législatifs nationaux, tels que les lois sur l'audiovisuel, notamment les obligations de rediffuser et le régime d'autorisation. Les objectifs d'intérêt général invoqués par les États membres sont très similaires : pluralisme, diversité culturelle, liberté d'expression.

6. COOPERATION INTERNATIONALE BILATERALE ET MULTILATERALE

Le pluralisme des médias joue aussi un rôle important dans les relations extérieures. Différents instruments peuvent être utilisés pour différents pays. Dans la stratégie de l'élargissement, par exemple, la Commission a mis l'accent sur les questions de pluralisme des médias dans ses négociations avec les pays candidats.¹⁴ Dans la politique de voisinage, les relations bilatérales entre l'UE et les différents pays sont encadrées par les accords de partenariat et de coopération qui sont en vigueur. Y figurent également des dispositions en matière de pluralisme et de liberté des médias. Depuis le début des années 1990, la CE a en outre inclus plus ou moins systématiquement une clause dite « des droits de l'homme » – qui intègre la liberté des médias et le pluralisme des médias – dans ses accords bilatéraux de commerce et de coopération avec des pays tiers.

La Commission est également active dans les forums internationaux. Ainsi, elle travaille à l'inclusion de la question du pluralisme des médias dans l'instrument de l'UNESCO pour la diversité culturelle ou soutient le modèle médiatique européen. Le pluralisme des médias s'inscrit dans les principes qui sous-tendent le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ; directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation") ; directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ; Directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée et communications électroniques »)

¹³ Réglementation et marchés des communications électroniques en Europe 2004, COM(2004)759

¹⁴ C'est-à-dire dans le cadre du processus de stabilisation et d'association.

7. REGLES EN MATIERE DE PROPRIETE DES MEDIAS DANS LES PAYS TIERS ET COMPETITIVITE INTERNATIONALE DE L'INDUSTRIE EUROPEENNE DES MEDIAS

Le débat sur le pluralisme des médias doit prendre en compte la dimension internationale et la compétitivité de l'industrie européenne des médias. Les entreprises européennes sont confrontées à une concurrence internationale qui s'intensifie à mesure que sont libéralisées les règles en matière de propriété dans les pays tiers, notamment aux États-Unis. La déréglementation en matière de propriété en 2003 a permis aux géants des médias, tels que NBC Universal Inc. ou Viacom Inc., de racheter plus de stations de télévision ou de radio. Par ce processus de consolidation, ces entreprises ont pu étendre leurs activités non seulement aux États-Unis mêmes mais aussi vers l'Europe.

Des règles trop restrictives en matière de propriété en Europe pourraient empêcher les entreprises européennes d'être compétitives à l'échelle mondiale. La concentration Carlton/Granada a donné naissance à une entreprise estimée à 7,5 milliards de dollars que la presse britannique qualifie de « géant des médias », alors que Google, par exemple, vaut maintenant 80 milliards de dollars et dépasse le colosse Time Warner, qui est estimé à 78 milliards de dollars, ou des entreprises de médias telles que Viacom et Walt Disney qui ont des capitalisations boursières comprises entre 54 milliards de dollars et 55 milliards de dollars.

Il est crucial de trouver un équilibre entre la sauvegarde du pluralisme des médias en Europe et la compétitivité des entreprises européennes à l'échelle mondiale si l'on veut que l'Europe soit présente à la « table d'honneur » du secteur des communications et des médias du monde, eu égard notamment à son déficit de quelque 8 milliards de dollars par an avec les États-Unis.

8. CONCLUSIONS

Ce bref aperçu montre déjà que de nombreuses mesures différentes ont été mises en œuvre à différents niveaux pour préserver le pluralisme. Dès lors, la question centrale doit être **la valeur ajoutée d'actions européennes supplémentaires**. Le débat sur le pluralisme des médias est très souvent axé sur des questions ayant trait à la propriété des médias. Mais il convient de ne pas oublier d'autres aspects importants tels que le statut du radiodiffuseur commercial et du radiodiffuseur de service public, la liberté rédactionnelle, la situation (économique) des journalistes, la formation des journalistes, etc. Conformément au principe de subsidiarité, il s'agit clairement de questions qui sont du ressort des États membres.

En ce qui concerne l'évolution du marché et des nouvelles technologies, le Parlement européen craint que l'absence de réglementation européenne ne conduise à une dangereuse concentration des médias et que le pluralisme ne s'en trouve compromis. Le Parlement européen invite la Commission à proposer des mesures concrètes en vue de préserver le pluralisme des médias.

Les États membres ont exprimé leurs opinions au cours des différents processus de consultation, et ils ont fait savoir qu'ils considéraient que cette tâche incombait aux États membres. Le rapport établi pour le compte du Parlement européen aboutit à la conclusion que diverses mesures sont employées pour évaluer l'influence d'une entreprise sur le marché et pour ne limiter l'influence : chiffres de diffusion et chiffres d'audience, nombre de licences, parts de capital, actions émises avec droit de vote, recettes de publicité et implication dans plusieurs secteurs des médias. Le rapport conclut donc que, étant donné ces différences, **il est difficile de proposer une forme quelconque**

d'harmonisation des règles entre les États membres de l'UE. « Les régimes se sont développés parallèlement et partiellement en réponse aux marchés nationaux qui ont des caractéristiques particulières dans chaque pays. »¹⁵

De surcroît, le Conseil de l'Europe est la seule organisation au niveau paneuropéen qui traite de la dimension humaine et démocratique de la communication. Toute une série de recommandations, de documents d'orientation et de codes de conduite ont été élaborés. Le Conseil de l'Europe joue un rôle central dans le renforcement des valeurs et principes communs, notamment en fixant des normes minimales paneuropéennes communes dans ce domaine.

Le rapport de l'étude intitulée « *L'information du citoyen dans l'UE : obligations faites aux médias et aux institutions concernant le droit du citoyen à être informé exhaustivement et objectivement* », qui a été établi pour le compte du Parlement européen, donne un très bon aperçu de la situation dans les États membres de l'UE. Ce rapport formule plusieurs recommandations. La plupart d'entre elles s'adressent aux États membres et certaines à l'Union européenne :

- En établissant ce rapport, les auteurs ont constaté qu'il était difficile de trouver des données claires et comparables sur les chiffres de diffusion et d'audience, qui sont beaucoup plus complets dans certains pays que dans d'autres. À cet égard, l'Institut européen des médias répète la recommandation du Conseil de l'Europe, en encourageant notamment le développement « d'une collecte et d'un accès modernes du public » à ces informations dans tous les États membres, qu'ils soient nouveaux membres ou anciens membres de l'Union.
- Une question connexe est la transparence de la propriété et des intérêts des entreprises dans les médias. La transparence est très variable d'un État à l'autre, et l'Institut européen des médias répète encore une fois la recommandation du Conseil de l'Europe : « une collecte et un accès modernes du public aux informations économiques relatives aux fournisseurs et aux opérateurs (chiffre d'affaires, chiffre d'audience, etc.) sont absolument nécessaires. Ce n'est qu'en se fondant sur des données appropriées qu'il est possible de déterminer si le pluralisme des médias est existant ou compromis. »
- La création d'un observatoire des marchés des médias et des concentrations des médias, doté d'une base de données contenant des informations sur les États membres de l'UE, contribuerait considérablement à concrétiser cette transparence et à améliorer les régimes nationaux. La majorité des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête sur le pluralisme des médias étaient favorables à cette idée qui profiterait également aux diverses autorités nationales ayant à traiter ces questions.
- L'UE devrait soutenir et lancer des études visant à analyser la situation réelle des médias locaux. Une consolidation est-elle nécessaire à la survie des petits médias ? Le soutien des pouvoirs publics est-il une solution de rechange ? Quel est l'impact réel d'une consolidation sur l'éventail des contenus, des informations, des avis et des opinions à l'échelon local ?
- L'encouragement de travaux de recherche et d'études examinant les niveaux de pluralisme interne et l'impact de la propriété ou de l'influence politique sur les contenus constituerait également un bon point de départ pour l'évaluation de la propriété sur les marchés nationaux des médias.

¹⁵ Voir la note en bas de page 5 de l'étude, p. 222.

Dans le *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, la Commission s'est engagée à suivre la situation de près et de manière continue. Outre ce processus de suivi, qu'appuie résolument le rapport de l'Institut européen des médias, comment l'Union européenne peut-elle apporter une valeur ajoutée aux instruments qui sont déjà opérationnels à divers niveaux ?

* * *

La Direction Générale Société de l'Information et Médias de la Commission européenne vous invite à présenter vos observations sur le présent document de réflexion pour le 5 septembre 2005. Veuillez soumettre vos observations dans un format électronique courant. Sauf demande expresse, toutes les contributions seront publiées sur le site Web de la Commission. Si vous souhaitez que votre contribution soit traitée de manière confidentielle, veuillez l'indiquer en haut de la première page. Si vous souhaitez ajouter une lettre d'accompagnement, veuillez le faire au moyen d'un document séparé. Au cas où vos observations excéderaient quatre pages, veuillez faire précéder votre contribution d'un **résumé**. Toutes les contributions sont à adresser par courrier électronique à la boîte fonctionnelle de l'unité «Politique audiovisuelle» de la Direction Générale Société de l'Information et Médias: avpolicy@cec.eu.int