

**Document de travail des services de la commission européenne sur le Pluralisme des Médias**

**1. INTRODUCTION**

L'Union européenne (UE) s'est engagée à protéger le pluralisme des médias qui constitue un pilier essentiel du droit à l'information et à la liberté d'expression consacré par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux. Le débat sur le pluralisme des médias occupe dans l'UE une place importante depuis le début des années 90.

Des dispositions similaires à celles inscrites dans la Charte des droits fondamentaux figurent à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, qui s'est montré très actif dans le domaine des concentrations et du pluralisme des médias et qui, en fixant des normes minimales communes pour l'Europe, joue un rôle crucial dans ce domaine. Ainsi, de nombreux documents ont été publiés à ce sujet.

Le Parlement européen fait état depuis longtemps de ses préoccupations en la matière, invitant la Commission à proposer des mesures concrètes.

La Commission a publié divers documents en vue de lancer le débat sur la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine. Les consultations menées n'ont pas conclu à la nécessité d'une telle action au niveau communautaire. Néanmoins, la Commission a souligné qu'elle continuerait à surveiller la situation de près.

Le présent document analyse le pluralisme des médias en Europe.

**2. PLURALISME DES MEDIAS – UNE VASTE QUESTION**

Le pluralisme englobe divers aspects tels que la diversité de la propriété, la variété des sources d'information et l'éventail des contenus disponibles. Pour de nombreux analystes, cela se résume exclusivement à la pluralité de propriété, avec la crainte qu'une concentration de propriété ne biaise le discours public en en excluant ou en sous-représentant certains points de vue. Le risque d'abus de la part du pouvoir politique soumis à l'action de certains groupes de pression s'en trouve accru.

Le pluralisme de la propriété est une condition nécessaire mais insuffisante pour assurer le pluralisme des médias. Les règles de propriété doivent être complétées par d'autres dispositions qui sont analysées dans le document préparé pour la conférence de Liverpool sur l'audiovisuel de 2005.

Assurer le pluralisme demande que des mesures propres à garantir l'accès des citoyens à des sources indépendantes et variées d'informations, d'opinions ou de discours soient prises de manière à leur permettre de se forger leurs propres opinions sans être indûment soumis à une opinion dominante. Le pluralisme doit également traduire la réalité du marché. Autrefois, la presse écrite, la télévision et la radio étaient séparés. Mais aujourd'hui les médias se trouvent confrontés à des restructurations radicales en raison de l'arrivée des nouvelles technologies. Ces nouvelles technologies offrent des perspectives nouvelles aux acteurs du marché et aux

citoyens/consommateurs. Il s'agit d'une évolution qui ne devrait pas être vécue comme une menace. Les principes soutenant le pluralisme devraient être technologiquement neutres et ne devraient pas chercher à figer la structure traditionnelle des médias. Ils devraient être appliqués de manière proportionnelle pour permettre à de nouvelles structures d'émerger. La présence d'acteurs européens solides dans le paysage mondial des médias contribue à préserver le pluralisme des médias.

Pour asseoir la liberté d'expression au moyen de règles de pluralisme dans les nouveaux médias, il convient que les pouvoirs publics soient informés des nouvelles technologies et des modèles d'entreprise. Les nouveaux médias ne détruiront pas les anciens, mais ils coexisteront en permettant l'arrivée de nouveaux entrants. Ils redéfiniront les anciens médias.

## **2.1. Liberté d'expression et information**

La liberté d'expression est protégée par la loi dans chacun des Etats membres de l'Union européenne. La liberté d'information est inscrite dans tous les cadres juridiques nationaux, ; elle émane de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ces dispositions générales sont complétées par des règles relatives à la liberté de presse et aux médias. Leur mise en œuvre requiert des règles volontaires ou statutaires de la part des éditeurs pour garantir l'indépendance des journalistes ainsi que des codes de conduite pour les journalistes. Les entreprises peuvent avoir des règles internes destinées à protéger leur personnel de rédaction contre les pressions extérieures et séparer les fonctions de gestion et de rédaction. Leur mise en œuvre et leur surveillance varient cependant fortement dans l'UE.

Dans tous les cas, même lorsque des systèmes réglementaires ou légaux existent, seule l'expérience réelle peut prouver leur efficacité.

## **2.2. Interrelations entre les intérêts politiques ou économiques et les médias**

Vu le rôle crucial que les médias jouent dans la diffusion de l'information portant sur l'économie et la politique, il n'y a pas de pays européen membre de l'UE où les acteurs économiques ne tentent pas d'influencer la couverture médiatique en fonction de leurs propres intérêts. Dans certains pays, les partis et organisations politiques sont autorisés à être titulaires de licences de radio- et télédiffusion ou à diriger des journaux. C'est interdit ailleurs.

Les recettes publicitaires sont une source majeure de financement des médias. Cette situation peut mener à des pressions sur les choix rédactionnels.

L'accès des journalistes aux informations officielles a également son importance. La liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans ingérence de la part des pouvoirs publics existe dans le droit national. Dans la pratique, certains médias peuvent bénéficier d'un accès privilégié à l'information concernant les activités d'un Etat

Les diffuseurs publics peuvent également se trouver confrontés à un éventail de défis : indépendance rédactionnelle, recrutement du personnel et financement. Un rapport de l'Open Society Institute signalait la présence de ce type de problème dans plusieurs Etats Membres ayant rejoint l'UE en 2004.

## **2.3. Concentration des médias**

L'une des préoccupations majeures liées à la concentration des médias est le risque de domination des marchés par des entreprises nationales et internationales. Les questions

d'audience et de lectorat jouent ici un rôle important. Un nombre restreint d'entreprises contrôlant les médias clés d'un marché, se verraient conférer un pouvoir d'influence énorme sur l'opinion au sein de ce même marché.

Le droit européen de la concurrence joue un rôle crucial en prévenant l'abus des positions dominantes et en garantissant l'accès au marché. Le règlement 139/2004 du Conseil empêche les concentrations de porter atteinte à la concurrence. L'article 21, paragraphe 4, permet aux États membres d'appliquer des mécanismes de contrôle afin de préserver le pluralisme. La réglementation anti-trust empêche le verrouillage des marchés et contribue à garantir l'accès aux contenus et aux plate-formes.

Le droit de la concurrence de l'UE ne peut, ni ne souhaite, remplacer les mesures et contrôles nationaux en matière de concentration des médias pour garantir le pluralisme.

Les mécanismes de contrôle destinés à prévenir la concentration varient grandement. Dans certains pays, les règles de concurrence contiennent une réglementation spécifique aux médias. Diverses mesures visent à évaluer et limiter l'influence d'une entreprise sur le marché: tirages et audiences, nombre de licences, etc.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la taille d'un marché compte et quelle est l'incidence de la politique de concurrence sur le pluralisme : des études font apparaître que l'absence de concentration ne garantit pas nécessairement le pluralisme. A l'inverse, la concentration n'indique pas en soi un déficit de pluralisme.

Les évaluations de la concentration doivent tenir compte de la taille d'un marché géographique ou linguistique particulier. Sur les marchés plus étroits, les dépenses publicitaires ne peuvent suffire à un grand nombre d'acteurs. Il convient de souligner le pluralisme interne des pays plus petits, ce qui signifie des obligations de programmation ou des obligations structurelles, en ce qui concerne la composition des organes de gestion par exemple.

Il en va de même pour les marchés publicitaires des journaux.

Si les acteurs sont peu nombreux sur un marché étroit, le pluralisme peut ne pas être menacé lorsque les entreprises respectent des codes internes qui encouragent la diversité des opinions. Assujettie à des clauses de sauvegarde, la consolidation peut jouer un rôle positif sur les petits marchés: en créant un secteur local efficace de la presse écrite, les investisseurs garantissent sa durabilité, ce qui compense la concentration des quotidiens nationaux.

#### **2.4. Concentration transfrontières – compétitivité mondiale**

Certaines sociétés de médias ont maintenant des activités importantes en dehors de leurs marchés d'origine. On assiste à un phénomène de concentrations transfrontières des médias, ce qui suscite des préoccupations concernant l'atteinte à la liberté d'expression et d'information. Les concentrations transfrontières ont plusieurs facettes : les conglomérats des médias distribuant leurs produits dans de nombreux pays, ou des entreprises exerçant leurs activités dans plusieurs pays.

La propriété transfrontière a deux dimensions : une dimension internationale et une dimension intercommunautaire.

La première se rapporte à l'influence croissante d'investisseurs non européens. Les règles européennes en matière de propriété sont affectées directement par cette dimension internationale : une réglementation trop restrictive peut empêcher les entreprises européennes d'être compétitives à l'échelon mondial et accroître l'influence des propriétaires de médias non européens. Le classement par chiffre d'affaires dans le secteur audiovisuel des 10 plus grands groupes de médias du monde (2004) illustre une tendance claire : seule deux sociétés européennes sont présentes. La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle reconnaît la légitimité des politiques publiques visant au maintien du pluralisme.

Les sociétés d'Europe occidentale ont investi dans les nouveaux États membres. Il y a de nombreux exemples.

Un récent rapport du Conseil de l'Europe énumère quelques préoccupations : l'utilisation de leur puissance commerciale par les grandes entreprises étrangères au détriment des petits acteurs nationaux, l'affaiblissement des diffuseurs publics, la situation particulière en Europe centrale et orientale, ainsi que l'approche de plus en plus commerciale des programmes. Il soutient en outre que les règles nationales en matière de médias et les mesures destinées à préserver la concurrence deviennent de plus en plus difficiles à appliquer. Certains États membres ont adopté une réglementation supplémentaire destinée aux investisseurs étrangers.

Les investisseurs non nationaux ne représentent pas nécessairement une menace pour le pluralisme, s'il existe des mesures légales de sauvegarde et une réelle indépendance éditoriale. Les investisseurs devraient appliquer volontairement ces règles avec la plus haute exigence. A cet égard, il convient de noter que les questions de pluralisme se posent même pour les sociétés nationales de taille importante qui entrent dans le secteur des médias. Le défi consiste à gérer la puissance commerciale, y compris ses effets transfrontières, plutôt que de rejeter les investissements non nationaux. Les investissements étrangers peuvent en effet contribuer à protéger l'avenir de certains titres ou certaines chaînes.

## **2.5. Contenus des médias**

La manière dont sont produits les contenus des médias a également un impact sur le niveau général de pluralité.

L'uniformité des contenus est source de préoccupation. La raison de cette uniformité est que les médias ne produisent pas eux-mêmes l'ensemble de leurs contenus. Ils utilisent les services d'agences de presse qui jouent un rôle important, notamment pour les diffuseurs des petits pays qui ne peuvent se permettre d'avoir un réseau de correspondants étrangers. Il ne faut pas que ces moyens de production de base aient une incidence sur la qualité du propos rédactionnel. Mais des préoccupations existent au sujet de pluralisme, vu que les journaux sont de plus en plus dépendants des agences de presse. La concurrence intense entre les journaux ou les chaînes de télévision ne peut en elle-même garantir des contenus pluralistes. Ceci pose la question de savoir à quel point une concurrence inappropriée entre fournisseurs d'information peut avoir un effet négatif sur la société démocratique en raison d'un déficit de pluralisme.

Une concentration forte pourrait renforcer la position des sociétés de médias vis-à-vis des autres acteurs tels que les imprimeurs ou les annonceurs. Là où les journaux ou les chaînes appartiennent à des grands groupes de médias, les petits journaux ou les petites chaînes peuvent avoir intérêt à être détenus par un propriétaire fort qui, en dehors des économies d'échelle, aura un poids suffisant pour négocier efficacement avec d'autres acteurs de la chaîne

de valeur. Il convient toutefois d'analyser les manières de garantir une indépendance rédactionnelle.

La directive "télévision sans frontières" joue un rôle de premier plan. Les articles 4, 5, 6 facilitent la diffusion d'œuvres audiovisuelles provenant d'autres pays et soutiennent les producteurs indépendants. Il ressort d'une étude que ces mesures ont eu un impact positif; elles contribuent au pluralisme. Le projet de directive sur les services de médias audiovisuels contient une disposition relative à l'accès aux œuvres européennes et au droit d'utiliser des brefs passages de la couverture télévisuelle des grands événements.

## **2.6. Pluralisme interne et externe**

L'analyse du pluralisme des médias se limite très souvent au pluralisme externe et aux règles en matière de propriété des médias. Le pluralisme externe doit être examiné en même temps que le pluralisme interne. Ce dernier peut être crucial pour les marchés restreints.

Dans le secteur de l'audiovisuel qui est un marché réglementé, le pluralisme interne et la diversité des productions peuvent être stimulés et surveillés en imposant des exigences et des obligations de programmation. Le pluralisme interne peut de surcroît être obtenu par des obligations structurelles portant sur la composition des organes de gestion ou de rédaction.

Il y a une distinction fondamentale entre les médias sous licence comme la radio- et la télédiffusion et l'édition. Pour le secteur de l'édition, l'autoréglementation et la co-réglementation volontaires ainsi que les codes de conduite des journalistes peuvent être la meilleure voie vers le pluralisme. Il faut néanmoins qu'ils contiennent des véritables mécanismes de surveillance et garantissent une mise en œuvre transparente.

## **2.7. Le pluralisme dans le secteur de la radio- et télédiffusion: paysage dual et organes de réglementation indépendants**

La radio- et télédiffusion en Europe a fortement évolué: de la chaîne de radio nationale unique qui diffusait quelques heures par jour à la télévision multi-chaînes d'aujourd'hui, du monopole public au "système dual" actuel, où les diffuseurs de service public côtoient et concurrencent un nombre toujours croissant de sociétés de médias commerciales privées.

Tant les diffuseurs publics que les diffuseurs commerciaux contribuent au pluralisme. Ce dualisme équilibré renforce le pluralisme. Une information de qualité est une mission importante des diffuseurs de service public; l'accomplissement de cette mission représente également une contribution importante au pluralisme des médias. Un tel système dual doit être équilibré.

Bien que des règles existent, c'est leur bonne application qui semble cruciale. Les autorités nationales de réglementation jouent à cet égard un rôle de premier plan car elles délivrent des licences aux opérateurs. Elles doivent superviser le respect du droit européen et national. Parmi leurs tâches figurent : la protection des mineurs, la dignité humaine, la non-discrimination, la réglementation (les codes de conduite pour la publicité). Les organes de réglementation nationaux exercent ces pouvoirs de façon impartiale et transparente afin de garantir le pluralisme.

La recommandation du Conseil de l'Europe [R (2000) 23] souligne l'importance de l'indépendance des organes de réglementation nationaux.

Le projet de directive sur les services de médias audiovisuels oblige les États membres à garantir l'indépendance de l'organe de réglementation national tant à l'égard du gouvernement que des fournisseurs de service.

Il doit être spécifié que les organes de réglementation nationaux ne sont pas nécessairement mandatés ou équipés pour surveiller le pluralisme des médias en ayant recours à l'éventail plus large de critères décrit dans le présent document.

## **2.8. Évolution technologique**

### *Télévision numérique*

La télévision numérique suscite des préoccupations au sujet de l'impact potentiel des "garde-fous" sur le pluralisme des médias. Les diffuseurs en clair étaient préoccupés par le fait que les opérateurs des réseaux et des plate-formes qui contrôlent les ressources associées pourraient les empêcher de participer de manière équitable à la télévision numérique, ce qui aurait une incidence sur le pluralisme. Le Conseil de l'Europe a publié une deuxième recommandation actualisée sur le pluralisme des médias. Cela a mis en lumière la nécessité d'être vigilant en ce qui concerne les ressources, et une mise à jour est en cours.

Les pires craintes ne se sont pas matérialisées. Des affaires liées au droit de la concurrence ont empêché le verrouillage des marchés. Avec la directive 95/47, une réglementation s'est constituée pour contrôler la puissance commerciale des opérateurs des réseaux de télévision numérique. Les directives sur les communications électroniques ont doté les organes de réglementation nationaux d'une panoplie complète d'instruments permettant de réglementer la puissance commerciale qui pourrait constituer une menace pour le pluralisme. Des nouvelles préoccupations apparaissent en raison des offres de "quadruple jeu", communications multiples auxquelles ont souscrit des millions de foyers en Europe.

Un instrument supplémentaire de promotion du pluralisme est la possibilité d'imposer aux opérateurs de réseaux des obligations de diffusion. L'article 31 de la directive 2002/22 permet aux États membres d'imposer des obligations raisonnables de diffusion pour la transmission de chaînes et de services de télévision spécifiques. Il existe aussi des formes d'obligation de diffuser pour des bouquets de contenus. Des questions relatives aux obligations de diffuser seront abordées lors la prochaine révision de ce cadre réglementaire.

L'interopérabilité est un domaine au sujet duquel certains ont exprimé leurs préoccupations, les interfaces des programmes d'application pouvant constituer une menace pour le pluralisme. L'article 18 de la directive 2002/21 a conduit à entreprendre une révision.

L'augmentation de la capacité numérique a incité des nouveaux arrivants et des acteurs déjà présents à lancer des nouvelles chaînes. L'idée selon laquelle la multiplication du nombre de chaînes accroît le pluralisme a suscité le scepticisme; mais les perspectives se sont grandement améliorées en ce qui concerne la diversité, par rapport au scénario typique des 4 ou 5 chaînes de télévision analogiques terrestres disponibles.

Le fait de disposer de plus de chaînes a conduit à recourir de plus en plus à des formes moins coûteuses de programmation, ce qui pose, aux yeux de certains, un problème pour le pluralisme. Les budgets de programmation n'ont pas augmenté parallèlement avec la capacité de transmission. De nombreuses nouvelles chaînes sont le fruit d'une diversification thématique soit des grandes chaînes soit de grandes sociétés de médias.

Une étude récente de la Commission souligne le paradoxe qui fait que la concentration peut aider à financer certains types de programmation qui sont considérés comme importants pour le pluralisme, notamment des séries dramatiques coûteuses ou du journalisme d'investigation. Cela signale qu'il faut trouver un équilibre.

#### *Internet et www*

L'internet est le nouveau champ de bataille des médias. Les médias sous licence et sans licence se feront concurrence sur la Toile, utilisant une combinaison de textes, images, photos et vidéos. Les citoyens peuvent également produire et distribuer leurs propres contenus sans devoir payer les coûts élevés inhérents aux médias traditionnels.

. Il devient aisé de créer des communautés partageant les mêmes centres d'intérêt. L'internet représente un défi pour les médias traditionnels, habitués à une circulation à sens unique et à une interaction limitée. Ceci pourrait mener à terme à une modification de la notion du droit de réponse. **[c'est dans le SWP ça?]**

La question centrale est la manière de mesurer le pluralisme des médias en ligne. Le pluralisme peut s'y développer de manière plus autonome que dans les médias analogiques, les consommateurs étant moins passifs et pouvant être membres de multiples communautés simultanément. Même s'il est prématuré de tirer des conclusions, les médias de l'internet semblent apporter plus de pluralisme.

Cependant, certaines inquiétudes existent la qualité des informations disponibles sur le Web, lorsqu'elles émanent de sources qui ne répondent pas aux mêmes exigences de déontologie que la presse traditionnelle. Les sociétés de médias traditionnelles actuellement en place bénéficient de la confiance des citoyens. Ces questions de confiance sont abordées dans les initiatives d'éducation aux médias Pour certains, les moteurs de recherche peuvent constituer un portail d'accès et être néfastes au pluralisme en manipulant les critères de recherche et en orientant les lecteurs vers les sites des annonceurs. Mais le modèle d'entreprise pour les moteurs de recherche se base sur la fourniture de liens publicitaires bien distincts. Il n'y a pas de limitations techniques fondamentales au nombre de moteurs de recherche. Par des algorithmes avancés, ils permettent aux utilisateurs d'avoir accès à un éventail plus large de contenus informatifs.

### **3. L'AVENIR**

Aucune étude n'a encore proposé d' **indicateurs concrets** pour mesurer le pluralisme des médias dans les Etats Membres. C'est pourquoi la Commission commandera une étude indépendante en vue de définir de tels indicateurs. Cette approche permettra aux parties intéressées et aux citoyens d'évaluer plus objectivement le pluralisme. Une étude menée avec succès aidera à clarifiera un débat complexe.

L'étude comprendra l'élaboration d'indicateurs en fonction des rubriques suivantes dans un contexte d'analyse basée sur le risque.

(1) Politiques et instruments juridiques qui favorisent le pluralisme :

Évaluation de diverses politiques qui favorisent le pluralisme des médias, notamment la qualité de la mise en œuvre et la transparence des mesures de surveillance ;

(2) Éventail des médias à la disposition des citoyens :

Évaluation du pluralisme du point de vue de l'utilisateur final; définition des différents types de marchés des médias, notamment sous l'angle géographique (urbain, rural etc.);

(3) Indicateurs de l'offre de l'économie des médias :

Évaluation de l'éventail et de la diversité des médias disponibles; cette partie comprendra également une analyse économique de la manière dont les nouvelles technologies modifient la structure du secteur des médias.

On pourra envisager la possibilité d'appliquer ces indicateurs ultérieurement dans le cadre du processus de surveillance, éventuellement par le biais d'une étude supplémentaire. Tout suivi devrait tenir compte de l'information technique qui sera reçue en retour des États membres et de la société civile.

### Calendrier

1.2007	La Commission prend note du document de travail des services de la Commission sur le pluralisme des médias dans les États membres de l'UE
2007	Étude d'ensemble sur le pluralisme des médias dans les États membres de l'UE – Définition des indicateurs
2008	Communication présentant les résultats de l'étude : indicateurs destinés à mesurer le pluralisme des médias et recommandation de leur utilisation par les parties prenantes.  Les parties prenantes pourront ainsi ouvrir le dialogue avec des États membres selon les besoins.