

# **La diversité des médias en Europe**

**rapport préparé par le AP-MD**

*(Panel consultatif du CDMM  
sur les questions concernant les concentrations des médias,  
le pluralisme et la diversité)*

**Division médias  
Direction générale des droits de l'homme**

Strasbourg, décembre 2002



**Rapport sur**

# **La diversité des médias en Europe**

**par**

**Peter A. Bruck**, Institut de l'Economie de l'Information et des Nouveaux Media, Salzbourg

**Dieter Dörr**, Professeur de Droit Public, Université Johannes Gutenberg, Mayence

**Jacques Favre**, Commission de la Concurrence, Berne

**Sigve Gramstad**, Directeur Général, Autorité Norvégienne de la Propriété des Media, Oslo

**Rosaria Monaco**, Chef du Service Juridique, RAI, Rome

**Zrinjka Peruško Čulek**, Chef du Département de la Culture et de la Communication, IMO, Zagreb

Assistés du Secrétariat de la Division Médias du Conseil de l'Europe

**Division médias**

**Direction générale des droits de l'homme**

Strasbourg, décembre 2002

Le Panel consultatif sur la diversité des médias – AP-MD – est un groupe de travail du Conseil de l'Europe qui a été mis en place à la suite de la 6e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Cracovie, 15-16 juin 2000) en vue de surveiller les développements dans le domaine de la diversité et du pluralisme des médias. Le présent rapport a été établi par le AP-MD et présenté au Comité directeur du Conseil de l'Europe sur les moyens de communication de masse (CDMM), qui l'a approuvé. Cela étant, le CDMM n'est pas lié par les conclusions et informations présentées dans ce rapport, qui relèvent de l'entière responsabilité de ses auteurs.

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Partie 0 : Introduction	5
Partie A : La liberté d'expression et d'information en tant que base de la diversité des médias	5
I. De la liberté d'expression à la liberté d'information et au-delà : une nouvelle lecture de l'Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme	5
II. Aspects du pluralisme : la diversité de la culture	7
III. Aspects du pluralisme : la diversité des contenus et des sources	8
IV. Réglementation du marché des media par des règles spéciales ou par l'organisation de la concurrence	9
Partie B : Réglementation de la propriété : assurer la diversité dans le secteur privé	11
I. Introduction sur les règles concernant la propriété des médias	11
II. Règles en matière de propriété dans sept pays européens : éléments clés destinés aux autorités compétentes en vue de préserver le pluralisme	12
III. Evolution récente de la réglementation en matière de propriété dans les médias : propositions de régulation par le biais de mesures anti-concentration	16
IV. Contrôle de médias par des intérêts étrangers dans les pays d'Europe centrale et orientale	17
Partie C : Le service public de radiodiffusion: élément essentiel de la diversité des médias	18
Partie D : Nouvelles technologies et diversité	19
I. Défis et opportunités des médias convergents	19
II. Télévision numérique terrestre (TNT)	21
Partie E: Libéralisation des échanges et services audiovisuels	23
Partie F: Conclusions et Recommandations	25
ANNEXE	
I. Evolution structurelle du secteur des médias	27
II. Tendances nouvelles vers la propriété croisée dans les médias: l'émergence de multinationales multimédias	27
III. Fusions transnationales: réduction et perméabilité croissante des barrières entre les marchés nationaux des médias	29
IV. L'exemple des télécommunications	30
V. Le cas Vodaphone	31

### Résumé

L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est le cadre principal dans lequel s'inscrit le pluralisme des médias en Europe. Conformément à la jurisprudence, les Etats "ont un devoir de protection" et, le cas échéant, ils doivent prendre des mesures pour garantir le pluralisme d'opinions dans les médias. La Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé que s'ils ne reflètent pas une diversité des points de vue et d'opinions, les médias ne peuvent favoriser la démocratie comme c'est leur rôle.

Ainsi, les Etats européens sont-ils dans l'obligation de préserver et de promouvoir le pluralisme dans les médias.

Le présent rapport passe en revue les facteurs pertinents et indique les mesures spécifiques qui conviennent à divers contextes.

Etant donné les différences considérables de culture, de taille et de nature des différents marchés des médias et les diverses traditions administratives et juridiques de l'Europe, aucun modèle réglementaire unique ne conviendrait à l'ensemble des pays d'Europe.

Ceci étant, il est néanmoins clair qu'une approche fondée sur le droit de la concurrence ne suffit pas. Des mesures sectorielles réglementant la propriété des médias sont indispensables, car elles contribuent véritablement à encourager le pluralisme des médias.

Différents indicateurs et limites sont utilisés dans les pays européens pour suivre et contrôler les concentrations de médias. Le présent rapport rappelle que l'approche fondée sur la part d'audience est l'un des modèles possibles. Elle a l'avantage de refléter l'influence réelle d'un radiodiffuseur sur un marché donné tout en étant neutre au sujet du nombre de licences que le radiodiffuseur peut avoir et en permettant son développement à l'étranger. Quel que soit l'indicateur utilisé, les limites autorisées varient autour d'un tiers de l'audience totale, un tiers des recettes ou un tiers de la capacité de réseau, ce qui reflète une idée généralement acceptée à l'échelle européenne selon laquelle il est tolérable de contrôler un tiers du marché, mais que le dépassement de cette limite peut constituer une atteinte à la liberté d'expression et d'information.

Les règles portant sur la propriété des médias doivent être complétées par d'autres mesures qui favorisent le pluralisme des médias : le service public de radiodiffusion a un rôle essentiel à jouer à cet égard, de même qu'il est aussi important d'assurer la variété des sources.

Le développement de la technologie numérique fait peser de nouvelles menaces sur le pluralisme en raison notamment du recours aux systèmes propriétaires par les opérateurs. La tendance à la concentration des médias est renforcée par la convergence numérique.

La libéralisation et la mondialisation des marchés accentuent le mouvement de concentration au niveau national.

Les Etats ont besoin de renforcer les régulateurs nationaux et les autorités responsables du contrôle et de la protection du pluralisme des médias. Il importe également que les Etats assurent un suivi permanent et adoptent une position active en prenant des mesures à leur niveau.

## **PARTIE 0 : INTRODUCTION**

1. Il convient de reconnaître le rôle essentiel joué par les médias pour façonner l'opinion et de le prendre véritablement en considération lorsqu'on se penche sur les questions économiques ou liées à la concentration de ce secteur.
2. Les sociétés du secteur des médias, qui sont des entités économiques, sont soumises aux règles du marché. En conséquence, la législation sur la concurrence peut aussi s'appliquer à ce secteur. Cependant, étant donné la nature hétérogène du marché des médias, les autorités responsables de la concurrence ont souvent du mal à déterminer le "marché" à prendre en considération. De plus, il est généralement reconnu que le droit de la concurrence ne suffit pas pour assurer le pluralisme des médias.
3. Pour garantir la diversité des médias, face notamment au mouvement actuel de mondialisation, il importe d'adopter une approche qui distingue les questions relatives au contenu des médias des celles qui sont d'ordre purement économique.
4. Le présent rapport s'intéresse aux différents moyens de promouvoir et d'assurer la diversité des médias, en mettant notamment l'accent sur le secteur de la radiodiffusion. Celui-ci comporte notamment des exemples de règles applicables à la propriété des médias et souligne combien il est important d'assurer l'existence d'un service public de radiodiffusion fort et de disposer de normes techniques inter-opérables.

## **PARTIE A: LA LIBERTE D'EXPRESSION ET D'INFORMATION EN TANT QUE BASE DE LA DIVERSITE DES MEDIA**

### **I. DE LA LIBERTE D'EXPRESSION A LA LIBERTE D'INFORMATION ET AU-DELA : UNE NOUVELLE LECTURE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME**

5. L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>1</sup> est d'une importance déterminante pour les questions relatives à la diversité des médias. Il pose en effet la liberté d'opinion comme un droit fondamental qui s'impose à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les nombreuses décisions rendues par la Cour européenne des Droits de l'Homme sont par ailleurs venues préciser le contenu de cette notion. De plus, depuis l'entrée en vigueur du 11<sup>e</sup> Protocole à la Convention, chaque citoyen d'un Etat signataire peut, en cas de violation de ses droits fondamentaux et après épuisement des voies de recours internes, saisir directement la

<sup>1</sup> L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

- Cour européenne des Droits de l'Homme. Enfin, les droits consacrés par la CEDH, et donc l'article 10, sont repris par l'ordre juridique communautaire applicable au sein de l'Union européenne, comme le reconnaît désormais l'article 6, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne.
6. En fait, l'article 10, paragraphe 1 de la CEDH garantit en premier lieu un droit individuel à la liberté d'expression. Celui-ci inclut, comme l'indique la deuxième phrase de ce paragraphe, le droit à la liberté d'information. Toutefois, la liberté et la pluralité des médias ne sont pas reconnues de manière explicite. En fait, seule une interprétation de la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, permet de conclure que la liberté d'opinion passive et active comprend aussi la liberté de la presse et de la radiodiffusion. Cependant, ce paragraphe n'énonce aucune garantie de cette liberté fondée sur le droit individuel à la liberté d'opinion active et passive. C'est pourquoi la Cour a, dans un premier temps, interprété cet article sous l'angle des droits individuels et considéré la liberté de radiodiffusion, contenue dans la liberté d'opinion, comme une sorte de liberté d'entreprise, c'est-à-dire de liberté de créer un organisme de radiodiffusion privé<sup>2</sup>.
  7. Ce point de vue se distingue *a priori* de l'acception fonctionnelle de la liberté des médias privilégiée par exemple par les Cour constitutionnelles allemande et italienne. D'une façon générale, dans les pays européens, la liberté de radiodiffusion est considérée comme une « liberté instrumentale » et un droit fondamental fonctionnel<sup>3</sup>. Cette conception repose sur le fait que la liberté de radiodiffusion, comme les autres libertés des médias, a pour but la liberté d'information : elle doit servir à garantir au citoyen une information libre et complète dans l'intérêt de la démocratie. En conséquence, la liberté des médias suppose que les citoyens disposent d'un système médiatique qui leur fournisse des informations équilibrées, approfondies et pluralistes. L'existence d'un tel système est considérée comme une condition indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Cette conception de la liberté des médias implique donc que la pluralité de l'offre médiatique soit garantie. De plus, lorsque la pluralité n'est pas réalisée en pratique, l'Etat est tenu de garantir de manière positive, en prenant les dispositions réglementaires appropriées, l'offre de médias privés la plus diversifiée et la plus équilibrée possible.<sup>4</sup> D'après la jurisprudence, l'Etat peut plus facilement s'abstenir d'intervenir dans le secteur de la presse écrite, car le pluralisme des opinions s'est imposé de lui-même sur le marché.
  8. La jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme montre clairement que cette juridiction considère toujours la liberté des médias sous l'angle des droits individuels comme une composante de la liberté d'expression garantie par l'article 10, paragraphe 1 de la CEDH. Elle a cependant repris et utilisé la notion de « fonction instrumentale » de la liberté des médias pour la liberté d'expression à propos d'une autre disposition, à savoir le paragraphe 2 de l'article 10. De cette manière, elle a pu s'appuyer sur la dimension socioculturelle et politique des médias pour fonder ses décisions. Ainsi, elle a souligné, dans son arrêt sur le monopole de la

<sup>2</sup> Voir à ce propos l'arrêt de la Cour en date du 24.11.1993, *Europäische Grundrechtezeitschrift* (EuGRZ) 1994, 549 – Lestia Informationsverein, et l'arrêt du 38.3.1990, EuGRZ 1990, 255 ; voir aussi M. Stock, *EU-Medienfreiheit – Kommunikationsgrundrecht oder Unternehmerfreiheit ?* Kommunikation & Recht 2001, pp. 289, 292 sqq.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet essentiellement BverfGE 57, 295, 319 sqq., et aussi BverfGE 83, 238, 295 ; 87, 181, 197 ; pour un exposé plus détaillé, voir D. Dörr, *Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht*, Verw. Arch. 2001, 179, 153 sqq.

<sup>4</sup> Voir surtout BverfGE 73, 118, 159 sqq. ; voir aussi BverfGE 97, 228 258, 266 sqq. ; 95, 163, 172 sqq., 83, 238, 297 sqq. ; 57, 295, 323.

- radiodiffusion autrichien<sup>5</sup>, le fait que la diversité et le pluralisme culturel de l'offre de services de radiodiffusion était un objectif tout à fait légitime, de nature à justifier une limitation de la liberté des organismes de radiodiffusion. Par ailleurs, ce pluralisme peut être obtenu par d'autres moyens qu'un monopole du service public de la radiodiffusion, par exemple par la dualité du système de radiodiffusion.
9. Dans d'autres arrêts, la Cour a clairement mis en évidence la nécessité de garantir le pluralisme des médias dans le cadre de l'article 10 de la CEDH. Elle a ainsi souligné, dans l'affaire *Jersild*, l'importance des médias audiovisuels dans une société démocratique.<sup>6</sup> De même, l'arrêt rendu dans l'affaire *Piermont*, le 27.4.1995,<sup>7</sup> invoque l'importance des médias dans une société démocratique et les exigences de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture qui en découlent. Enfin, dans les affaires *Bladet Tromsø*<sup>8</sup>, *Fressoz et Roire*<sup>9</sup>, *Oberschlick*<sup>10</sup> et *Janowski*<sup>11</sup>, elle a souligné le rôle démocratique de la presse, qu'elle compare à celui d'un chien de garde.
  10. Il ressort de tous ces arrêts que la Cour européenne des Droits de l'Homme prend, depuis peu, de plus en plus en compte la dimension socioculturelle et démocratique des médias, même si ce n'est que dans le cadre des dispositions restrictives de l'article 10, paragraphe 2. Il faut en outre signaler que cette jurisprudence est reprise par l'Union européenne. Pour la Cour européenne de Justice, le maintien d'un secteur audiovisuel pluraliste constitue une exigence impérative, en vertu de l'article 10, paragraphe 2 de la CEDH ; il est donc de nature à justifier une limitation des libertés fondamentales.<sup>12</sup> En conséquence, les dispositions de l'article 10 de la CEDH ne garantissent pas seulement un droit individuel à la liberté des médias. Elles entraînent au contraire l'obligation de garantir le pluralisme des opinions et la diversité culturelle des médias dans l'intérêt de la démocratie et de la liberté d'information de tous les citoyens. La règle du pluralisme est donc un principe fondateur de l'ordre médiatique européen.

## II. ASPECTS DU PLURALISME: LA DIVERSITE DE LA CULTURE

11. La diversité culturelle fait partie intégrante de l'identité culturelle de l'Europe. La pluralité des médias conditionne leur aptitude à refléter cette diversité.
12. La liberté d'information implique que les citoyens puissent accéder à diverses informations, notamment différentes opinions et idées, mais aussi, dans une perspective plus large, à différents aspects et expressions culturels. La culture au sens large influence la société de manière subtile, car elle constitue la base sur laquelle nous formons nos opinions. L'uniformité dans les médias tend à renforcer la tendance au conformisme et à affaiblir la possibilité d'évaluer des perspectives et des opinions différentes. L'Europe a l'avantage d'avoir un grand nombre de cultures. Le reflet de cette diversité culturelle dans les médias renforce l'attachement de la population à

<sup>5</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 24.11.1993, EuGRZ 1994, 549 – *Lentia Informationsverein*.

<sup>6</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 23.9.1994, série A, vol. 298, p. 23, n° 31.

<sup>7</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 27.4.1995, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* 1995, 255.

<sup>8</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 20.5.1999, *Neue juristische Wochenschrift* (NJW) 2000, 1015.

<sup>9</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 20.5.1999, NJW 2000, 15.

<sup>10</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 21.1.1999, NJW 1999, 1315.

<sup>11</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 1.7.1999, NJW 1999, 1321.

<sup>12</sup> Recueil 1991, p. I-4007, n° 22 — *Gouda* ; Recueil 1991, I-4069, n° 29 — *Commission contre Pays-Bas* ; Recueil 1993, I-487, n° 9f — *Veronica Omroep* ; Recueil 1994, I-4795 n° 18, *TV10* ; Recueil 1997, I-3689 n° 18, 26 — *Familiapress*.

l'Europe et la volonté des citoyens de s'associer au fonctionnement des institutions démocratiques.

13. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, certains tentent de traiter la culture comme un bien ou un service commercial ordinaire. Si ces idées devaient être consacrées, on pourrait craindre que la diversité culturelle ne se réduise à une ou plusieurs cultures dominantes diffusées au public mondial par le biais des grands médias mondiaux. La concurrence entre les cultures ou les expressions et valeurs culturelles implique que quelqu'un qui gagne des parts de marché marginalise ainsi d'autres cultures ou expressions culturelles ou les fasse disparaître. C'est là pourtant une évolution qui est contraire aux conceptions traditionnelles de la diversité européenne. Il est dans la tradition européenne, réaffirmée ces dix dernières années, de reconnaître la valeur de la diversité culturelle de l'Europe plutôt que de laisser les cultures majoritaires s'imposer au détriment des cultures minoritaires. La politique menée dans ce domaine a consisté à protéger et à promouvoir les cultures minoritaires. Elle se fonde sur la conviction que la culture et les expressions culturelles transcendent la notion de marchandise et que la diversité culturelle contribue profondément à l'identité et à la démocratie européennes.
14. Les aspects techniques, économiques et sociaux de la mondialisation apparaissent dans le même temps comme des défis et des opportunités pour une nouvelle diversité culturelle plus riche. Les efforts importants actuellement menés par le Réseau International non gouvernemental sur la diversité culturelle (RIDC) et par le Réseau International des politiques culturelles (RIPC) regroupant des Ministres de la Culture de certains pays en vue de préparer une Convention internationale sur la protection de la diversité culturelle offrent l'occasion d'élever la diversité culturelle au rang d'objectif politique dans le cadre des politiques nationales concernant la culture et les médias, ainsi qu'au rang de valeur mondiale bénéficiant d'une protection particulière. Il semble opportun que les Etats membres du Conseil de l'Europe suivent les développements liés à ce débat ainsi que ses conséquences pour la protection du pluralisme des médias et le soutien à celui-ci.

### **III. ASPECTS DU PLURALISME : LA DIVERSITE DES CONTENUS ET DES SOURCES**

15. Le fait que des médias appartiennent à différents propriétaires ne suffit pas en lui-même à assurer le pluralisme de leur contenu. Le degré global de pluralisme dans les médias conditionne la manière dont leur contenu est produit.
16. Le lecteur qui consulte plusieurs journaux y trouve parfois les mêmes articles, en général précédés du sigle d'une agence d'informations. Le téléspectateur qui «zappe» sur plusieurs chaînes se voit fréquemment présenter les mêmes reportages d'actualité, les mêmes documentaires ou les mêmes fictions. Cette uniformité tient au fait que les rédactions des entreprises de médias ne produisent pas elles-mêmes tous leurs articles ou l'entier de leurs programmes de télévision. Elles font appel à des entreprises extérieures qui leur livrent des informations, des photos, des séquences d'actualité, des émissions produites "clef en main", des documentaires, des séries et des films. Il en résulte que l'intensité de la concurrence au sein de la presse, d'une part, et entre les chaînes de télévision, d'autre part, n'est pas en soi une garantie de pluralisme des contenus. Il se pose alors la question de savoir si et dans quelle mesure le fonctionnement d'une société démocratique peut en être affecté négativement.

17. Ce sont tout spécialement les restrictions relatives aux informations nécessaires à la formation de l'opinion publique qui doivent retenir plus particulièrement l'attention. Une situation monopolitique en cette matière peut être utilisée pour manipuler l'opinion publique. C'est par exemple le cas lorsque des journalistes chargés de couvrir un conflit se voient interdire l'accès au théâtre des opérations et doivent se contenter des rapports que leur font les chefs de presse militaires (cas lors de la Guerre du Golfe). L'unicité des sources d'information relatives à des faits économiques est aussi à retenir lorsque les consommateurs ne sont plus en mesure de jouer leur rôle d'acteur dans notre système d'économie de marché. L'unicité est établie lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une vérification par d'autres moyens. Internet, en particulier, favorise la diversité des sources, notamment dans les forums de discussion. Mais il ne remédie guère à l'unicité d'informations invérifiables données par des gouvernements, des organisations ou des entreprises.
18. Le "journalisme d'investigation" est coûteux mais nécessaire si les médias veulent remplir leur rôle de chien de garde. A ce sujet, on peut noter que les télévisions publiques disposent en général de moyens suffisants pour fournir une information étoffée grâce à leur financement par la redevance perçue auprès des téléspectateurs, alors que les médias plus petits disposent rarement des ressources nécessaires pour effectuer ce type de journalisme. Les conférences de presse peuvent aussi constituer une source d'information utile – elles donnent aux journalistes la possibilité de questionner leurs sources – pour autant que les journalistes disposent des ressources requises (en temps et autres) pour vérifier/contrôler l'information reçue.
19. Malgré l'abondance d'informations reçues par les rédactions, le public a l'impression de trouver un peu partout les mêmes grands titres. L'ensemble des médias se focalise sur un petit nombre d'événements qui sont privilégiés au détriment d'autres. Ces événements relèvent souvent du fait divers. Cette focalisation dure un court laps de temps, après quoi l'attention se déplace vers d'autres événements. Ce phénomène est le résultat d'une concurrence vive entre les médias pour capter l'attention du public (tant les lecteurs que les téléspectateurs). Cette concurrence est parfois responsable d'une certaine influence sur la façon dont l'information est présentée, en favorisant la présentation de l'information sous une forme attractive pour le public plutôt que son contenu. Le choix d'informations ne répond pas uniquement à des critères de marketing : il y a aussi une forme "journalistiquement correcte" qui est guidée par le regard que les journalistes portent sur la société.
20. Les rédactions qui se contentent de reprendre des dépêches d'agences ou des images fournies par d'autres télévisions, par exemple étrangères, sur des événements survenus à l'étranger ne contribuent pas à renforcer le pluralisme. Dans ce cas, le rôle du journaliste se limite à trier la masse considérable d'informations qui proviennent d'un nombre limité de sources.

#### **IV. REGLEMENTATION DU MARCHE DES MEDIAS PAR DES REGLES SPECIALES OU PAR L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE**

21. Dans la plupart des pays, la législation sur la concurrence s'applique au secteur des médias comme au reste des secteurs économiques. Elle vise à garantir une bonne utilisation des ressources de la société en créant les conditions d'une concurrence réelle. La réglementation communautaire sur les fusions, suivie et mise en œuvre par la Commission européenne, vise un but analogue. Les fusions et les acquisitions dans

- le secteur des médias sont donc examinées par les autorités responsables de la concurrence au niveau national et communautaire (en ce qui concerne les Etats membres de l'Union européenne).
22. Néanmoins, un certain nombre de pays ont adopté une réglementation spéciale pour assurer le pluralisme dans les médias. En effet, la loi sur la concurrence est considérée comme mal adaptée pour défendre le pluralisme. La réglementation portant spécifiquement sur les médias vise à garantir la liberté d'expression et d'information et donc à sauvegarder les droits fondamentaux et démocratiques des personnes. L'évaluation des conditions de concurrence effective n'est pas du ressort des organes chargés de veiller au respect de la réglementation sur les médias, pas plus que les autorités responsables de la concurrence ne s'intéressent à la liberté d'expression et d'information. Le pluralisme des médias n'est pas un objectif prioritaire poursuivi par la législation sur la concurrence.
  23. Au sein de l'Union européenne, la Direction Générale de la concurrence est chargée de la réglementation de la concurrence, si bien qu'elle s'est prononcée sur un certain nombre de fusions et d'acquisitions. Certaines d'entre elles touchaient des sociétés du secteur des médias. Dans nombre de ces cas, l'intervention de la Direction Générale de la concurrence a eu un effet positif même en ce qui concerne la liberté d'expression et le pluralisme des médias. En général, pourtant, la législation sur la concurrence ne porte que sur un petit nombre de cas pertinents (s'agissant du pluralisme des médias) et les décisions sont souvent trop limitées pour répondre aux préoccupations liées aux médias et à la culture.
  24. Cette lacune a été reconnue dans la réglementation de l'Union européenne. Dans la pratique, la Direction Générale de la concurrence jouit d'une compétence exclusive pour traiter des acquisitions et des fusions qui relèvent de la réglementation européenne. Les autorités nationales n'ont pas compétence pour traiter de ces affaires. Il y a cependant une exception pour les dossiers portant sur le pluralisme des médias<sup>13</sup>. Dans ce cas, même si le dossier est traité par la Direction Générale de la concurrence, il est aussi examiné par les autorités nationales, qui peuvent fixer des règles plus strictes que la réglementation communautaire. Le fait qu'il y ait une exception pour le pluralisme des médias, outre les règles relatives à la sécurité publique et à la surveillance prudentielle, témoigne de l'importance donnée au pluralisme des médias. Quand le Règlement du Conseil a été adopté, il était clair que les points économiques et concurrentiels sur lesquels il se fondait ne convenaient pas pour préserver le pluralisme des médias.
  25. Alors qu'il évoquait la réglementation du secteur des médias lors d'une conférence en novembre 2001, le Commissaire à la concurrence Mario Monti a déclaré qu'il est nécessaire de réglementer la concurrence pour assurer le fonctionnement libre et efficace du marché, mais il a ajouté ceci : "il s'agira souvent de poursuivre l'objectif politique louable d'assurer le pluralisme des médias et la diversité d'opinions aussi bien au sein d'un même média qu'entre plusieurs d'entre eux. Ce pluralisme et cette diversité, qui sont fondamentaux pour le bon fonctionnement d'une société démocratique ouverte, ne peuvent être assurés par une approche fondée uniquement sur le libre jeu du marché."

---

<sup>13</sup> Règlement du Conseil (CE) n° 4064/89 du 21 décembre 1989, art. 21 (3).

26. M. Monti a relevé que la nécessité du pluralisme des médias est en partie assurée par les règles de la concurrence elles-mêmes. Il a donné des exemples qui ont déjà été cités dans le présent rapport. Il a néanmoins déclaré ce qui suit : "Dans d'autres cas, pourtant, on peut légitimement s'inquiéter de la concentration des médias lorsque le pouvoir des marchés ne se fait pas sentir au point de faire craindre une entrave au libre jeu de la concurrence. Dans de tels cas, les règles applicables à la concurrence ne suffisent normalement pas pour garantir le pluralisme des médias. Les Etats membres sont alors libres de mettre en œuvre des règles supplémentaires. Dans l'intérêt du pluralisme des médias, ils peuvent alors empêcher des fusions qui sinon seraient approuvées conformément aux règles applicables à la concurrence." Des points de vue analogues ont été exprimés lors d'un séminaire organisé par la Présidence belge de l'Union européenne à l'automne 2001.
27. L'objectif et la portée générale de l'application des règles nationales de la concurrence sont conformes à la réglementation communautaire. La principale différence est la répartition des compétences entre les autorités nationales chargées de la concurrence et la Commission européenne. La pratique dans les divers pays européens montre que le nombre de dossiers traités à la fois par les services chargés de la concurrence et les instances qui régulent les médias est très faible.
28. La réglementation de la concurrence n'assure pas une protection satisfaisante contre les opérations de concentration des médias qui sont contraires à la liberté d'expression et d'information et qui diminuent le degré de pluralisme des médias souhaitable dans une société démocratique. Il est manifestement nécessaire de disposer d'une réglementation propre au secteur des médias.

## **PARTIE B: REGLEMENTATION DE LA PROPRIETE : ASSURER LA DIVERSITE DANS LE SECTEUR PRIVE**

### **I. INTRODUCTION SUR LES REGLES CONCERNANT LA PROPRIETE DES MEDIAS**

29. La réglementation applicable au contrôle de la concentration dans le secteur des médias varie beaucoup d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, si bien qu'il est difficile d'en tirer un modèle général pour l'ensemble de l'Europe. Ceci étant, dans les pays où il y a une réglementation sectorielle concernant la propriété des médias, outre le droit commun de la concurrence qui s'applique subsidiairement au secteur des médias, il semble bien qu'indépendamment des critères ou des limites employés pour le suivi, la législation soit destinée à veiller à ce qu'il y ait au moins trois opérateurs sur le marché - deux sociétés privées et un service public.
30. C'est pourquoi on peut soutenir en général que, bien qu'aucun modèle réglementaire unique n'apparaisse pour toute l'Europe, le fait de contrôler plus d'un tiers du marché de la télévision est considéré comme une limite dans de nombreux Etats. En conséquence, pour qu'il y ait un minimum de diversité et de pluralisme, il faut qu'il y ait au moins trois groupes de radiodiffusion à l'échelle du pays. La situation dans certains Etats de taille réduite peut être différente, car il y a des limites à la

justification économique de radios et de télévisions privées, lorsque les recettes de la publicité ne peuvent suffire qu'à un seul groupe de radiodiffusion. Dans plusieurs « petits » pays, les chaînes étrangères reçues sont un moyen de contribuer au pluralisme.

31. Etant donné la diversité des types de propriété des médias en Europe, il serait irréaliste de considérer qu'il est possible d'adopter une même approche réglementaire, commune à toute l'Europe. Par le passé, les Etats membres de l'Union européenne ont déjà fait valoir que la défense du pluralisme des médias relève de la compétence nationale (principe de subsidiarité), si bien qu'aucune autre mesure n'a été prise jusqu'ici sur la propriété des médias à l'échelle communautaire. Dans le même esprit, le présent rapport ne recommande pas de modèle réglementaire particulier pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. On se rappellera néanmoins que l'approche fondée sur les parts d'audience est l'un des modèles possibles, qui a l'avantage de refléter l'influence réelle d'une radio ou d'une télévision sur un marché donné tout en étant neutre au sujet du nombre de licences accordées à la société de radiodiffusion intéressée et en lui permettant de se développer à l'échelle internationale. Cela étant, ce modèle peut s'avérer difficile à mettre en œuvre dans certains pays.

## II. REGLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ DANS SEPT PAYS EUROPEENS: ÉLÉMENTS CLÉS DESTINÉS AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES EN VUE DE PRÉSERVER LE PLURALISME

32. On trouvera ci-dessous une présentation générale, comparative, de la réglementation en matière de propriété des médias dans sept pays européens (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, Norvège et Croatie). Les calculs/critères retenus dans ces pays pour définir une position dominante ou une concentration inacceptable du marché sont assez variés : parts d'audience, limites fixées au nombre d'actions détenues, droits de vote, chiffre d'affaires, etc... et peuvent être considérés comme des approches représentatives en matière de régulation pour l'ensemble des pays européens.

<b>France</b>	Une personne morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49% du <i>capital en actions</i> ou des <i>droits de vote</i> au sein d'un service national de télédiffusion terrestre. Les propriétaires de journaux sont soumis à un plafond de diffusion de 30% du marché des quotidiens du même type. Les <i>parts d'audience</i> servent également de critère pour le contrôle de la concentration en France. Les plafonds suivants sont actuellement en vigueur : radio : 150 millions d'habitants ; télédiffusion terrestre locale et régionale : 6 millions d'habitants ; télévision par câble : 8 millions d'habitants. On a fixé en outre une <i>limite au nombre</i> de licences de radiodiffusion pouvant être détenues par la même personne, physique ou morale, qui vient s'ajouter aux restrictions concernant les parts d'audience et/ou la participation au capital. Jusqu'à présent, les opérateurs ont été autorisés à détenir une licence au niveau national et deux pour la télévision satellitaire. En ce qui concerne la télédiffusion terrestre numérique (DTTV), une certaine flexibilité permet à une personne morale de détenir jusqu'à cinq licences et la limite de 49% de participation au capital ne s'applique pas. S'agissant de la radio et la télévision par câble, le nombre de licences n'est pas limité mais un plafond est appliqué aux parts d'audience dans le dernier cas. Le régime
---------------	---

	<p>de la propriété croisée est fondé sur la règle des « <i>deux parmi les quatre</i> », en vertu de laquelle les opérateurs ne peuvent détenir des intérêts dans plus de deux des quatre secteurs suivants : télédiffusion terrestre, télévision par câble, radio ou presse écrite. Si un opérateur est présent dans deux de ces secteurs, il doit respecter certains plafonds. Le chiffre d'affaires ne fait pas partie des critères qui régissent le contrôle de la concentration des médias en France.</p>
<b>Royaume-Uni</b>	<p>Les concentrations dans le secteur des journaux sont soumises à des dispositions spécifiques en application du droit de la concurrence. Le seuil à partir duquel ces dispositions entrent en jeu est une diffusion moyenne de plus de 500 000 exemplaires. Lorsque le propriétaire d'un journal a atteint ce seuil et qu'il envisage de se développer plus avant, la fusion/acquisition envisagée sera autorisée ou rejetée après avoir passé un test visant à déterminer si elle répond à l'intérêt général. Ce test d'intérêt général prend en compte l'opportunité de promouvoir le pluralisme de la propriété, ainsi que la diversité des sources d'information à la disposition du public et la diversité des opinions exprimées dans les médias. Pour ce qui est du secteur de la radiodiffusion, le seuil de base est de 15% de la part totale de marché, pourcentage qui est mesuré en part d'audience (y inclus l'audience des organismes de radiodiffusion de service public). Lorsqu'un opérateur a atteint ce seuil, un certain nombre de limites en termes numériques et de participation au capital entre en jeu en ce qui concerne la détention d'autorisations d'émettre supplémentaires, fin d'empêcher un cumul d'intérêts dans le secteur de la télévision. Le même seuil de 15% est utilisé pour le secteur de la radio, conjointement avec un système de points qui pondère la taille du public dans la zone de couverture du titulaire de l'autorisation d'émettre. Le régime régissant la propriété croisée des médias interdit à un propriétaire de presse dont la part de marchés dépasse 20% de détenir des autorisations d'émettre par voie terrestre au niveau national (autorisations d'émettre Channel 3 ou 5) mais rien n'interdit à un tel propriétaire de journal de détenir des autorisations d'émettre pour des services de diffusion locaux, des services de télévision par satellite ou des services numériques multiplexés. Lorsque le propriétaire d'un journal détient une part de marché inférieure à 20%, tout projet de participation croisée avec des autorisations d'émettre au niveau régional ou national dans le cadre de Channel 3 ou 5 sera examiné sur la base d'un test d'intérêt général. Le projet de loi sur les « communications » contient des propositions visant à réformer radicalement les règles actuelles en matière de propriété des médias et à les réduire au minimum nécessaire. Les principaux changements introduits par le projet sont : (i) la suppression des restrictions existantes sur la détention des licences de radiodiffusion par des propriétaires non européens, (ii) la suppression de la limite de 15% de la part d'audience totale dans le secteur de la télévision, (iii) un assouplissement des règles sur la propriété des radios et (iv) un régime de fusion pour les journaux moins contraignant.</p>
<b>Allemagne</b>	<p>La concentration dans les secteurs de la presse, de la radio et de la télévision est régie par le droit commun de la concurrence (application subsidiaire au secteur de la télévision). Le secteur de la télévision à l'échelon national est aussi soumis à une réglementation spécifique afin</p>

de sauvegarder le pluralisme des médias. Il n'a pas été fixé de limite au nombre de chaînes qu'un opérateur est autorisé à exploiter, mais un opérateur ne peut acquérir une position dominante en matière de formation de l'opinion publique grâce à ses programmes. L'existence d'une telle position dominante est présumée lorsqu'un opérateur détient une part d'audience globale dans le secteur de la télévision (moyenne annuelle tenant compte de toutes les chaînes de l'opérateur) de plus de 30% grâce aux programmes qu'on peut lui attribuer. Toutefois, ce seuil de 30% n'est d'un point de vue général qu'une présomption qui peut être renversée au cas par cas. Par ailleurs, une position dominante peut être approuvée même au-delà d'une part d'audience de 30%. Le Traité d'Etat Inter Länder sur la radiodiffusion dans sa version du 1<sup>er</sup> juillet 2002 permettra de prendre en considération d'autres facteurs pour examiner s'il existe une position dominante en matière de formation de l'opinion publique, comme par exemple la position de l'opérateur sur les marchés connexes à celui des médias. Par ailleurs, afin de garantir le pluralisme des opinions, il existe une règle selon laquelle les programmes dont l'audience télévisée dépasse 10% ou les opérateurs dont la part totale d'audience dépasse 20% sont astreints à diffuser, dans une certaine mesure, des programmes d'opérateurs tiers indépendants à travers ce qu'on appelle des « fenêtres programmatiques ».

Il n'y a pas de réglementation particulière de la propriété croisée mais il existe au niveau des Länder des restrictions qui empêchent les propriétaires de grands groupes de presse locaux ou régionaux de posséder également des stations locales ou régionales de radiodiffusion. Le chiffre d'affaires ne fait pas partie des critères utilisés pour déterminer si oui ou non un radiodiffuseur se trouve dans une position dominante d'influence sur l'opinion.

### **Espagne**

En ce qui concerne les radiodiffuseurs analogiques terrestres émettant à l'échelon national, ainsi qu'en ce qui concerne la télévision numérique terrestre, la limitation selon laquelle une personne physique ou morale ne pouvait détenir plus de 49% du capital d'une société titulaire d'une autorisation d'émettre a été abolie. En ce qui concerne la télévision locale, il est interdit de détenir plus de deux autorisations d'émettre pour l'exploitation de tels services, ou d'effectuer des opérations en réseau, à moins qu'une autorisation n'ait été obtenue de l'Etat ou d'une Communauté Autonome en raison des caractéristiques territoriales, sociales ou culturelles des municipalités. En ce qui concerne le secteur du câble, la restriction principale prévoit qu'une personne morale ou physique ne peut détenir, directement ou indirectement, des actions dans deux ou plusieurs groupes détenteurs de licences si ceux-ci ont ensemble plus de 1,5 million d'abonnés dans le pays. La télédiffusion analogique par satellite n'est soumise à aucune restriction en matière de propriété. La propriété croisée ne fait l'objet d'aucune disposition restrictive en Espagne. À condition de respecter les règles de la concurrence et les restrictions particulières en matière de propriété présentées ci-dessus, les entreprises peuvent posséder ou contrôler simultanément un nombre illimité de stations de radio, ou de journaux, nationaux ou régionaux, ou de services de télédiffusion terrestre numérique satellitaires ou régionaux.

<b>Italie</b>	<p>Outre le droit commun de la concurrence, qui s'applique aussi au secteur des médias, le marché de la presse nationale est soumis à des restrictions basées sur le tirage : un propriétaire de presse ne peut détenir plus de 20% du tirage total de quotidiens nationaux alors que le contrôle de la concentration sur le marché de la presse régionale est basé sur le nombre de journaux que peut posséder un même propriétaire, nombre qui ne peut excéder 50% du nombre total de quotidiens diffusés dans la région. En ce qui concerne la télédiffusion nationale terrestre gratuite, il existe une <i>limite au nombre</i> de licences qu'une seule personne peut détenir. Cette dernière correspond à 20% de la capacité du réseau, soit, actuellement, un maximum de deux chaînes sur onze puisqu'il existe onze fréquences pour les chaînes gratuites (cette limite est donc variable car elle dépend du nombre de fréquences disponibles). Dans le secteur de la télévision terrestre nationale à péage, une seule licence peut être détenue. Outre cette limite numérique, une limite est appliquée au <i>chiffre d'affaires</i>, que ce soit dans le secteur de la télédiffusion terrestre gratuite ou payante : ce dernier ne peut excéder 30% des bénéfices du secteur télévisuel. Le chiffre d'affaires réalisé dans le secteur de la diffusion par câble ou par satellite est également limité à 30% des bénéfices sur ces marchés respectifs. Le régime de <i>propriété croisée</i> se fonde également sur un montant maximal de bénéfices qu'un opérateur peut accumuler : un propriétaire détenant des intérêts dans la radio- ou la télédiffusion et dans la presse écrite (journaux ou magazines) ne peut engranger plus de 20% de l'ensemble des recettes provenant de la publicité, du téléachat, du parrainage, des abonnements aux chaînes de télévision, du financement du service public de radiodiffusion et, en ce qui concerne les journaux et l'édition électronique, des revenus découlant de la vente et des abonnements.</p>
<b>Norvège</b>	<p>La concentration des médias est régie par la loi sur la propriété des médias qui vise à promouvoir la liberté d'expression, à permettre véritablement le droit d'expression et à garantir un large éventail de médias. L'autorité chargée de la propriété des médias est habilitée à intervenir contre les prises de contrôle de sociétés de presse ou de radiodiffusion si l'acquéreur a ou obtient à lui seul ou en coopération avec d'autres personnes une position importante en matière de propriété sur le marché local, régional ou national des médias et si cette situation est contraire aux objectifs de la loi. Une personne qui contrôle le tiers du marché national est considérée comme possédant des intérêts importants. Sur le marché local ou régional des médias, aucune limite n'est définie. Toute acquisition donne lieu à une évaluation visant à déterminer s'il y a position dominante et à vérifier le respect des objectifs fixés par la loi. Il n'y a pas de règle particulière en matière de propriété croisée. Le gouvernement précédent a publié un livre blanc sur la politique dans le domaine des médias, qui invitait le Parlement à discuter de limites à fixer et de l'application éventuelle de la loi aux ("nouveaux") médias électroniques, aux accords de coopération et à l'intégration verticale. Dans le cadre de ses délibérations, le Parlement a aussi examiné une libéralisation des règles relatives à la propriété des médias.</p>
<b>Croatie</b>	<p>Une réglementation anticoncentration spécifique aux médias n'existe que pour les médias du secteur de la radiodiffusion, les autres médias et la</p>

question de la propriété croisée des médias relevant de la loi générale sur la protection de la concurrence (1998), où la notion de part de marché est définie/limitée en termes de chiffre d'affaires. La loi sur les télécommunications (1999) limite à un tiers la participation au capital d'une radio ou d'une télévision et n'autorise une participation qu'au capital d'une seule radio et/ou d'un concessionnaire de télévision au niveau national. Au niveau local, cette règle est assouplie et il est possible d'avoir une participation dans le capital de stations de radio et de télévision, mais seulement dans des zones non contiguës. Dans les très petites zones (où il y a moins de 5 000 ou 10 000 habitants), il est possible de détenir 100% ou 50% des médias selon les cas. Les intérêts étrangers sont autorisés à concurrence d'un tiers du capital de toute station de radio ou chaîne de télévision ; il n'y a pas de restriction similaire pour la presse. Au cours de l'année 2002, le gouvernement a suscité un débat autour de son idée de loi sur les médias, qui envisageait une disposition visant à limiter la propriété croisée des médias.

### III. ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ DANS LES MÉDIAS : PROPOSITIONS DE RÉGULATION PAR LE BIAIS DE MESURES ANTI-CONCENTRATION

33. On observe de manière générale que la convergence/numérisation entraîne un développement des moyens de diffusion de divers contenus. Dans le même temps, on constate que la réglementation en matière de propriété des médias tend à se libéraliser. On envisage, par exemple, dans un certain nombre de pays, de fixer des limites moins strictes au nombre de licences pouvant être détenues par un opérateur unique et d'instaurer des règles plus souples en ce qui concerne la propriété croisée.
34. Il n'est pas toujours possible ni pertinent d'appliquer les restrictions traditionnelles en matière de propriété à toutes les nouvelles plates-formes de diffusion numérique en raison des particularités de celles-ci. Cela est particulièrement vrai pour la télévision numérique terrestre (TNT), ce qui explique que des règles spécifiques en matière de propriété des multiplexes TNT aient été adoptées dans certains pays.
35. Ceci étant, les dispositions actuelles régissant la propriété dans les médias sont en général appliquées aussi aux services de diffusion numérique dans la plupart des pays européens (par exemple, le plafond de taux d'audience en Allemagne s'applique aux services de télévision tant analogiques que numériques). Une limite complémentaire visant à réserver 40% de la capacité de transmission à des fournisseurs de programmes indépendants a été adoptée pour les plates-formes de diffusion numériques en Italie (elle est envisagée dans d'autres pays).
36. S'agissant des conditions de propriété des médias, certains pays ont récemment envisagé d'adopter des modèles réglementaires prévoyant en général une enquête, ce qui permettrait aux autorités de tutelle d'intervenir dès qu'un dossier de concentration dans les médias peut, selon elles, porter atteinte à la liberté d'expression ou si elles veulent assurer la diversité d'opinions et de services (par exemple, la Suède<sup>14</sup>).

<sup>14</sup> Une commission chargée des questions de concentration dans les médias dans ce pays a formulé une proposition à l'intention du gouvernement aux termes de laquelle les fusions et acquisitions dans les médias devront être soumises à la fois à la législation sur la concurrence et, plus spécifiquement, à une *loi sur la concentration dans les médias*. Une telle loi stipulerait qu'en cas de fusion ou d'acquisition, une enquête soit menée, qui conclurait éventuellement à une in-

37. Ces systèmes s'adaptent aisément à une évolution de la situation, à l'inverse des dispositions sectorielles, qui supposent des processus de prise de décision lents et qui doivent être modifiées pour couvrir comme il convient l'évolution en cours. Ces systèmes ont cependant des inconvénients : i) les décisions sont prises au cas par cas, ce qui crée une incertitude considérable parmi les parties intéressées, et ii) dans certains pays, la limitation de droits fondamentaux d'une manière aussi générale et vague que celle-là est parfois considérée comme anticonstitutionnelle.
38. Des systèmes souples de préservation du pluralisme des médias fondés sur un "test de nocivité pour la liberté d'expression" devraient être établis sur la base de dispositions juridiques claires/précises et indiquer au moins les critères qui doivent être pris en considération dans les décisions prises par les autorités de tutelle. Ces décisions devraient être dûment justifiées et il devrait être possible de les contester devant les juridictions compétentes en droit interne, sans compter qu'elles devraient être rendues publiques.
39. Certains acteurs présents sur le marché considèrent qu'avec l'arrivée des nouvelles technologies, les règles restrictives en matière de propriété des médias n'ont plus tellement de raison d'être. Ils partent notamment du principe que les nouvelles technologies en soi sont synonymes de choix et de diversité accrues dans les médias. Ils estiment en outre qu'il ne faudrait pas empêcher les entreprises d'être compétitives dans une économie mondialisée en les soumettant à une réglementation restrictive sur la propriété. Toutefois, au vu des développements intervenus depuis 2001, il semble opportun que les gouvernements européens maintiennent des contrôles en matière de propriété des médias.
40. Le contrôle de la concentration dans un contexte numérique s'exercera sans doute de plus en plus au moyen d'un ensemble de limites à la propriété, suffisamment souples, parallèlement à une réglementation de l'accès aux plates-formes et aux réseaux câblés numériques (la préservation du pluralisme dans ce nouvel environnement dépendra davantage du contrôle de l'accès, permettant d'éviter les «goulots d'étranglement», que de la réglementation de la propriété en tant que telle). Assurer aux tiers un accès équitable aux systèmes d'accès conditionnels mis en place sur les plates-formes de diffusion et garantir l'interopérabilité technique des équipements de décodage resteront deux objectifs majeurs en matière de régulation.

#### **IV. CONTROLE DE MEDIAS PAR DES INTERETS ETRANGERS DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

41. La croissance rapide du nombre des médias et l'avènement de stratégies commerciales dans ce secteur en Europe centrale et orientale ces dix dernières années ont fait apparaître diverses formes de propriété qui peuvent susciter une certaine préoccupation en matière de diversité des médias.

---

terdiction de l'opération envisagée si celle-ci devait être un *obstacle à la liberté d'échanger des opinions ou à l'accès à une information exhaustive*, autrement dit si la concentration projetée risquait de nuire à la liberté d'expression (*test de nocivité* visant à déterminer si la fusion en question pourrait avoir des incidences négatives sur la liberté d'expression).

42. Différentes sociétés étrangères possèdent une part prédominante de la presse dans certains de ces pays. Au niveau interne, certains marchés des médias sont fortement concentrés.
43. Dans le secteur de la radiodiffusion, la télévision commerciale et, dans une moindre mesure, la radio est contrôlée par une même société (SBS). Si l'on peut escompter que les radiodiffuseurs de service public contribuent à la diversité, il n'en reste pas moins qu'ils ne le font pas toujours.
44. Bien qu'il ne soit pas facile d'apprécier les effets produits par la prédominance d'intérêts étrangers dans le secteur des médias dans les pays d'Europe centrale et orientale, il conviendrait d'y porter attention et de les analyser à l'avenir.

<b>PARTIE C : LE SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION: ELEMENT ESSENTIEL DE LA DIVERSITE DES MEDIAS</b>
---

45. A lui seul, le secteur privé, c'est-à-dire le marché, ne peut garantir un paysage pluraliste des médias. Dans le contexte d'une concentration croissante des médias, accélérée par la révolution du numérique, le rôle du service public de radiodiffusion est essentiel pour faire office de contre-poids et pour assurer la cohésion sociale et démocratique. C'est pourquoi, outre les mesures législatives concernant les conditions de propriété des chaînes de télévision privées, il importe aussi de renforcer et de soutenir le rôle du service public de radiodiffusion.
46. La tendance actuelle à la concentration dans le domaine des médias n'est acceptable que si l'équilibre peut être rétabli par un contre-poids, le service public de radiodiffusion. Elle n'appelle alors aucune intervention législative contre les opérateurs du marché. En d'autres termes, l'apparition de quelques sociétés dominantes ne peut être tolérée que si le service public de radiodiffusion occupe une position solide et indépendante.
47. Un service public de radiodiffusion protégé contre l'influence de l'Etat est véritablement essentiel pour fournir tout un éventail d'informations, de programmes culturels et de contenus à l'ensemble de la population. C'est uniquement de cette manière que le pluralisme des cultures peut survivre en Europe. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont réaffirmé à plusieurs reprises ce point de vue, qui est reflété dans le Protocole aux traités de la Communauté européenne sur le système de radiodiffusion publique et dans les grandes décisions d'institutions communautaires comme la récente Communication de la Commission européenne clarifiant l'application des règles d'aide de l'Etat aux services publics de radiodiffusion (octobre 2001).
48. Les organismes de radiodiffusion à but non lucratif qui bénéficient de financements publics doivent être pluralistes au niveau interne afin de contribuer de manière maximale à la diversité des médias. Les chartes, accords éditoriaux ou organismes représentant l'intérêt général au sein du service public contribuent à promouvoir ce pluralisme interne. La production de ces radiodiffuseurs peut contribuer dans une grande mesure au pluralisme culturel et politique et servir de support pour l'expression

- des cultures minoritaires. L'accomplissement du mandat du service public requiert aussi que les organes de gestion de celui-ci agissent de manière professionnelle.
49. La participation de la radiodiffusion de service public à des objectifs d'intérêt général est reconnue par la plupart des Etats membres, qui, par exemple, obligent des opérateurs de réseaux câblés à diffuser des chaînes du service public. Dans les pays où la télévision numérique terrestre est mise en place, des capacités de transmission devraient aussi être réservées sur les réseaux aux radiodiffuseurs de service public, comme l'ont déjà fait certains pays.
50. L'extension des obligations réglementaires de transmission à l'ensemble des plates-formes de diffusion aurait manifestement un effet positif sur le pluralisme, bien qu'il faille s'attacher avant tout à ce que les programmes du service public soient reçus par l'ensemble des auditeurs : si tel est le cas, c'est-à-dire si ce résultat est obtenu par exemple par la diffusion terrestre, il n'est pas nécessaire d'étendre la règle d'obligations de diffusion à l'ensemble des plates-formes.
51. L'extension de ces règles à certains systèmes de programmes de nature privée semblerait aussi justifiée si ceux-ci peuvent être considérés comme étant d'intérêt général, s'ils remplissent une mission de service public et poursuivent des objectifs d'intérêt public clairement définis (voir l'article 31 de la Directive du Parlement européen et du Conseil sur le service universel et les droits des usagers liés aux réseaux et aux services de communication électroniques).
52. En conclusion, il faut résolument soutenir les organismes de radiodiffusion de service public dans le contexte de la numérisation et de la concentration du marché : ils doivent bénéficier de la sécurité juridique, technique et financière indispensable pour s'adapter à la pression concurrentielle des opérateurs privés, être soutenus dans toute réorganisation qu'ils pourraient entreprendre et être autorisés à coopérer avec d'autres opérateurs dans le domaine des médias, afin de leur permettre de développer des services et des contenus nouveaux, contribuant ainsi à la diversité des médias. Cela pourrait aussi nécessiter une réorganisation des radiodiffuseurs de service public pour l'accomplissement de leur mandat global.

## **PARTIE D : NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DIVERSITE**

### **I. DEFIS ET OPPORTUNITES DES MEDIAS CONVERGENTS**

53. L'évolution technologique fait peser de nouvelles menaces sur le pluralisme. Faute d'une politique cohérente, fondée sur le droit à l'information, comme le prévoit l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, elle peut compromettre le développement d'un marché des médias pluraliste et concurrentiel.
54. Du point de vue technique, le renforcement de l'intégration verticale, favorisé par les exploitants de télévision à péage, permet de contrarier l'interopérabilité en empêchant l'utilisation d'interfaces de programmation d'applications (*API*) et de guides électroniques des programmes (*EPG*) ouverts et normalisés au niveau européen. A l'inverse, une harmonisation des normes de télévision numérique permettrait aux fabricants de simplifier leurs gammes de produits, ce qui se traduirait sans doute par

- des prix plus bas pour les consommateurs, alors que l'accès à un large éventail de services serait facilité.
55. La convergence technologique entre la radiodiffusion, l'informatique et les télécommunications, la multiplication des «chaînes» de transmission et la libéralisation ont paru offrir à première vue les plus grandes opportunités : d'une part, de véhiculer les mêmes contenus par des moyens et des technologies différentes et, d'autre part, d'assurer la présence simultanée de contenus différents sur un même moyen et/ou technologie.
  56. Aujourd'hui, les utilisateurs d'Internet ont déjà techniquement la possibilité de recevoir certains programmes de télévision au moment de leur choix, soit dans leur version originale soit en utilisant les possibilités offertes par l'interactivité et le multimédia, une série de services d'informations complémentaires étant mis à leur disposition sur demande par des bases de données. Toutefois, la diffusion de flux vidéo sur Internet pose toujours des problèmes techniques et les habitudes de consommation n'ont pas évolué au point de rendre très populaire la projection sur un ordinateur de certains types de contenus comme des films.
  57. D'autre part, la diffusion traditionnelle par voie hertzienne, grâce à l'interactivité, peut inclure des «contenus» jusqu'à maintenant considérés typiques des télécommunications (par exemple intervention des téléspectateurs pendant l'émission pour questions ou commentaires) ou du commerce électronique (par exemple demander ou commander un livre dont on est en train de parler dans une émission).
  58. Face à ce développement rapide des technologies et à «leurs promesses», des pays ont choisi la politique du «laisser-faire» et, en partant de la supposition que le libre marché garantit l'utilisation de toute possibilité offerte par la convergence, ils ont laissé au marché le soin de garantir le bien-être des consommateurs, la répartition optimale des ressources et l'efficacité des entreprises. Ces pays s'en remettent aux règles de la concurrence pour faire en sorte que le système protège les intérêts des consommateurs.
  59. Sans compter les problèmes qui se posent en ce qui concerne la définition des marchés, les règles de la concurrence, en suivant leur propre ratio, sont établies en vue de favoriser le «développement du/des marché/s». Ainsi, pour favoriser le développement technologique et la convergence, on assiste dans la pratique à la consolidation des groupes et des concentrations qui, bien qu'utiles pour le développement technologique, ont fait naître des oligopoles à l'échelle mondiale qui vont à l'encontre des principes du pluralisme.
  60. S'il n'y a pas de corrections, le résultat final de la libéralisation va être l'affectation des ressources des monopoles d'Etat aux oligopoles privés avec nulle garantie pour les consommateurs (voir le cas de la vente du réseau régional de télédistribution Deutsch Telekom, KNW et KBW, en annexe).
  61. Il suffit de faire référence au secteur des télécommunications pour réaliser que l'équilibre atteint par le marché n'est ni équitable ni stable, et que le marché n'a pas optimisé les ressources et/ou garanti le bien être des citoyens (voir annexe).
  62. La multiplication des canaux, comme l'on a vu pour les télécommunications, ne signifie pas en soi pluralisme des médias et des contenus. En revanche, le pluralisme

- des médias demeure un objectif d'intérêt général essentiel à faire respecter dans l'environnement du numérique, dans l'intérêt de la démocratie et du plein développement culturel des sociétés.
63. L'expérience acquise dans le secteur des télécommunications peut nous donner une piste pour celui des médias.
  64. Comme il a été mis en évidence dans le Rapport sur le pluralisme des médias dans l'environnement numérique, adopté par le CDMM en octobre 2000, il est de plus en plus fréquent de voir des groupes multimédias, dont la plupart opèrent au niveau transnational, qui contrôlent toute la chaîne des produits et services audiovisuels, y inclus la gestion des droits, la production, la diffusion et la distribution.
  65. Plusieurs sociétés privées ont suivi une politique d'alliances et de fusions stratégiques aussi bien dans le secteur de l'audiovisuel qu'avec des partenaires de segments de marché ou marchés voisins comme l'informatique et les télécommunications. Nombre de ces alliances visent à créer des synergies entre les fournisseurs de contenu audiovisuel et les distributeurs de services audiovisuels.
  66. Le pluralisme - c'est à dire la possibilité pour le consommateur/usager d'accéder à conditions équitables, en choisissant la source, à tout service de médias - ne peut se réaliser qu'à travers la garantie correspondante de la pluralité de l'offre et donc, de la possibilité que tout contenu soit effectivement mis à disposition et que tout moyen puisse être utilisé. Ce qui à présent n'est pas réalisé a cause de la libéralisation des marchés et de l'argument que l'application des règles de la concurrence est suffisant.
  67. En ce qui concerne les contenus, les concentrations admises ont eu comme conséquence le contrôle par un petit groupe d'entreprises des contenus traditionnels (sport, œuvres cinématographiques). Il en résulte une augmentation de l'offre à péage qui crée une discrimination envers les personnes économiquement moins favorisées et empêche l'accès de certains consommateurs à certains types de contenus.
  68. En résumé, bien que les contenus et les réseaux nécessitent une approche réglementaire différente, le nouveau cadre de régulation ne peut pas ignorer le lien qui existe entre les premiers et les deuxièmes, particulièrement en termes de garantie pour atteindre l'intérêt général, tels que le pluralisme des médias, la diversité culturelle et la protection des consommateurs.

## **II. TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE (TNT)**

69. La télévision numérique terrestre (TNT) est le troisième système de distribution de services de télévision numériques et, comme les deux autres plates-formes que sont le satellite et le câble, elle offre une capacité accrue en terme de canaux, outre la possibilité de développer des services de télévision à valeur ajoutée et des services interactifs. Ces trois plates-formes sont d'une certaine manière complémentaires entre elles.
70. Beaucoup de pays européens se sont engagés en faveur de la TNT, pour une large part en raison de son potentiel démocratique et des opportunités qu'elle présente pour une plus grande diversité. Si les pays sont à des niveaux différents en ce qui concerne le

- déploiement de cette nouvelle technologie, la plupart vont dans cette direction. Un des éléments clés notés par les gouvernements pour le déploiement de la TNT est une politique de transition vers le numérique efficace et bien gérée.
71. Les traits caractéristiques de la TNT, qui en font un mode de transmission attractif, sont les suivants :
- La TNT est dans plusieurs pays le seul moyen de permettre l'accès à la TV pour tous les foyers et permet d'éviter l'exclusion d'une partie de l'audience à la télévision numérique ;
  - La TNT peut faciliter la distribution de la télévision régionale et locale ;
  - Les autorités nationales peuvent réglementer et imposer des obligations de service public ainsi que des obligations relatives au contenu local et régional à destination des opérateurs sur les plates-formes TNT, contribuant ainsi à la diversité de l'information ;
  - La TNT réduit les coûts de distribution des télévisions de service public gratuites, qui, dans plusieurs pays actuellement, ont l'obligation d'atteindre la majorité de la population.
72. Du point de vue de la diversité des médias, l'établissement de la TNT est important. La TNT rendra la télévision numérique accessible à une plus large part de la population, réduisant le nombre de personnes n'ayant pas accès à la télévision au moment de l'abandon de la télévision analogique. La TNT facilite les émissions TV régionales et locales, et le service public aura généralement une présence importante sur cette plate-forme, du fait des règles de « transport obligatoire » adoptées par les gouvernements.
73. En dépit de ce qui précède, la télévision numérique terrestre a connu des débuts difficiles dans plusieurs pays européens. Le lancement de la TNT en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni est loin d'avoir été un succès. En Espagne et au Royaume-Uni, les opérateurs de TNT ont fait faillite et rendu au régulateur leur licence / fréquences. En Suède, la TNT n'a intéressé qu'environ 100000 abonnés depuis avril 2000<sup>15</sup>.
74. La TNT a été un échec en raison principalement du fait que l'introduction des services a été effectuée à titre payant et que les modèles commerciaux des entreprises impliquées ont échoué en raison du faible nombre d'abonnés. A cet égard, le ministre britannique responsable des media, Tessa Jowell, a défini la situation au Royaume-Uni comme « l'échec d'une entreprise, pas d'une technologie ». Comme indiqué précédemment, le gouvernement du Royaume-Uni, comme beaucoup d'autres, semble être ferme dans sa décision d'établir la TNT comme troisième plate-forme de télévision numérique.
75. La présence de services gratuits sur la TNT semble nécessaire au succès de cette plate-forme. La base de financement des radiodiffuseurs gratuits devrait également être renforcée, et les opérateurs de service public devraient jouer un rôle « pionnier » en ce qui concerne les développements liés à la TNT. Cette combinaison avec des chaînes

---

<sup>15</sup> A la date de mai 2002

- non payantes sur les réseaux de TNT augmentera également la possibilité pour les individus d'exercer leur droit à la liberté d'expression et d'information.
76. Le succès de la TNT sera également facilité par l'existence de standards techniques communs (ou ouverts et interopérables) pour les équipements numériques en Europe. Cela présente de nombreux avantages, l'un des plus importants étant qu'il réduit à un seul le nombre de décodeurs dont ont besoin les téléspectateurs, quels que soient les plates-formes et/ou les fournisseurs de service.
77. L'octroi de subventions ou d'un soutien économique pour faciliter le lancement de la TNT pourrait être envisagé, tout en étant à noter que de telles mesures pourraient être difficiles pour les pays de l'UE/EEE. En Suède, le détenteur de la licence TNT (le radiodiffuseur de service public) a proposé d'offrir à chaque foyer qui paie la redevance un bon de réduction à utiliser pour acquérir un décodeur numérique de base convenant pour les foyers à leur choix de plate-forme technique<sup>16</sup>.
78. D'autres mesures qui pourraient éventuellement être prises en compte dans les zones fortement câblées ou en raison d'autres circonstances nationales pourraient consister à faciliter l'abandon de l'analogique au niveau régional. En Allemagne, par exemple, le passage à la TNT aura lieu par régions, l'une après l'autre.
79. Le problème avec la TNT est de savoir comment traverser la période initiale. Le principal défi pour les gouvernements est de définir quelles conditions seraient appropriées pour la période de transition et pour un système permanent. Lorsque les gouvernements examinent comment traiter la TNT dans la période initiale, ils devraient prendre en considération le pluralisme des médias et éviter de prendre des mesures d'exemption spécifiques à la TNT susceptibles de réduire ou de mettre en cause la liberté d'expression et d'information ou la diversité des médias.

## **PARTIE E: LIBERALISATION DES ECHANGES ET SERVICES AUDIOVISUELS**

80. La diversité des médias et le pluralisme qu'il leur appartient de refléter sont influencés par la politique commerciale internationale. L'influence que celle-ci peut avoir sur la production et la distribution de produits culturels ressort clairement des récentes négociations menées au sein de l'OMC en vue de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Le secteur audiovisuel et le régime qui lui serait appliqué ont fait l'objet d'une "controverse mondiale", marquée par différentes positions.
81. *GATT*: L'Accord général sur les tarifs et le commerce s'applique à la radio et à la télévision pour autant que la télévision à péage comporte la vente ou la location de décodeurs. L'article IV du GATT définit des conditions spéciales pour les films de cinéma, qui permettent aux parties contractantes de fixer des quotas de films d'origine étrangère. Cependant, l'article XI du GATT, pour lequel aucune exception au titre de l'article IV n'est possible, interdit les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation. L'Union européenne a fixé des quotas pour la radiodiffusion des films européens à la télévision notamment pour éviter que les films européens - considérés comme un produit culturel - soient noyés sous une marée de films américains. Il n'est

<sup>16</sup> Olof Hultén, Compagnie de Télévision Suédoise, discours à la 15<sup>ème</sup> réunion EPRA, Bruxelles, le 16 mai 2002

- pas facile classer les films, car il faut décider quelles règles s'appliquent aux coproductions européennes. La nationalité de la société de production, des acteurs et du pays où le film est tourné sont tous des facteurs pertinents. Il reste à savoir si l'article IV du GATT s'applique aussi aux productions télévisuelles.
82. AGCS : La radiodiffusion est un service au sens de l'AGCS L'Accord ne comprend pourtant aucune disposition particulière sur la diffusion de films. Les principales obligations que l'AGCS impose aux Etats parties sont : le régime de la nation la plus favorisée (article II), la transparence (art. III), et sous réserve des engagements pris en matière de libéralisation, l'accès au marché (art. XVI) et le principe du traitement national (art. XVII).
83. Des exceptions sont uniquement autorisées au titre du régime de la nation la plus favorisée et pour autant qu'elles sont inscrites à l'annexe de l'article II sur les exemptions. Selon cette annexe, les Etats parties à l'Accord doivent inscrire les secteurs des services qu'ils entendent exempter du régime de la nation la plus favorisée sur des "listes d'exemption" en précisant clairement l'étendue du service et la durée de l'exemption. L'Union européenne et d'autres parties ont aussi fait figurer sur une telle liste certains aspects de la production et de la diffusion d'œuvres destinées à la radio et à la télévision.
84. L'accès au marché et l'égalité de traitement des nationaux sont des obligations spécifiques qui s'appliquent uniquement si les Etats parties intéressés en ont décidé ainsi sur des listes distinctes. L'Union européenne et d'autres Etats parties à l'AGCS n'ont ouvert que très partiellement leur marché des télécommunications à des prestataires de service étrangers.
85. S'agissant des télécommunications, l'AGCS comporte aussi une annexe spéciale, destinée à garantir l'accès aux marchés de service aux prestataires qui ont besoin d'équipements de télécommunication pour offrir d'autres services. Dans cette annexe, les Etats parties s'engagent à accorder aux prestataires de services d'autres Etats parties un accès plus ou moins illimité aux réseaux et services de transmission de télécommunications sous réserve qu'ils soient nécessaires pour octroyer le service en question. Cependant, le paragraphe 2b de l'annexe sur les télécommunications précise que l'annexe ne s'applique pas aux "mesures concernant la diffusion radiodiffusée ou câblée de programmes de radio ou de télévision".
86. Dans le débat sur la mondialisation, le secteur de l'audiovisuel et le domaine plus large des activités culturelles, on peut distinguer trois positions principales : la première défend une libéralisation complète des échanges de biens audiovisuels et la prise en considération de l'audiovisuel dans les négociations sur les services, auquel cas le secteur audiovisuel ne serait pas traité différemment des autres types de biens et de services qui sont échangés. Cette position est généralement rejetée par les Etats européens, qui, pour la plupart font leur la deuxième position (surtout les membres de l'Union européenne, qui en a fait sa politique commune officielle). Selon eux, le domaine audiovisuel occupe une place à part en raison de sa valeur culturelle. Il doit donc bénéficier d'un privilège et échapper à une libéralisation totale (en effet, si elle lui était appliquée, celle-ci interdirait les mesures de soutien aux activités audiovisuelles, c'est-à-dire les subventions). Cette position est liée au souhait d'éviter une "américanisation" ou une "mondialisation" de la culture et la perte des valeurs culturelles européennes au niveau national/régional.

87. Les défenseurs de la troisième position vont au-delà de la protection du domaine audiovisuel au niveau national en invoquant une "exception culturelle" dans les accords commerciaux, et s'attachent à créer un instrument international pour la protection de la diversité culturelle. Cet argument, qui dépasse le simple domaine de l'audiovisuel, est axé sur la diversité culturelle, qui est définie de manière à inclure toutes les formes d'expression culturelle et artistique, notamment la culture populaire, les pratiques et connaissances traditionnelles et la diversité linguistique. Les partisans de la troisième position convergent actuellement autour de l'idée d'un projet de Convention sur la diversité culturelle du type de celui actuellement préparé par le Réseau international des politiques culturelles (RIPC). Lors de la 5<sup>e</sup> réunion ministérielle du RIPC qui s'est tenue au Cap (Afrique du Sud) les 14 et 16 octobre 2002, les Ministres participant à la réunion sont convenus d'élaborer un projet d'instrument sur la diversité culturelle<sup>17</sup>. Un projet définitif pourrait être présenté aux Ministres à la prochaine réunion ministérielle du RIPC qui doit se tenir en Croatie en octobre 2003. Une Convention pourrait servir d'outil futur pour protéger et soutenir la diversité même dans le domaine des médias et, à cet égard, il s'agit d'un fait nouveau qui devrait être suivi de près par les pays européens.
88. La position et les arguments adoptés par les pays varient en fonction de leur situation propre et des circonstances. En Europe, les Etats qui sont les moins bien placés dans les négociations sont ceux qui ne sont pas membres de l'Union européenne et qui ne sont pas non plus candidats à l'adhésion. Au niveau international, les pays en développement doivent relever le défi particulièrement redoutable de préserver leur diversité culturelle alors que le marché se mondialise.
89. Pour garantir, protéger et soutenir la diversité et le pluralisme des médias, il faut prêter attention non seulement aux politiques et pratiques nationales et régionales pertinentes, mais surtout - et de plus en plus - aux instruments internationaux et à leurs effets.

## **PARTIE F: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

90. L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et les arrêts de la Cour affirment clairement que les Etats doivent protéger et, si nécessaire, prendre des mesures positives pour préserver et promouvoir le pluralisme des médias. En conséquence, les gouvernements doivent prendre aujourd'hui des mesures concrètes et fermes pour s'opposer à une concentration accrue des médias.
91. La concentration et la convergence actuelles dans le domaine des médias confirme le rôle essentiel d'un service public de radiodiffusion fort et indépendant pour garantir la diffusion d'informations et d'opinions variées au public.
92. Tout système destiné à régler ou à contrôler les concentrations dans les médias devrait avoir pour vocation de prévenir les opérations verticales ou horizontales qui portent atteinte au pluralisme culturel et politique et, de cette manière, éviter qu'une société ou un petit nombre d'entre elles ne contrôlent les médias qui contribuent à façonner l'opinion.

---

<sup>17</sup> Publié à l'adresse [www.incp.ripc.org](http://www.incp.ripc.org) (sous réunions annuelles 2002).

93. Etant donné les particularités de chaque pays, il conviendrait de concevoir des règles sectorielles pour préserver et garantir le pluralisme et la diversité dans les médias. Le droit commun de la concurrence ne devrait jouer qu'un rôle complémentaire en ce qui concerne les concentrations dans le secteur des médias.
94. Les indicateurs couramment employés pour contrôler la concentration du marché dans le secteur des médias sont les suivants : chiffre d'affaires/recettes, actionnariat, droits de vote, part d'audience/part de voix etc. La part d'audience est l'indicateur le mieux adapté et le plus utile, car il reflète l'influence réelle d'un opérateur sur un marché donné ; il est neutre quant au nombre de licences qui peuvent être attribuées à l'opérateur et permet le développement de celui-ci à l'étranger.
95. La collecte d'informations économiques à jour sur les prestataires et les opérateurs (chiffre d'affaires, part d'audience etc.) est absolument indispensable. Seules ces données permettent de dire si le pluralisme des médias est menacé. Elles doivent constituer la base de tout système de réglementation ou de contrôle des concentrations des médias.
96. Le développement d'un marché concurrentiel et ouvert de la télévision où la population bénéficie du pluralisme ne doit pas empêcher que la radiodiffusion de service public reste accessible à tous : il faut que les radiodiffuseurs publics aient une présence visible, qu'ils soient aisément accessibles sur autant de plates-formes de diffusion et de systèmes de navigation (EPG) que possible.
97. Comme la tendance à la concentration provient notamment de la convergence numérique, il est nécessaire d'assurer la compatibilité réciproque la plus large possible des équipements de télévision numérique dans l'intérêt de la population et des consommateurs.
98. Les autorités chargées de réglementer la concentration dans le secteur des médias devraient être habilitées à prendre et à faire appliquer des sanctions à l'égard de sociétés qui transgressent les plafonds autorisés (comme par exemple la cession de parts de capital, la réduction de l'influence de médias sur des marchés connexes, l'octroi de temps d'antenne à des tiers indépendants, la création de conseils de programmation indépendants ou la sanction extrême du retrait de la licence).
99. Il importe de tenir compte de l'effet de la politique commerciale sur le secteur des médias et des menaces qu'elle fait peser sur la diversité/le pluralisme culturel(le) qui résulterait d'une libéralisation plus grande de ce secteur. Les Etats membres devraient examiner avec soin la possibilité d'adopter une Convention sur la diversité culturelle en tenant compte des travaux du Réseau international des politiques culturelles (RIPC).

<b>ANNEXE</b>
---------------

**I. EVOLUTION STRUCTURELLE DU SECTEUR DES MEDIAS**

100. Le secteur européen des médias fait l'objet de changements structurels rapides et profonds. Il est difficile de suivre toutes ses transformations et d'évaluer leurs conséquences. Etant donné que les alliances entre sociétés se mettent en place et se dissolvent à une grande vitesse, en donner des exemples concrets s'exposerait au risque d'être rapidement dépassé. L'exercice serait en outre d'autant plus difficile que les développements structurels varient d'un pays à l'autre. Cela étant, on peut néanmoins noter certaines tendances :

101. Au niveau technologique :

- l'introduction de la télévision numérique terrestre (TNT)
- la position de monopole occupée par des réseaux câblés
- l'augmentation continue de la pénétration d'Internet, en particulier parmi les jeunes

102. Au niveau des entreprises :

- le grand nombre de fusions et accords, avec une tendance à l'internationalisation (voir par exemple la fusion entre Vivendi et la société canadienne Seagram, propriétaire des studios Universal)
- la situation financière difficile de plusieurs groupes du secteur des médias
- les pertes significatives de valeur en bourse d'entreprises du secteur des médias suite à l'éclatement de la bulle de la «Net-économie»

103. Du point de vue commercial :

- le développement de la télévision à péage, principalement sous la forme de bouquets
- l'explosion des coûts liés aux droits de transmission (de films et d'événements sportifs)
- la crise des ressources publicitaires, qui peut devenir un facteur de concentration

104. Au niveau de l'offre :

- La commercialisation des programmes pour atteindre un public suffisamment attractif pour les annonceurs
- l'uniformisation des grilles de programmes (mêmes types de programmes aux mêmes heures)
- la standardisation des formats dans le cadre des stratégies internationales de vente des programmes

**II. TENDANCES NOUVELLES VERS LA PROPRIÉTÉ CROISÉE DANS LES MÉDIAS : L'ÉMERGENCE DE LA MULTINATIONALE MULTIMÉDIA**

105. L'émergence des nouvelles technologies de la communication, illustrée notamment par l'essor de l'Internet et de la télévision numérique par satellite, a ouvert de nouveaux marchés à l'industrie des télécommunications, aux radiodiffuseurs ainsi qu'à d'autres fournisseurs de contenu. La privatisation des anciennes entreprises nationales de télécommunications, conjuguée à la libéralisation des marchés de la

- télévision, a laissé le champ libre à de nouveaux acteurs. Les opérateurs de télécommunications continuent néanmoins de jouer un rôle majeur sur les nouveaux marchés convergents.
106. La clé de la réussite dans les domaines de l'Internet et de la télévision numérique par satellite réside à la fois dans la maîtrise des solutions techniques appropriées et dans l'attractivité du contenu proposé. Le contenu semble être l'élément moteur dans la vente d'abonnements aux réseaux câblés et de décodeurs. L'instauration de structures de coopération permanentes, issues de fusions ou d'entreprises communes, s'est avérée essentielle pour faire en sorte que les opérateurs aient en permanence du contenu à leur disposition.
  107. La fusion d'opérateurs techniques avec des fournisseurs de contenu est devenue fréquente en Europe. Les fusions les plus importantes ont fait l'objet d'enquêtes de la part de la Commission européenne au motif qu'elles pourraient être contraires à la réglementation européenne sur les fusions<sup>18</sup>. En dehors de ces alliances marquantes, on observe une tendance générale aux fusions, entreprises communes, accords et autres projets conjoints impliquant la mise en commun de la technologie et du contenu pour gagner des parts de marché.
  108. L'Internet est une plate-forme mondiale et l'objectif principal est d'atteindre le maximum de personnes. Certaines des fusions les plus importantes ont uni des fournisseurs de services Internet et des fournisseurs de contenu, la plus connue à cet égard étant celle d'America Online (AOL) avec Time Warner. D'après l'institut d'étude des marchés Jupiter Media Metrix, Microsoft, AOL et Time Warner représentent ensemble 40% des échanges via Internet aux États-Unis.
  109. La télévision numérique par satellite est déjà une réalité dans de nombreux pays européens et la télévision numérique terrestre est également présente dans bon nombre de pays. Quelques grands opérateurs de télécommunications et un grand nombre de radiodiffuseurs de taille variée occupent le paysage. Il semblerait qu'à ce jour, la préférence de nombreux opérateurs de télécommunications aille à des alliances avec des radiodiffuseurs privés plutôt qu'avec leurs homologues du service public. Pour vendre un abonnement à une chaîne câblée ou un décodeur, une entreprise doit se démarquer de ses concurrents en faisant une offre différente et plus attrayante, d'où l'importance que peut revêtir la détention de droits exclusifs sur des catalogues de films ou sur la retransmission de programmes ou d'événements importants.
  110. Un autre exemple de cette tendance vers la propriété croisée des médias est le nombre croissant d'entreprises initialement basées sur un média unique qui deviennent des entreprises multimédia, comme Bertelsmann, Bonnier et Egmont. La plupart des grands radiodiffuseurs et journaux ont des éditions en ligne, les maisons d'édition achètent des entreprises de radiodiffusion et ces dernières acquièrent des maisons de production. Cette évolution s'explique par la nécessité d'asseoir son développement sur une base suffisamment large, vu l'incertitude qui caractérise l'évolution du secteur des médias.

---

<sup>18</sup> cf. communication de M. Gudbrand GUTHUS (réf : MM-S-PL (99) 9).

### III. FUSIONS TRANSNATIONALES : RÉDUCTION ET PERMÉABILITÉ CROISSANTE DES BARRIÈRES ENTRE LES MARCHÉS NATIONAUX DES MÉDIAS

111. Au sein de l'Union européenne, le marché intérieur facilite la libre circulation des capitaux entre pays. Il est cependant difficile d'évaluer la fréquence et l'ampleur des accords et des acquisitions. La Direction générale de la concurrence de la Commission européenne ne procède pas habituellement à des enquêtes dans ce contexte parce que les marchés de l'espace communautaire n'ont pas, en règle générale, la capacité de réaliser des opérations susceptibles de contrevenir à la réglementation européenne en matière de concurrence. La Commission européenne a fait savoir qu'il y a eu une augmentation du nombre de fusions et d'acquisitions dans les médias au cours des dernières années. En dehors de l'UE/EEE ou entre Etats membres et non membres de l'Union européenne, les marchés sont, en principe, plus clairement séparés.
112. L'expansion des entreprises du secteur des médias par-delà les frontières nationales a lieu principalement à l'intérieur de domaines spécifiques : par exemple, UPC, l'opérateur de réseaux câblés américain, a acheté des opérateurs de réseaux câblés dans de nombreux pays européens ; le Service de Radiodiffusion Scandinave (SBS), basé au Luxembourg et financé par les Américains, a acheté des entreprises de télédiffusion par satellite dans plusieurs pays. On trouve des exemples similaires dans le secteur de la téléphonie mobile<sup>19</sup> ; des groupes de presse écrite norvégiens ont investi dans la presse en Scandinavie, dans les Pays baltes et en Pologne ; les négociations relatives aux fusions entre opérateurs nationaux de télécommunications font constamment la une des journaux. Il convient de signaler en particulier l'apparition de journaux gratuits : la société suédoise Kinnevik a lancé le concept du journal gratuit « Metro » dans plusieurs villes européennes.
113. Le développement de la télévision numérique et des services interactifs a également engendré un certain nombre d'entreprises communes, parmi lesquelles Kirch/BSkyB et Microsoft/Telewest dans le secteur de la télévision et Vodafone/Vivendi/Canal+(Vizzavi) dans le domaine des services interactifs.
114. Nombre de ces fusions, accords ou entreprises communes comportent des éléments d'intégration verticale. Comme indiqué précédemment, la fusion la plus connue à cet égard est celle d'AOL/Time Warner, déjà mentionnée. Celle de Vivendi/Canal+/Seagram est un autre exemple bien connu d'intégration verticale, qui ne s'est pas faite sans mal à cause de la création de Vizzavi mais qui a finalement pu se réaliser après modification de l'accord initialement prévu.
115. Les conditions auxquelles l'autorisation de certaines de ces fusions et entreprises communes ont été soumises illustrent la dimension paneuropéenne de ces opérations : la fusion d'AOL/Time Warner, par exemple, a obtenu le feu vert après l'annulation de la coopération convenue avec Bertelsmann et la fusion Vivendi/Canal+/Seagram a pu se faire après la vente des actions de BSkyB, entre autres conditions.

---

<sup>19</sup> cf. la partie du rapport consacrée au cas Vodafone.

#### IV. L'EXEMPLE DES TELECOMMUNICATIONS

116. Après trois années de libéralisation complète des services de télécommunications il est possible d'évaluer le niveau de concurrence sur le marché de la téléphonie vocale par le fait que, dans l'Union européenne, une moyenne d'environ 82% de la population peut choisir entre plus de cinq opérateurs pour les appels interurbains et internationaux (95% a le choix entre au moins deux opérateurs), tandis qu'environ 29% peut choisir entre plus de cinq opérateurs pour les communications locales (45% a le choix entre au moins deux opérateurs).
117. En particulier, en l'an 2000, les opérateurs qui offrent le service fixe de téléphonie vocale sont 461 pour les appels interurbains, 468 pour les appels internationaux, 388 pour les communications locales, respectivement +89%, + 67%, +74% par rapport à 1999.
118. Il faut donc se poser la question suivante: face à ce plus grand choix est-ce que le consommateur a bénéficié des avantages proportionnels en terme de prix et de qualité de services?
119. A première vue : non. Le soi-disant rééquilibrage des tarifs a eu pour effet une augmentation de l'abonnement mensuel moyen de 12% sur la période 1997-2000, et du prix des appels locaux de 7,5% pour une communication de dix minutes et de 15% pour une communication de trois minutes. Par contre, le prix moyen dans l'UE des appels interurbains et internationaux de dix minutes a, sur la même période, subi une forte baisse de 40% pour les appels interurbains et internationaux (destinations proches de l'Union Européenne) et de 49% pour les appels vers les Etats-Unis.
120. Si on regarde les dépenses mensuelles moyennes pour les appels nationaux (locaux et longue distance), selon les tarifs proposés par les opérateurs historiques, on peut avoir la preuve que ce sont les entreprises qui ont davantage bénéficié de la libéralisation en terme de prix et que les citoyens ne peuvent pas trop s'attendre par les nouveaux arrivants qui ont tendance à cibler les marchés plus lucratifs et donc à faire baisser les prix sur ces segments.
121. En même temps la politique de renonciation de l'Union européenne en matière de concentration a produit et va produire des effets négatifs même pour les nouveaux arrivants.
122. En général, le nombre des affaires de concentration examinées par la Commission européenne en matière d'application du droit de la concurrence a doublé au cours des trois dernières années et si le nombre de nouvelles affaires d'ententes et de positions dominantes ont diminué cela est seulement dû à la réduction des plaintes et à «l'évolution libérale» de la politique communautaire.
123. Cette orientation est bien évidente. Parmi les affaires spécifiques ayant trait aux infrastructures des télécommunications, on peut citer l'affaire MCI Worldcom/Sprint et l'entreprise commune Vizzavi.
124. Dans cette dernière affaire, la Commission a autorisé la création du portail Internet Vizzavi sous forme d'entreprise commune entre Vodafone, Vivendi et Canal+, sur l'engagement des sociétés de garantir que les portails Internet rivaux auraient accès, sur un pied d'égalité, aux décodeurs et aux combinés téléphoniques mobiles des

- sociétés mères (ça veut dire que le consommateur peut changer le portail s'il le veut). Bien que le problème en cause était la création potentielle d'une position dominante sur un marché situé à la limite entre les infrastructures et le commerce électronique (celui des portails), on peut s'apercevoir qu'au centre du problème reste le contrôle exercé par les sociétés partenaires sur les infrastructures (les réseaux mobiles de Vodafone et les décodeurs de Canal+).
125. Parmi les affaires concernant le contrôle des contenus et les risques de répercussion sur les marchés en aval qui en résulte, on peut citer les affaires AOL/Time Warner et Vivendi/Seagram.
  126. Il faut réfléchir enfin sur deux autres affaires. La Commission en l'an 2000 a autorisé la vente du réseau régional de télédistribution de Deutsch Telekom (DT) en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (KNW) et dans le Bade-Wurtemberg (KBW) à Callahan Invest Limited. La Commission a estimé que « malgré le fait que KNW et KBW détiendront immédiatement après l'opération un monopole de fait pour la télédistribution sur leur territoire, l'opération en elle-même n'entraînera néanmoins pas la création ni le renforcement d'une position dominante sur le marché des services de télévision à péage en Allemagne, dans la mesure où KNW et KBW reprendront simplement la position précédemment détenue par DT ».
  127. S'il n'y a pas des corrections, le résultat final d'une telle sorte de libéralisation va être la réaffectation de ressources du monopole d'Etat aux oligopoles privés avec aucune garantie pour les consommateurs.

## V. LE CAS VODAFONE

128. L'intérêt de ce cas réside dans le fait qu'une des plus grandes entreprises du secteur des télécommunications va exercer une activité dans le secteur des médias en mettant en oeuvre le système 3G/UMTS. Ce système permettra un accès à l'Internet à partir de téléphones mobiles.
129. Vodafone n'est pas la seule entreprise de télécommunications à s'intéresser à ce nouveau mode de diffusion. Elle a cependant valeur d'exemple en raison de son dynamisme et de son extension, à partir du Royaume-Uni, dans des entreprises importantes de plusieurs pays (achat de Mannesman et formation de Verizon Wireless en 2000, puis participation dans des opérateurs de téléphonie mobile en Espagne, en Irlande, en Suisse, en Roumanie, au Mexique en Chine et au Japon). Même si cette entreprise a décidé de faire une pause dans son extension à la fin de mai 2001, elle continue à perfectionner l'accès à Internet.
130. Selon plusieurs spécialistes de la branche, la mise en oeuvre de la nouvelle technique 3G/UMTS sera plus longue que prévu. De plus, les sommes astronomiques payées dans certains pays lors de la mise aux enchères des licences vont se répercuter négativement sur la rentabilité du système. On note déjà une réticence des banques à financer des entreprises de télécommunication.
131. Vu que ce nouveau système de diffusion n'est pas encore opérationnel, il est pour l'instant difficile d'estimer son impact sur l'ensemble des médias actuels. Cet impact dépendra notamment des éléments suivants:

En ce qui concerne l'offre des services offerts:

- L'étendue de l'offre: ensemble des pages Internet, ou seulement quelques informations brèves? Les entreprises de télécoms vont-elles développer leur propre système d'informations ou collaborer avec des entreprises de médias existantes?
- La rédaction des messages sera-t-elle plus aisée que le SMS actuel?
- Le nouveau système sera-t-il compétitif, sur le plan technique, avec les PC?
- Compte tenu des progrès techniques très rapides dans les télécommunications, de nouveaux systèmes concurrents plus performants et meilleur marché vont-ils apparaître sous peu?
- Le 3G/UMTS sera-t-il compétitif, du point de vue économique, du fait de son coût élevé dû non seulement aux enchères, mais aussi à la nécessité de développer un nouveau réseau d'antennes?
- Certains gouvernements envisagent d'autoriser des entreprises concurrentes à collaborer sous forme de mise en commun de leur réseau. Quelle sera la réaction des autorités cartellaires et sera-t-il suffisant pour faire baisser les coûts?
- Quelles seront les conséquences des restructurations qui se produisent actuellement dans le secteur des télécommunications? Va-t-on à nouveau vers des monopoles?

En ce qui concerne la demande:

- Comment va réagir la clientèle en fonction de l'ampleur des prestations, de leur qualité, de leur prix, sans oublier l'effet de mode (comportement irrationnel des détenteurs de portables).
- La clientèle va-t-elle s'intéresser plus particulièrement à certains services et négliger d'autres?