



Méthodologie pour le suivi de la concentration des médias et de la diversité des contenus des médias

Groupe de spécialistes sur la diversité des médias
(MC-S-MD)

Méthodologie pour le suivi de la concentration des médias et de la diversité des contenus des médias

Rapport préparé par le Groupe de Spécialistes sur la diversité des médias (MC-S-MD), novembre 2008

**Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
Strasbourg, juin 2009**

English edition: *Methodology for monitoring media concentration and media content diversity*

Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://www.coe.int/>

© Conseil de l'Europe 2009
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction	5
Pratiques de suivi de la concentration et du pluralisme des médias dans les États membres	6
Qui assure le suivi ?	6
Objet du suivi	7
Résumé	9
Méthodologie pour le suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias : outils d'évaluation utilisés dans les systèmes de suivi existants et les études scientifiques	9
Types de suivi	9
Evaluations, indicateurs, indices	10
Mesurer la concentration/ concurrence et la diversité dans le secteur des médias	11
Conclusion	12
Conclusions et recommandations relatives à une éventuelle action future concernant le suivi de la concentration et de la diversité des médias	12
Annexe. Questionnaire sur la méthodologie pour le suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias	14

Introduction

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, références capitales en matière de diversité des médias, établissent clairement que les États membres ont la responsabilité de protéger et, s'il y a lieu, de sauvegarder et de promouvoir par des mesures positives le pluralisme des médias. L'article 10 ne mentionne pas de façon explicite la liberté des médias, ni le pluralisme ou la diversité des médias, mais la Cour a souligné dans plusieurs arrêts, en relation avec cet article, la nécessité de garantir le pluralisme des médias. Dans sa jurisprudence, la Cour fait référence au rôle important des médias dans une société démocratique et à l'impératif de pluralisme, de tolérance et d'ouverture qui en découle.

La liberté d'information suppose que les citoyens ont accès à une variété d'informations. Il s'agit avant d'accéder à des opinions et des idées variées, mais aussi, dans un contexte plus large, à différents modes d'expression et autres aspects culturels. Dans le secteur des médias, l'uniformité renforce la tendance au conformisme et affaiblit la capacité d'apprécier d'autres perspectives et points de vue. La diversité des sources d'information est un facteur très important pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques, où elle contribue largement à prévenir l'émergence de positions dominantes et l'uniformité des médias.

Le Conseil de l'Europe se préoccupe depuis plusieurs années de la diversité et de la concentration des médias. On peut mentionner à cet égard, parmi ses travaux, deux recommandations du Comité des Ministres (Rec (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias et Rec (2007) 2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias), deux rapports du Panel consultatif sur les concentrations des médias, le pluralisme et les questions de diversité (« La diversité des médias en Europe », 2002, et « Concentrations transnationales des médias en Europe », 2004),

un rapport final sur l'étude commandée par le MC-S-MD à M. D. Ward, « Evaluation de la diversité des contenus dans les journaux et à la télévision, dans le contexte d'une tendance croissante à la concentration des marchés des médias », etc.

Ce thème relève directement du point 9 du Plan d'action adopté lors de la 7^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Kyiv, mars 2005) en tant que partie intégrante du Plan d'action du 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe.

Conformément à son mandat, adopté par le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC), le Groupe de spécialistes sur la diversité des médias (MC-S-MD) a été chargé d'élaborer, pour la période 2007-2008, « une proposition détaillée d'une méthodologie permettant de surveiller la concentration des médias et, si possible, de mesurer les effets de la concentration des médias sur le pluralisme et la diversité des contenus des médias ».

Un groupe de travail composé de représentants de la Croatie, de la Russie et de la Suisse, assisté par le Secrétaire, a été créé et chargé de préparer un projet de document offrant une synthèse des méthodes de suivi de la concentration des médias employées dans différents États membres. Afin d'obtenir des informations sur lesdites méthodes et sur leur éventuel impact sur la diversité des médias, un questionnaire a été envoyé aux États membres du Conseil de l'Europe en avril 2007 (voir annexe, page 14). Il a été convenu que le groupe de travail ad hoc utiliserait la compilation des réponses comme source d'information lors de la préparation du projet de document.

Le pluralisme et la diversité des médias sont des questions qui intéressent, outre le Conseil de l'Europe, différentes organisations telles que la Commission européenne et l'Unesco. La Commission européenne mène ac-

tuellement une étude sur les indicateurs du pluralisme des médias dans les États membres de l'Union. Selon le représentant de la Commission auprès du MC-S-MD, cette étude, basée sur trois ensembles d'indicateurs, devrait offrir un meilleur aperçu des différentes méthodes employées par les 27 pays membres de l'Union pour protéger le pluralisme des médias. Elle a pour but d'identifier les principales menaces au pluralisme des médias, mais aussi d'examiner des questions relatives à la sociologie, à la capacité du public d'accéder à différents médias, etc. En mars 2008, le programme international de l'Unesco pour le développement de la communication a adopté un cadre d'évaluation du développement des médias, qui peut être utilisé, entre autres, pour étudier le pluralisme et la diversité dans les médias. Ce document décrit les méthodes employées par les initiatives internationales œuvrant à l'évaluation de l'état de développement des médias. On peut également mentionner dans ce contexte plusieurs organismes exerçant des fonctions d'observation, tels qu'IREX, Freedom House, Reporters sans frontières, la Fédération internationale des journalistes, la Banque mondiale, etc. (voir *Conclusions et recommandations relatives à une éventuelle action future concernant le suivi de la concentration et de la diversité des médias*, page 12, pour plus de détails).

Le présent document porte sur les méthodes – mesures, outils et pratiques – employées dans les États membres pour étudier la concentration, le pluralisme et la diversité des médias. Il contient une série de propositions concernant l'action du Conseil de l'Europe en matière de suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias au niveau européen et au niveau des États membres.

Compte tenu de la complexité des questions étudiées et des nombreuses variables pouvant influencer la diversité des médias (volume du marché, volume d'audience, culture médiatique, etc.), le présent document ne tente pas de recenser des solutions

convenant à tous les États membres ; il s'agit plutôt de recommander certaines pratiques ayant fait leurs preuves et de suggérer des pistes pour la recherche scientifique et l'action publique.

Pratiques de suivi de la concentration et du pluralisme des médias dans les États membres

Cette partie a été préparée sur la base du recueil des réponses au questionnaire sur le suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias (MC-S-MD (2007)005 rev). Les informations sont présentées ici telles qu'elles figurent dans les réponses des États membres. Les pays qui n'ont pas répondu ne sont pas mentionnés dans les tableaux.

Qui assure le suivi ?

Tableau 1. Organes responsables du suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias

État	Organes responsables...	
	...du suivi de la concentration des médias	...du suivi du pluralisme et de la diversité des médias
Autriche	Tribunal de la concurrence, Conseil supérieur de la concurrence, Office fédéral de la concurrence, Procureur fédéral de la concurrence ; pour le secteur de la radiodiffusion, autorité de régulation <i>KommAustria</i>	Autorité de régulation <i>KommAustria</i> , Österreichische Auflagenkontrolle (ÖAK), Commission des subventions à la presse
Belgique: Communauté flamande	Autorité de régulation des médias de Flandres	Aucun organe responsable
Bulgarie	Commission pour la protection de la concurrence (CPC)	Le Conseil des médias électroniques (CEM) contrôle le contenu des émissions télévisées et radiophoniques.
Croatie	Autorité nationale de la concurrence (CCA) et Conseil des médias électroniques	Conseil des médias électroniques
Chypre	Autorité nationale de la radio et de la télévision (Crta)	Autorité nationale de la radio et de la télévision
République tchèque	Autorité nationale de protection de la concurrence Conseil de la radio et de la télévision. Le champ de compétence de l'autorité nationale de protection de la concurrence couvre tous les secteurs. Le Conseil de la radio et de la télévision supervise le secteur de la radiodiffusion.	Conseil de la radio et de la télévision (globalement responsable de la régulation dans le secteur de la radiodiffusion)
Danemark	Aucun organe responsable	Aucun organe responsable
Finlande	Autorité nationale de la concurrence	Aucun organe responsable
Allemagne	Commission d'étude de la concentration dans les médias (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK), autorité fédérale de la concurrence.	Les autorités de régulation des médias au niveau des Länder (<i>Landesmedien-anstalten</i>) octroient des licences de radiodiffusion aux diffuseurs privés à l'échelon local, régional, du Land ou fédéral, sous réserve que ceux-ci contribuent au pluralisme et à la diversité. En Allemagne, la presse n'est pas soumise à une régulation par voie de licences, et la politique audiovisuelle ne relève pas de l'État fédéral mais des Länder ; en l'absence d'autorité fédérale, la régulation est assurée par les <i>Landesmedienanstalten</i> .
Grèce	La régulation est assurée par une autorité indépendante, le Conseil national de la radio et de la télévision (NCRTV).	Le NCRTV est responsable du suivi du pluralisme et de la diversité des médias en Grèce.
Lituanie	Ministère de la Culture Pour ce qui est de l'information du public : Commission gouvernementale de la radio et de la télévision.	Le commissaire à l'éthique du journalisme veille au respect des principes relatifs à l'information du public prévus par la loi sur l'information du public et d'autres lois, soumet aux institutions publiques des propositions pour l'amélioration de la mise en œuvre de ces principes, et publie tous les deux ans une enquête analytique assortie de recommandations pour le développement d'une culture démocratique dans le domaine de l'information du public.
Pays-Bas	Autorité de régulation des médias (« <i>Commissariaat voor de Media</i> »).	Autorité de régulation des médias (« <i>Commissariaat voor de Media</i> »).

Tableau 1. Organes responsables du suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias

État	Organes responsables...	
	...du suivi de la concentration des médias	...du suivi du pluralisme et de la diversité des médias
Pologne	Il n'est pas prévu de système spécifique pour étudier la concentration des médias. Le Conseil national de la radio et de la télévision (autorité de régulation) a récemment publié plusieurs rapports sur le paysage de l'audiovisuel en Pologne, qui couvrent la question de concentration des médias dans ce secteur.	Le Conseil national a pour tâche de protéger la liberté d'expression à la radio et à la télévision, l'indépendance des radiodiffuseurs, et les intérêts publics ; il veille au respect des principes d'ouverture et de pluralisme dans l'audiovisuel.
Portugal	L'autorité de régulation des médias (ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social) et l'autorité de la concurrence (Autoridade da Concorrência) sont responsables du suivi de la concentration des médias.	L'ERC a pour tâches de : - promouvoir et conforter le pluralisme culturel et la diversité d'expression dans les médias [Article 7.a] ; - assurer le suivi de la concentration des médias afin de préserver le pluralisme et la diversité des médias [Article 8.b] ; - garantir la liberté d'expression et permettre la mise en concurrence des idées, dans le respect du principe de pluralisme et de l'indépendance éditoriale des médias.
Russie	L'agence fédérale de la presse et de la communication de masse est une autorité exerçant des fonctions exécutives dans le secteur de la création et du fonctionnement des médias et des services de communication de masse.	Agence fédérale de la presse et de la communication de masse
Espagne	Les autorités responsables de la concurrence (Service antimonopole et Tribunal antimonopole) examinent toutes les opérations de concentration (y compris dans le secteur des médias) et peuvent être saisies par une juridiction ou une partie pour mettre fin à des pratiques empêchant le libre jeu de la concurrence.	Les organes compétents sont le SETSI au niveau national et les communautés autonomes au niveau local et régional.
Suède	Autorité nationale de la concurrence	Aucun organe responsable
Turquie	Autorité nationale de la concurrence et Conseil supérieur de la radio et de la télévision	Conseil supérieur de la radio et de la télévision
Royaume-Uni	L'autorité de régulation des médias (Ofcom) veille au respect des règles de propriété applicables aux médias. Les lois relatives à la concurrence relèvent de la compétence de l'autorité de la concurrence (Office of Fair Trading, OFT) et de la commission de la concurrence.	Aucun organe responsable

Objet du suivi

Tableau 2. Critères d'évaluation du niveau de concentration des médias

État	Critères d'évaluation du niveau de concentration des médias
Autriche, Allemagne	La détention d'une participation à hauteur de 25 % ou plus et d'une licence au niveau national risque de porter atteinte à l'indépendance et au pluralisme des médias (particulièrement dans le secteur des médias électroniques).
Croatie	Les critères d'évaluation du niveau de concentration des médias sont définis dans la loi sur les médias électroniques, qui prohibe les cas de « concentration illicite dans le secteur des médias » et veille au bon fonctionnement de la concurrence. L'autorité nationale de la concurrence examine les changements intervenant dans la répartition des parts de propriété pour détecter d'éventuelles concentrations illicites, définies comme suit : - le diffuseur d'un média électronique détient une licence au niveau national et une part supérieure à 25 % du capital d'un autre diffuseur détenant le même type de licence ou une licence au niveau d'une région, d'un comté, d'une ville ou d'une commune, et inversement ; - le diffuseur d'un média électronique détient une licence au niveau national et une part supérieure à 10 % du capital d'un autre diffuseur publiant des journaux quotidiens tirés à plus de 3000 exemplaires, et inversement ; - le diffuseur d'un média électronique détient une licence au niveau national et une part supérieure à 10 % du capital d'une personne morale agissant en qualité d'agence de presse, et inversement ; - le diffuseur d'un média électronique détient une licence au niveau national et publie parallèlement des journaux quotidiens tirés à plus de 3000 exemplaires ; - le diffuseur détient une licence au niveau local ou régional et une part supérieure à 30 % du capital d'un autre diffuseur détenteur d'une licence au niveau local ou régional couvrant la même zone géographique ; - le diffuseur détient une licence au niveau local ou régional et publie parallèlement des journaux quotidiens d'importance locale dans la même zone géographique ou dans une zone voisine.
Allemagne	Il est interdit qu'un diffuseur détienne une licence au niveau national et une part supérieure à 30 % du capital d'un autre diffuseur détenteur d'une licence au niveau local ou régional couvrant la même zone géographique.

Tableau 2. Critères d'évaluation du niveau de concentration des médias

État	Critères d'évaluation du niveau de concentration des médias
Croatie	Il est interdit qu'un diffuseur détienne une licence au niveau local ou régional et publie parallèlement des journaux quotidiens d'importance locale dans la même zone géographique ou dans une zone voisine.
Finlande	Les concentrations dépassant un certain seuil de chiffre d'affaires doivent être notifiées à l'autorité de la concurrence ; l'acquisition est alors suspendue jusqu'à la décision de l'autorité.
Quasi-totalité des États	Organisation ouverte et variée du marché dans le secteur des médias. La réglementation relative à la propriété dans le secteur des médias porte sur les points suivants : limitation de la détention de parts de capital (presse et radiodiffusion), obligation de déclarer d'éventuels changements dans la détention de parts de capital, examen des comptes des sociétés, limitation de la prise de participation par des organismes étrangers, limitations relatives aux acteurs du marché, et limitations relatives au niveau de couverture des médias, au niveau de distribution de la presse, à l'organisation du marché, ainsi qu'aux nouveaux-venus sur le marché.
Quasi-totalité des États	L'organisation du marché doit offrir aux personnes et aux sociétés un niveau suffisant de possibilités d'exercer leurs droits.
Autriche	Dans le cadre de l'octroi et du retrait de licences, KommAustria examine les critères susmentionnés relatifs aux prises de participations des sociétés du secteur des médias. Le § 11 PrTV-G interdit l'accès à la télévision aux sociétés éditrices ou productrices d'autres médias – radio, presse quotidienne, presse hebdomadaire, câble – et détendant un taux de couverture particulièrement élevé. Le § 9 PrR-G est l'équivalent du § 11 PrTV-G appliqué à la radio.
Autriche	La loi sur la concurrence et le conseil de la concurrence font obligation aux parties impliquées dans une fusion de mettre en place et de maintenir des sources d'information indépendantes et des canaux de production de médias indépendants.
Bulgarie, Finlande	La présence de leaders peut soulever de graves inquiétudes quant au risque de renforcer une position dominante existante.
Bulgarie	La place des entreprises dans le marché concerné avant et après la concentration (pouvoir économique et financier, accès à ce marché et aux marchés des biens et services connexes, obstacles juridiques et autres pour pénétrer le marché).
Chypre, République tchèque, Allemagne, Lettonie	Principe de transparence appliqué au régime de propriété de chaque média.
Quasi-totalité des États	Lois de régulation du marché ; aujourd'hui, les obligations relatives à la propriété des sociétés de médias ont été élargies au point que les marchés sont globalement régis par le droit de la concurrence.
Lettonie	Les participations croisées sont interdites.

Tableau 3. Critères et mesures visant à soutenir le pluralisme et la diversité des médias

État	Critères
Autriche, Danemark	Promouvoir la qualité et préparer l'avenir de l'industrie des médias.
Quasi-totalité des États	Inclure le pluralisme de l'information dans les paramètres de programmation des détenteurs de licences.
Bulgarie	Les campagnes électorales sont des périodes particulièrement propices à l'étude de la mise en œuvre des principes d'équité et d'objectivité.
Bulgarie	L'organisation examine toute demande ou réclamation émanant d'une personne ou d'une institution et prend des mesures concrètes sur la base de ses décisions ; le droit de réponse est un principe fondamental et doit être garanti aux personnes concernées.
Bulgarie	La diversité de l'information s'apprécie par rapport a) aux sujets traités (marchés spécifiques) et b) aux publics visés (créneaux).
Bulgarie	Présence d'organisations spécialisées dans le suivi de certains médias (télévision, radio, etc.) mais pouvant aussi analyser en profondeur les phénomènes, notamment de convergence, que connaît le secteur des médias dans son ensemble.
Espagne	Examen du respect des droits fondamentaux (minorités, égalité des chances, etc.) dans le cadre du suivi des contenus diffusés par les médias.
Croatie	Encouragement à la production et à la publication de contenus d'intérêt public par les médias du niveau local et régional.
Chypre	Principe de protection du pluralisme par la prévention des monopoles et des oligopoles.
République tchèque	Contrôle annuel approfondi visant à vérifier que les dispositions relatives au pluralisme de l'information ont été respectées.
Pologne	Possibilité de prendre des mesures visant à protéger le caractère local des diffuseurs locaux.
Autriche	Principe fondamental de la liberté d'expression.
Lituanie	Principe fondamental de la liberté d'expression.
Allemagne	Les radiodiffuseurs de service public sont tenus de contribuer au pluralisme des médias. En outre, l'octroi de licences suit une politique structurelle.

Tableau 3. Critères et mesures visant à soutenir le pluralisme et la diversité des médias

État	Critères
Pays-Bas	Les radiodiffuseurs de service public ont pour tâche de diffuser des informations et des points de vue de manière équilibrée.
Quasi-totalité des États	Organismes spécifiques chargés du suivi des médias ; relais entre les autorités de la radiodiffusion, les ministères et les institutions publiques (qui traitent les réclamations des citoyens).

Tableau 4. Mesures positives visant à garantir le pluralisme et la diversité des médias

État	Mesures de soutien
Autriche	Subventions spéciales visant à préserver la diversité, notamment dans la presse quotidienne régionale, accordées par le fonds pour la télévision et le fonds pour la numérisation (Fernsehfonds, Digitalisierungsfonds).
Autriche	Création d'une organisation chargée de contribuer à améliorer la qualité de la production et la capacité du secteur des médias à assurer la diversité du paysage culturel.
Autriche, Danemark	Mesures spéciales visant à promouvoir la qualité et à préparer le secteur des médias à l'avenir (subventions en faveur de la formation des journalistes, de l'emploi de correspondants étrangers, de la lecture de la presse dans les écoles, etc. ; institution chargée d'octroyer des aides financières).
Danemark	La distribution des journaux, de même que celle des périodiques culturels et politiques, bénéficie d'aides financières directes.
Croatie	Fonds pour la promotion du pluralisme et de la diversité des médias électroniques.
Pays-Bas	Le fonds pour la presse octroie des aides financières aux journaux et aux périodiques d'opinion sur une base temporaire ; les articles journalistiques diffusés sur internet bénéficient en outre d'une aide limitée, destiné à stimuler la diffusion d'informations et de points de vue.

Résumé

Les conclusions à tirer des réponses des États membres au questionnaire sur la méthodologie de suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias (MC-S-MD (2007) 005 rev) sont les suivantes :

Les réponses correspondent à des situations différentes, dans des pays différents, aux conceptions différentes du pluralisme et de la diversité des médias ; en conséquence, il est pratiquement impossible de formuler une définition commune et unique du pluralisme et de la diversité des médias pour l'ensemble des États membres.

Presque aucun pays ne dispose d'une définition officielle du pluralisme des médias ou de la diversité des médias.

Dans la plupart des pays disposant d'un système de soutien au pluralisme et à la diversité des médias, ces deux notions sont considérées comme un ensemble.

L'importance accordée aux notions de pluralisme et de diversité des médias diffère selon les contextes nationaux. Dans certains États membres, il existe des systèmes sophistiqués de suivi de la concentration des médias, et le résultat du suivi est mis en rapport avec l'état général de la liberté, du pluralisme et de la diversité des médias. Dans d'autres, aucune mesure n'est prise pour prévenir la concentration dans le secteur des médias, et en conséquence aucun suivi des résultats n'est prévu.

La plupart des réponses traitent de la situation dans le secteur des médias de radiodiffusion traditionnels, tandis que la presse et les nouveaux médias sont encore insuffisamment étudiés.

Les systèmes de suivi les plus avancés examinent les contenus des médias sous plusieurs angles : respect des droits fondamentaux, liberté d'expression, prise en compte des points de vue minoritaires, qualité des contenus et présence de contenus locaux et régionaux.

Seul un petit nombre de pays ont adopté des mesures positives visant à encourager le pluralisme et la diversité en sus des mesures visant à prévenir la concentration des médias.

Méthodologie pour le suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias : outils d'évaluation utilisés dans les systèmes de suivi existants et les études scientifiques

Types de suivi

Nous entendons ici par « suivi » l'examen de l'état du système de médias et l'observation de son évolution. Les dif-

férentes pratiques de suivi se distinguent par les types de données utilisées pour apprécier l'état de la diversité et du pluralisme des médias.

On distingue deux groupes de données : d'une part les données qualitatives, qui comprennent des rapports, des analyses, ainsi que des avis

et appréciations rendus par des professionnels, d'autre part les données quantitatives, c'est-à-dire la valeur, en chiffres, de certaines variables.

Evaluations, indicateurs, indices

L'Unesco a récemment publié un document de réflexion sur les indicateurs de développement (*Defining indicators of Media Development*, mars 2007), qui décrit 26 programmes de suivi (internationaux ou régionaux pour la plupart) dans le domaine du développement et de la liberté des médias. Tous ces programmes s'appuient sur des indicateurs mesurables, quantitatifs ou qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs dérivent de données factuelles tandis que les indicateurs qualitatifs dérivent de différents types d'appréciation et d'évaluation. Le document de réflexion décrit les méthodes employées par les programmes internationaux d'évaluation de l'état de développement des médias. Certains de ces programmes couvrent un grand nombre d'aspects du développement des médias, d'autres se limitent à quelques aspects seulement, tels que la liberté des médias.

Les campagnes de suivi sont principalement le fait d'organisations internationales et/ou non-gouvernementales : indice de durabilité des médias de l'Irex, enquête sur la liberté de la presse de *Freedom House*, initiative danoise sur le suivi et les indicateurs de la communication pour le développement, classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, questionnaire de la Fédération internationale des journalistes sur la qualité dans le journalisme, et indicateurs de développement de la Banque mondiale, pour ne citer que les plus connus.

Parmi les programmes de suivi décrits, au moins cinq couvrent des aspects relatifs au pluralisme et à la transparence de la propriété, au pluralisme des sources d'information (équilibre des sources publiques, privées et de la société civile), ainsi qu'à la prise en compte de la diversité de la société et à la promotion de contenus à caractère social ou intéressant les minorités.

Les indicateurs du développement des médias adoptés en mars 2008 par le

Programme international pour le développement de la communication (PIDC) de l'Unesco se répartissent en cinq catégories dont l'une, appelée « Pluralisme et diversité des médias, cadre économique dans lequel tous les acteurs sont en situation d'équité concurrentielle, et transparence de la propriété », comprend les variables suivantes : « a) concentration des médias, b) un mélange varié de médias publics, privés et communautaires, c) attribution de licences et de bandes de fréquences, d) taxation et régulation commerciale, et e) publicité ». Le rapport publié par le programme mentionne la Recommandation de 2007 du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias en indiquant qu'elle offre « un étalon permettant d'évaluer les mesures prises au niveau national ».

Le programme de l'Unesco comporte une autre catégorie d'indicateurs, appelée « Les médias comme plateforme pour un débat démocratique ». Ces indicateurs traitent plus particulièrement des aspects liés à la diversité et au pluralisme des contenus : « a) les médias reflètent la diversité de la société, b) le modèle du service public audiovisuel, c) autorégulation dans les médias, d) conditions requises pour le respect de l'équité et de l'impartialité, e) taux de confiance du public à l'égard des médias et f) la sécurité des journalistes ».

Les indicateurs de la concentration des médias couvrent l'adoption par l'État de mesures positives visant à promouvoir des médias pluralistes, ainsi que leur mise en œuvre. Le rapport de l'Unesco recommande que l'appréciation de la diversité et du pluralisme des médias s'appuie sur des rapports et des analyses mais aussi sur

» l'« analyse des contenus par des institutions crédibles, établissant un lien entre le contenu des médias et leur propriété » ;

» des rapports « sur la concentration des médias et les mesures prises par l'État afin de promouvoir la diversité de la propriété ».

La liste qui suit énonce différentes méthodes employées pour assurer le suivi du système des médias, y compris la

performance, la diversité et le pluralisme des médias :

» une commission de professionnels des médias évalue l'évolution d'une série d'indicateurs, dont la moyenne forme un indice (qualitatif, validité selon le choix des membres de la commission et la qualité des indicateurs) ;

» questionnaires d'autoévaluation (qualitatif) complétés par une documentation (lois, études, données objectives) ;

» questionnaires remplis par des sources non définies (qualitatif, validité scientifique incertaine) ;

» statistiques (données quantitatives, chiffres officiels – volume et développement du secteur des médias – radio, télévision, presse, téléphone, nouveaux médias, agences de production, études de marché, etc.) ;

» interviews approfondis (qualitatif, scientifique) ;

» groupes de discussion ;

» données quantitatives (tirages, audiences, accès, etc.) ;

» études indépendantes ;

» indicateurs agrégés :

– Banque mondiale – variables issues de 32 sources de données distinctes ;

– PNUD – indice de communication – indicateurs corrélés du tirage de la presse quotidienne et du nombre de postes de radio et de télévision, rapportés à la population ; pourcentage de la population connectée à internet, distribution pondérée des hôtes internet.

Recherche scientifique

De nombreuses études scientifiques ont été menées dans le but d'évaluer l'état de la concentration des médias au niveau national. Pour réaliser ce type d'étude, il est nécessaire de disposer, entre autres, de données sur l'organisation du secteur des médias. A cet effet, le service *European media monitor*, projet conduit par l'autorité des médias des Pays-Bas en coopération avec ses homologues d'Allemagne, d'Italie et de Pologne, collecte les données suivantes :

Télévision

- » nombre de chaînes gratuites (nationales, régionales/locales, généralistes, thématiques, publiques, privées)
- » nombre de chaînes payantes
- » nombre de diffuseurs de chaînes gratuites
- » nombre de diffuseurs de chaînes payantes
- » nombre de propriétaires
- » temps d'écoute total
- » part d'audience par chaîne (temps d'écoute)
- » part d'audience par diffuseur (temps d'écoute)

Radio

- » nombre de stations (nationales, régionales/locales, publiques, privées)
- » nombre de diffuseurs
- » nombre de propriétaires
- » temps d'écoute total
- » part d'audience par chaîne (temps d'écoute)
- » part d'audience par diffuseur (temps d'écoute)

Presse quotidienne

- » nombre de titres (payants, gratuits, nationaux, régionaux/locaux, généralistes, spécialisés)
- » nombre d'éditeurs
- » nombre de propriétaires
- » tirage total
- » part de marché par titre (tirage)
- » part de marché par éditeur (tirage)

Presse hebdomadaire

- » nombre de titres (payants, gratuits, nationaux, régionaux/locaux, généralistes, spécialisés)
- » nombre d'éditeurs
- » nombre de propriétaires
- » tirage total
- » part de marché par titre (tirage)
- » part de marché par éditeur (tirage)

Internet

Considéré pendant de longues années comme un média secondaire, l'internet se positionne de plus en plus comme un média de même niveau que la presse, la radio et la télévision. Son impact sur le public dépend des facteurs suivants :

- » nombre de foyers connectés ;
- » types de sites visités (divertissement ou information) ;
- » fréquence des connexions.

Des données concernant la propriété des médias sur internet sont également collectées.

D'autres études (moins nombreuses) s'intéressent aux contenus des médias, s'agissant généralement de la télévision et de la presse quotidienne. Elles traitent de la diversité des formats et des genres, de la diversité et du pluralisme des idées (principalement dans les programmes d'information), et de la diversité culturelle (culture d'origine du programme, valeurs).

Seul un petit nombre d'études scientifiques portent sur les liens entre la diversité ou le pluralisme des contenus et le niveau de concentration ou de concurrence. Les résultats de ces études montrent que, dans le marché des médias, la relation entre le niveau de concentration/concurrence et la diversité est de type curviligne (van Cuijlenberg, 2007). La forme du marché n'est pas le seul facteur d'influence : la diversité est également tributaire d'autres facteurs tels que le volume du marché des médias et la culture des médias. Des recherches scientifiques restent à mener à cet égard.

Mesurer la concentration/ concurrence et la diversité dans le secteur des médias

La mesure de la concentration relève généralement d'un travail scientifique, parfois intégré dans un processus de suivi (ex. : le *Media Monitor* de l'autorité des médias des Pays-Bas).

Concentration/concurrence

La concentration et la concurrence sont deux faces de la même variable du marché des médias ; si l'une est connue, l'autre l'est également, par sy-

métrie. Seule la concentration horizontale des médias (même marché des médias et même type de média) est mesurée par des méthodes empiriques. Les concentrations diagonale (transmédias) et verticale (sur l'ensemble de la chaîne) ne sont pas mesurées. A l'avenir, il sera nécessaire de quantifier ces autres types de concentration également.

Détermination des niveaux de *concentration* dans les marchés de médias :

C3 = cumul des trois principales parts de marché, avec la notation suivante : 0-35 = faible concentration, 36-55 = concentration moyenne et 56+ = concentration élevée (et faible concurrence)

Ce type de mesure est le plus simple à appliquer et le plus couramment utilisé dans les études de suivi de l'action publique. Son avantage tient au fait qu'il suffit de connaître les parts de marché (audience, mais aussi, éventuellement, publicité) des principaux concurrents et non des données exactes couvrant l'ensemble des acteurs ou 100 % du marché.

Détermination des niveaux de *concurrence* dans les marchés de médias :

L'index Herfindahl-Hirschman est la racine carrée de la somme des carrés des parts de marché de tous les concurrents sur les marchés concernés.

$$HHI = \sum m_i$$

m_i = part de marché/d'audience de l'entité i

1/n (pleine concurrence, un nombre n de sociétés de taille égale sont présentes sur un marché) à 1 (monopole)

$0 \leq HHI < .10$ faible concentration (plus de 10 concurrents de puissance égale – vive concurrence)

$.10 \leq HHI < .18$ concentration moyenne (plus de 5 concurrents de puissance égale)

$HHI \geq .18$ forte concentration (5 concurrents, ou moins, de puissance égale)

Diversité

La diversité se définit comme la mesure dans laquelle les contenus des médias diffèrent selon un ou plusieurs

critères (van Cuilenberg et McQuail 1982, 1983). Elle peut être mesurée par différentes méthodes statistiques¹ :

Coefficient de variation des variables d'intervalle et de ratio – mesure de la variance des contenus (van Cuilenberg 2007)

D (diversité) = σ (écart type) / μ (moyenne)

Indice d'entropie des variables nominales

D (diversité) = $(-\sum p_i^2 \log p_i) / \log n$

n = nombre de catégories de type de contenu

p = nombre d'échantillons de la catégorie de type de contenu i

i = catégorie

1. Jan van Cuilenberg (2007) décrit des mesures de la concentration/concurrence et des mesures de la diversité.

Diversité des contenus : diversité réflexive, diversité ouverte

Il existe également des formules permettant de mesurer deux types de diversité au niveau des contenus (van Cuilenberg 2007). La diversité réflexive décrit les préférences des utilisateurs des médias, et l'impact de ces préférences sur les contenus. La diversité ouverte mesure quant à elle l'équilibre de la présence d'idées différentes dans les médias. Ces deux méthodes nécessitent une analyse préalable des contenus afin de pouvoir quantifier les catégories comme base des recherches.

Conclusion

Le bref aperçu des programmes de suivi existants montre que la détermination des indicateurs s'appuie à la fois sur des informations quantitatives et sur des informations qualitatives,

celles-ci étant les plus fréquentes (analyses, évaluations, etc.).

Nombre de méthodes de suivi ou d'évaluation employées actuellement ne sont pas scientifiques dans la mesure où elles ne sont pas transposables ou manquent d'objectivité au niveau de la collecte des données, du type de données ou de la procédure. Nous sommes d'avis qu'il serait préférable de fonder le suivi sur des données quantitatives et objectives. Le projet *European media monitor* conduit par l'autorité des médias des Pays-Bas collecte actuellement des données relatives à l'organisation des marchés des médias.

La méthodologie d'évaluation de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias devrait être scientifique, complète, et intégrer des indicateurs de la diversité structurelle du marché ainsi que des indicateurs de la diversité et du pluralisme des contenus.

Conclusions et recommandations relatives à une éventuelle action future concernant le suivi de la concentration et de la diversité des médias

► Considérant que la plupart des États membres ont mis en place des autorités spécialisées responsables de la concentration des médias, mais que celles-ci assurent rarement un suivi effectif de la concentration des médias et plus rarement encore un suivi de la diversité et du pluralisme des médias, les États membres devraient mettre en place, s'ils ne l'ont pas déjà fait, des organismes spécialisés et des systèmes permettant d'assurer le suivi du paysage médiatique en portant une attention particulière au pluralisme et à la diversité des médias. Il appartient aux États membres de déterminer quel organe précis devrait être chargé de ces fonctions (organisme public, université, ONG professionnelle, etc.).

► Considérant que tous les États membres qui ont répondu au questionnaire du MC-S-MD y mentionnent, de diverses manières, la diversité et le pluralisme, mais qu'aucun d'entre eux

ne dispose de définitions officielles de ces concepts, il conviendrait, pour mesurer et suivre la diversité et le pluralisme des médias, d'en formuler au moins une définition de travail. On pourrait notamment envisager d'utiliser la variance (au sens statistique) comme indicateur indirect. Selon qu'il s'agirait de mesurer la diversité ou le pluralisme, on pourrait utiliser comme indicateurs la variance des contenus, celle des genres journalistiques, celle d'une série d'organes de presse, etc. Il conviendrait de tenir une discussion approfondie, réunissant des responsables politiques et des chercheurs au niveau national et européen, pour déterminer s'il est possible de s'accorder sur des définitions de travail de la diversité et du pluralisme et, en conséquence, sur les moyens de mesurer ces facteurs.

► Les États membres devraient mettre en place une collecte régulière

des principales données décrivant l'organisation du marché de leurs systèmes de médias, y compris des données sur les propriétaires. L'organisation du marché n'est certes pas le seul facteur déterminant la diversité et le pluralisme des médias, mais il est important d'en connaître la forme et les tendances car, les médias agissant dans le cadre du marché, celui-ci délimite leurs perspectives de développement.

► Le Conseil de l'Europe devrait encourager les États membres à réunir des responsables politiques et des experts des médias afin de s'attaquer en connaissance de cause et de manière constructive et efficace aux défis posés par les médias et leur rapide évolution dans les démocraties. La tenue de réunions régulières avec de tels participants pourrait être un moyen efficace d'assurer le suivi de la diversité et du pluralisme des médias et, ainsi, de faire évoluer le cadre juridi-

que et politique dans ce domaine. Une coopération de longue durée entre les responsables politiques et les experts des médias serait très utile pour recenser et appliquer, sans efforts ni coûts excessifs, des méthodes pratiques de suivi de la concentration, de la diversité et du pluralisme des médias. Les États membres devraient encourager le développement de la recherche en économie des médias, notamment pour établir des concepts permettant de mieux appréhender les questions relatives au pluralisme et à la diversité des médias.

» Etant donné la nécessité d'analyser les contenus pour en mesurer le pluralisme et la diversité, les États membres devraient, dans le cadre de leurs mesures de soutien, convenir avec les établissements scientifiques de procéder à une telle analyse sur une base annuelle. Un ensemble d'échantillons collectés sur au moins une semaine (la durée optimale serait de deux semaines), composé des principales émissions d'information radiophoniques et télévisées, ainsi que des principaux titres de la presse quotidienne, offrirait un bon aperçu de l'état du pluralisme des médias. Ces données seraient complétées par l'étude de l'accessibilité et de l'utilisation des ressources sur internet ainsi que du nombre d'organes de presse professionnels (titres de presse, radiodiffuseurs, etc.) présents sur internet. La question de la possibilité de mesurer la concentration des médias sur internet pourrait être examinée dans ce cadre. La conduite régulière de cet exercice ferait apparaître les tendances en matière de concentration et de concurrence sur les marchés des médias, ainsi qu'en matière de diversité et de pluralisme des médias.

» Dans le cadre de l'étude des questions liées à la diversité et au pluralisme des médias, il convient de s'interroger sur la question de savoir si la diversité « apparente » (existence d'un grand nombre de chaînes) implique également une diversité « réelle ». Il s'agit de savoir quelle est la part de la population ayant accès aux diverses chaînes, et pouvant en payer le prix. Il faudrait vérifier si, dans l'environnement numérique, l'augmentation du nombre de chaînes induit une augmentation de la diversité, et si la présence d'un grand nombre de sources peut être considérée comme un facteur de diversité réelle dès lors que leur utilisation est payante.

» Observer l'évolution rapide des attitudes à l'égard des médias et en particulier des médias participatifs et nomades/mobiles. A cet égard, l'accessibilité et l'utilisation des TIC ainsi que l'éducation aux médias revêtent une importance décisive pour l'esprit critique des créateurs et des consommateurs de contenus médiatiques.

» Encourager l'inclusion, dans les programmes de formation des journalistes, de matières telles que les règles d'éthique du journalisme et les codes de déontologie afin de promouvoir la connaissance, parmi les professionnels des médias, des questions liées à la liberté du journalisme et aux valeurs fondamentales telles que le pluralisme et la diversité des médias (cette tâche pourrait être assumée par différentes organisations européennes d'enseignants du journalisme).

» Examiner la possibilité de mesurer la diversité des médias à l'aide d'autres variables, en rapport avec la concentration des médias. Exemples :

– l'existence d'aides aux productions indépendantes (il serait utile de déter-

miner le nombre de « clients » pour lesquels travaillent les producteurs indépendants) ;

– l'existence de mesures juridiques, financières et administratives d'aide aux médias de la société civile ;

– le niveau de concurrence dans certains marchés médiatiques ; cette valeur peut être utilisée comme variable indépendante en remplacement de la concentration des propriétaires, valeur plus fréquemment utilisée ;

– le niveau d'accès technique aux médias et en particulier aux nouveaux médias des téléphones portables, sur internet et autres, pour tous les groupes de population ;

– la présence de contenus d'intérêt politique et social dans les médias des téléphones portables et sur internet.

Dans le cadre de l'analyse des contenus, il serait utile d'apporter une attention particulière aux informations et à l'actualité, qui sont les contenus les plus essentiels dans une démocratie.

Il serait également utile d'étudier les modes d'utilisation et de création des médias par le public, qui évoluent sous l'influence des nouvelles technologies, et de vérifier s'il est suffisant, aujourd'hui, d'offrir les informations traditionnellement considérées comme importantes pour une démocratie.

» Le Secrétariat, avec l'aide éventuelle de consultants externes, du CDMC et de membres du groupe, devrait préparer un recueil de textes sur la concentration, le pluralisme et la diversité des médias (contenant les normes et rapports du Conseil de l'Europe). Eu égard à l'importance des questions examinées, ce document devrait être publié en ligne aux fins d'information du public.

Annexe. Questionnaire sur la méthodologie pour le suivi de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias

1. Suivi de la concentration des médias

a. Quelle loi régule la concentration des médias dans votre pays ? Quand a-t-elle été adoptée ?

b. Est-ce qu'il y a un système de suivi de la concentration des médias dans votre pays ? Si oui :

i. Veuillez indiquer le nom de l'organisme responsable.

ii. Quels secteurs – la presse, la radio-diffusion ou les nouveaux médias – y sont inclus ?

iii. A quels intervalles les rapports de suivi de la concentration des médias sont-ils publiés ?

iv. Quand le dernier rapport de suivi a-t-il été publié ?

v. Veuillez décrire la méthode et les critères d'évaluation du niveau de la concentration des médias.

2. Suivi du pluralisme et de la diversité des médias

a. Comment le pluralisme et la diversité des médias sont-ils définis dans votre réglementation ?

b. Est-ce qu'il y a un système de suivi du pluralisme et de la diversité des médias dans votre pays ? Si oui :

i. Quel organisme en est en charge ?

ii. Comment est-ce que vous mesurez ou évaluez le degré de pluralisme et de diversité des médias ?

iii. Quels aspects du pluralisme et de la diversité est-ce que vous suivez :

– la structure (diversité des organismes de médias, composition des marchés médiatiques nationaux et locaux, audiences et structures de régulation, etc.) ?

– le contenu (genres, formats, opinions, y compris les opinions politiques, culturelles, religieuses, etc.) ?

– sources (agences d'information, production indépendante, etc.) ?

iv. Veuillez décrire les mesures de soutien et les mécanismes de suivi que

vous avez mis en place afin d'encourager le pluralisme et la diversité des médias.

3. Études récentes dans votre pays

a. Veuillez énumérer les études récentes publiées dans votre pays sur :

i. la concentration des médias en général ;

ii. l'impact de la concentration sur le pluralisme du contenu des médias ;

iii. la satisfaction de l'audience vis-à-vis du pluralisme du contenu des médias.

b. Est-ce qu'il y a des études disponibles (en anglais ou en français) que vous pourriez nous envoyer ?

c. Veuillez énumérer les institutions compétentes qui sont actives dans le domaine de la concentration, du pluralisme et de la diversité des médias.

4. Avez-vous des commentaires supplémentaires ?

**Division des médias et de la société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme
et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int/media**