

*CENTRE D'ÉTUDES SUR LES MÉDIAS*

**La propriété croisée des médias  
au Canada**

**Rapport présenté au  
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes  
et à  
Patrimoine canadien**

Février 2001

#### **4. L'EXPERIENCE ÉTRANGÈRE** *(par Daniel Giroux et Richard Langelier)*

Le recours aux acquis d'autres pays démocratiques avancés constitue une source d'inspiration, un point de comparaison à l'aune de laquelle peut se mesurer et se comparer l'expérience canadienne, en même temps qu'un élément essentiel du contexte global dans lequel doivent maintenant évoluer les entreprises canadiennes et québécoises.

Certes, il nous faut choisir, dans la palette presque infinie d'expériences, de situations et de normes, celles qui, en fonction de la similitude des contextes, des traditions ou de l'influence de leur modèle de régulation, sont les plus susceptibles d'éclairer les décideurs, tout autant que l'opinion publique et les acteurs. D'entrée de jeu, mentionnons que la plupart des pays démocratiques se sont donné des règles en matière de concentration de la propriété des médias (monomédia et propriété croisée) adaptées à la taille de leur marché ainsi qu'à la structure médiatique existante. Ces différences, et d'autres encore, imposent la plus grande prudence dans l'analyse des textes étrangers. Il faut comprendre en effet que, dans chaque cas, les règles adoptées s'inscrivent dans un contexte historique et politique particulier.

Nous allons donc examiner brièvement les expériences américaine, britannique, française et australienne en tentant d'exposer sommairement les règles juridiques applicables en matière de propriété mixte ou croisée des organes médiatiques, le contexte de leur émergence et les débats récents qu'a suscité leur application.

#### **4.1 Les États-Unis**

##### **4.1.1 Les normes juridiques applicables**

Pour comprendre l'évolution récente des normes juridiques sur la propriété croisée aux États-Unis, il est essentiel d'examiner l'évolution du cadre législatif survenue en 1996.

Cette nouvelle loi de 1996<sup>1</sup> repose sur une philosophie nettement libérale. Dans son préambule, on indique que cette loi fut adoptée :

---

<sup>1</sup> 47 U.S.C. # 161; Telecommunications Act of 1996, Pub. Law n° 104-104, # 202, 110 Stat. 56 (1996).

to promote competition and reduce regulation in order to secure lower prices and higher quality services for American telecommunications consumers and encourage the rapid deployment of new telecommunications technologies<sup>2</sup>.

Il est clair que pour le Législateur américain, le développement de la concurrence s'accorde avec la diminution de la réglementation, les forces du marché allant assurer la relève. La conséquence de ce principe est d'obliger une révision de la réglementation tous les deux ans pour vérifier si « such regulation is no longer necessary in the public interest as the result of meaningful economic competition between providers of such service [...] shall repeal or modify any regulation it determines to be no longer in the public interest<sup>3</sup> ». En procédant à cet examen, la FCC prend en considération les éléments suivants :

- (1) the purpose of the rule;
- (2) the advantages of the rule;
- (3) the disadvantages of the rule;
- (4) what impact competitive developments have had on the rule;
- (5) whether to recommend modification or revocation of the rule.<sup>4</sup>

Pour la FCC, l'élimination de toute réglementation inutile ou obsolète permettrait de réduire les coûts indirects que doit assumer l'industrie et, en conséquence, pourrait se traduire par des gains pour le consommateur. Toutefois, la FCC reconnaît aussi que le souci du développement de la concurrence entre les partenaires sur le marché ne peut pas toujours s'accompagner d'une élimination de la réglementation si d'autres considérations de principe sont en cause. La possibilité d'un accès universel à diverses sources médiatiques ou d'un accès le plus large à une vaste gamme de services constitue, au dire des personnels de la FCC, un motif du maintien de la réglementation<sup>5</sup>.

L'évaluation des conséquences de la loi de 1996 a fait l'objet d'appréciations contradictoires par les analystes des médias. Pour les uns, associés aux entreprises de communication, il s'agissait là d'une nécessité répondant aux nouvelles réalités de ce secteur. Pour d'autres, cette loi vise à « déréglementer toute l'industrie des communications pour laisser au marché, en dehors du champ politique, le soin de déterminer l'évolution de l'autoroute de l'information et du système des

---

<sup>2</sup> 1996 Act, introductory statement.

<sup>3</sup> 1996 Act, art. 202.

<sup>4</sup> FCC, *Biennial Regulatory Review 2000 Staff Report*, 18 septembre 2000, p. 3.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 6.

communications<sup>6</sup> «. Partant de l'influence que cette loi risque d'avoir à l'échelle internationale, compte tenu de la place des grandes sociétés américaines dans le secteur des communications, le même auteur n'hésite pas à la qualifier de « loi mondiale<sup>7</sup> ».

La loi de 1996 a conduit à la modification de plusieurs règles importantes concernant la propriété des médias. L'ancienne règle limitant la propriété de la télévision nationale à 12 stations et à 25 % de l'audience nationale a été modifiée et aucune limite du nombre de stations n'a été fixée alors que la part de l'audience nationale a été portée à 35 %. De même, les règles limitant la propriété de la radio commerciale à 20 stations AM et 20 stations MF sur le plan national et prévoyant que l'auditoire potentiel de celles-ci ne pouvait dépasser 25 % de l'auditoire national ont été abrogées. Elles ont été remplacées par un nombre maximal de stations dans un même marché, établi selon le nombre de stations qui y sont présentes. La loi demandait aussi à la FCC de revoir ses diverses règles relatives à la propriété croisée.

Toutefois, la FCC n'a pas procédé avec précipitation pour revoir ces règles. Au contraire, elle a engagé un large débat public où tous les groupes intéressés ont pu intervenir et faire connaître leurs points de vue sur la question<sup>8</sup>.

Dans un premier temps, en 1998-1999, l'organisme réglementaire a modifié la mesure interdisant la propriété croisée de stations de télévision et de radio sur un même marché (*one-to-a-market rule*). Une telle possibilité est toutefois encadrée par des règles strictes relatives, en particulier, au nombre de voix indépendantes subsistant dans le marché après la transaction.

Puis, en mai 2000, après un débat public d'envergure, la FCC a décidé de maintenir sa règle interdisant à une entreprise exploitant un quotidien d'obtenir une licence de télévision ou de radio pour desservir la même communauté.

Il s'agit de la section 73.3555(d) des règles de la Commission :

---

<sup>6</sup> McCHESNEY, Robert W., « Les géants des médias : une menace pour la démocratie » dans CHOMSKY, Noam et Robert McCHESNEY, *Propagande, médias et démocratie*, Montréal, Les éditions Écosociété, 2000, p. 147.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>8</sup> Voir, par exemple les points de vue de plusieurs groupes opposés à la révision des règles régissant la propriété croisée de stations de radio et de stations de télévision :

<http://www.mediaaccess.org/programs/diversity/comments/rdiotvxo.htm>

No license for an AM, FM or TV broadcast station shall be granted to any party (including all parties under common control) if such party directly or indirectly owns, operates or controls a daily newspaper [dans la même communauté].<sup>9</sup>.

Avant de passer en revue les arguments des commissaires concernant cet aspect de la propriété croisée, il est utile de rappeler comment la règle a été appliquée depuis son entrée en vigueur en 1975.

Précisons d'abord que la FCC n'a pas touché aux droits acquis de certaines entreprises qui exploitaient au moment de l'adoption de la mesure un journal et une station de télévision dans le même marché (une vingtaine de marchés dont Chicago, San Francisco, Atlanta et Dallas). Par la suite, la Commission a appliqué la règle de façon ferme<sup>10</sup>, sauf circonstances exceptionnelles. Comme elle le rappelle dans une décision de 1997 : « 44. The Commission has granted permanent waivers of the cross-ownership rule only twice in the past twenty years<sup>11</sup> ». Et dans chaque cas, rappelle-t-elle, des circonstances exceptionnelles, mettant en jeu la survie financière de la société, étaient en cause et c'est afin d'éviter la faillite et, conséquemment, une atteinte plus grave encore à la diversité que les fusions furent acceptées. Essentiellement, quatre situations sont alors considérées par la FCC comme pouvant conduire à une propriété croisée de ce type, donc aller à l'encontre de la règle :

(1) where there is an inability to dispose of an interest in order to conform to the rules; (2) where the only sale possible is at an artificially depressed price; (3) where separate ownership and operation of the newspaper and the station cannot be supported in the locality; and (4) where, for whatever reason, the purposes of the rule would be disserved by divestiture<sup>12</sup>.

Même « the existence of even a considerable number of media voices in a market is not sufficient, without additional “special circumstances”, to justify a waiver of the cross-ownership rule<sup>13</sup> ». Les engagements pris par l'acquéreur en faveur de l'amélioration de la qualité de la programmation ne

---

<sup>9</sup> FCC, *Biennial Review Report*, FCC00-191, mai 2000, p. 42.

<sup>10</sup> Le juriste Jerome Barron estime pour sa part que la FCC a été plutôt libérale dans l'octroi de dérogations temporaires. Il estime que si ces dernières sont octroyées de façon trop routinière, les règles peuvent s'apparenter à du formalisme. BARRON, Jerome A., *The Background, Impact and Future of the FCC's Newspaper/Broadcast Cross-ownership rule*, novembre 2000, p. 11.

<sup>11</sup> *Stockholders of Renaissance Communications Corporation v. Tribune Company*, 1997, p. 20.

<sup>12</sup> *Stockholders of Renaissance Communications Corporation v. Tribune Company*, 1997, p. 14.

<sup>13</sup> *Stockholders of Renaissance Communications Corporation v. Tribune Company*, 1997, p. 21.

constituent pas une circonstance suffisante, car de tels arguments pourraient être avancés à peu près dans tous les cas<sup>14</sup>.

#### 4.1.2 Le contexte d'émergence des normes américaines et les débats actuels

Comme on l'a vu précédemment, c'est la Cour suprême américaine qui a élaboré les concepts qui structurent les politiques de régulation des médias et, en particulier, les règles applicables en matière de propriété croisée des médias. Même si les arrêts rendus dans les affaires *Abrams v. United States* et *Associated Press et al. v. United States* ont permis de poser les premiers jalons de cet édifice conceptuel, il ne faudrait pas croire qu'ils sont les seuls ayant permis de dégager les principes du pluralisme et de la diversité dans l'univers médiatique. Tant s'en faut, puisque ces arrêts ne constituent que des maillons dans une longue chaîne de précédents judiciaires prenant le pluralisme comme principe et les divers éléments de la constellation médiatique comme moyen de le concrétiser<sup>15</sup>.

Partant de ce fait, la Cour suprême américaine n'a pas de mal à admettre que les règles de la FCC, qui ont pour but de « promoting widespread dissemination of information from a multiplicity of sources », constituent « an important governmental interest ». Mieux encore, le tribunal n'hésitera pas à conclure que :

Assuring that the public has access to a multiplicity of information sources is a governmental purpose of the highest order, for it promotes values central to the First Amendment<sup>16</sup>.

Pour comprendre comment se sont articulées les conceptions de la diversité des sources et des organes médiatiques dans les politiques de la FCC, il est important de rappeler comment ces concepts sont définis aux États-Unis. Pour la FCC, « outlet diversity » réfère « to a variety of delivery services (e.g. broadcast stations) that select and present programming directly to the public » alors que « source diversity » s'applique à « a variety of program producers and owners ». La FCC a toujours considéré que l'un n'allait pas sans l'autre.

#### *Le débat*

---

<sup>14</sup> Nous verrons plus loin que des assouplissements sinon des changements à la règle sont fort plausibles sous la nouvelle administration américaine.

<sup>15</sup> Voir entre autres : *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 270 (1964); *United States v. Midwest Video Corp.* 406 U. S. 649, 668 n° 27 (1972).

<sup>16</sup> *Turner Broadcasting System Inc. v. FCC*, 512 U. S. 622, 663 (1994) (Turner I).

Quels sont les arguments invoqués tant au soutien de la politique concernant la propriété croisée qu'en faveur de changements d'importance?

La décision de la FCC en mai 2000, de maintenir l'interdiction qui est faite au propriétaire d'un quotidien de détenir une licence de radio ou de télé dans le même marché, n'a pas été entérinée par tous les commissaires. Voyons d'abord les justifications du groupe majoritaire (trois sur cinq).

Pour la majorité des membres de la Commission, le meilleur moyen de s'assurer que les médias présentent au public des points de vue variés et opposés sur les événements est encore qu'ils appartiennent à des propriétaires différents. On ne peut espérer d'une entreprise, qui posséderait à la fois un quotidien et une station de télévision dans un même marché, qu'elle offre la même diversité de points de vue que s'il y a deux opérateurs s'y livrant concurrence. La multiplicité des propriétaires (*outlet diversity*) est donc toujours considérée comme primordiale pour assurer la diversité de l'information (*viewpoint diversity*).

Dans leur décision de mai 2000, les commissaires majoritaires écrivent :

91. [...] although some grandfathered combinations<sup>17</sup> report that efficiencies they have derived therefrom have enabled them to air more news and public affairs programming than their competitors such additional programming does not necessarily enhance our policy goal of viewpoint diversity if the additional programs all come from the same source. The Commission has previously explained that its cross-ownership and multiple ownership rules encourage "outlet" and "source" diversity as an indirect means to achieve viewpoint diversity [...].

92. Thus, as the Commission stated when it adopted the newspaper/broadcast cross-ownership rule : «it is unrealistic to expect true diversity from a commonly-owned newspaper combination. The divergence of their viewpoints cannot be expected to be the same as if they were antagonistically run...»<sup>18</sup>

Au soutien de sa politique, la FCC explique aussi que :

- la plupart des nouveaux médias apparus ces dernières années ne sont pas des substituts aux journaux et aux stations de télévision en ce qui concerne l'information locale;

---

<sup>17</sup> Il s'agit des exceptions pour droits acquis de 1975.

<sup>18</sup> FCC, *Biennial Review Report*, FCC00-191, mai 2000, p. 50 et 51.

- la télévision et les quotidiens constituent les principales sources de nouvelles et d'affaires publiques au niveau local;
- ces deux médias sont disponibles sans frais ou à peu de frais pour le public, contrairement aux autres sources, y compris Internet.

Un certain changement d'attitude apparaît tout de même au sein de la majorité qui reconnaît qu'en certaines circonstances l'intérêt public n'impose plus autant de recourir à la règle, voire que la règle peut aller à l'encontre de l'intérêt public. Leur réflexion se poursuit en ces termes :

95. Notwithstanding our general conclusion that the rule should be retained, we recognize that there may be situations in which the rule may not be necessary to protect the public interest in diversity and competition. We wish to examine in greater detail such situations. There may be instances, for example, in which, given the size of the market and the size and type of the newspaper and broadcast outlet involved, sufficient diversity and competition would remain if a newspaper/broadcast combination were allowed. [...] We will examine whether the rule needs to be tailored to address contemporary market conditions. [...] While we generally believe that the newspaper/broadcast cross-ownership rule should be retained, this rulemaking will ensure that the rule is tailored to cover only those circumstances in which it is necessary to protect the public interest<sup>19</sup>.

Le président Kennard et la commissaire Ness, tous deux du groupe majoritaire, sont un peu plus précis sur cette plus grande souplesse qui pourrait être envisagée. À leur avis, l'application de la règle devrait tenir compte de la réalité de chaque marché afin que l'on puisse éviter les effets pervers associés à une application universelle et dogmatique. Ainsi, dans un grand marché, la diversité des sources serait peut-être mieux servie si une station de radio, qui n'a pas les moyens de se doter de sa propre salle de nouvelles, pouvait être épaulée en ce domaine par un quotidien.

Selon le juriste Jerome Barron, l'évolution de la règle, sous la nouvelle administration républicaine, « may be greatly relaxed and the possibility exists that the cross-ownership rule will not endure<sup>20</sup> ».

La majorité des commissaires de la FCC seront maintenant républicains et les déclarations du nouveau président, M. Michael K. Powell, à l'effet qui souhaitait que la FCC adopte une « hands-

---

<sup>19</sup> *Idem*, p. 52.

<sup>20</sup> BARRON, Jerome A., *The Background, Impact and Future of the FCC's Newspaper/Broadcast Cross-ownership rule*, novembre 2000, p. 11.



off approach », semblent confirmer cette hypothèse<sup>21</sup>. D'ailleurs, il laisse clairement entrevoir, dans la décision de mai dernier, que la propriété croisée quotidien-télévision pourrait à son avis être autorisée dans les grands marchés tout comme il y est maintenant permis (depuis 1999) pour une même entreprise de détenir deux stations de télévision :

I do not see how one can demonstrate that newspapers, by their very nature, are antagonistic to broadcasters and, thus, their combination would frustrate our stated goal. I have not observed or been shown any particular give and take between these two mediums. I don't believe we have even genuinely examined this proposition. Surely, one can hypothesize that if a local paper and local station combined, there may be some homogenization of news and information. But, one can equally imagine that the combined resources may allow for greater and more efficient coverage of local events that could not be covered by the two individually. (There is some evidence of this where certain combinations have been grandfathered.) Second, I would note that a broadcast station is the most likely candidate to take views antagonistic to another station, since they directly compete for audience share. Yet, we allow a single entity to own two broadcast stations in many markets, if enough «voices» remain in the market. I do not see why newspaper/broadcast combinations could not be regulated the same way. Based on the above considerations, I cannot support the conclusion that the newspaper/broadcast cross-ownership restrictions continue to serve the public. I would support a proceeding that would look critically at how the significant and far reaching changes in the video marketplace since 1975 have eviscerated the need for what is an extremely prohibitive regulation<sup>22</sup>.

D'ailleurs, le président de la Newspaper Association of America affirmait en 1999 que la permission qui est désormais accordée à un même groupe d'exploiter, dans un marché donné, jusqu'à deux stations de télévision et six stations de radio désavantage gravement les propriétaires de quotidiens.

When this frantic acquisition dance begins, newspapers will be left on the sidelines, shackled by an arcane and unconstitutional regulation. [...] For the government to lock out local newspaper publishers is unfair, uncompetitive, and, frankly, bizarre in a world marked by hundreds of over-the-air and cable channels, broadcasting nationwide from satellites, and the ubiquitous of the Internet<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Wired News, 2 et 7 janvier 2001.

<sup>22</sup> FCC, *Biennial Review Report*, FCC00-191, mai 2000, p. 100.

<sup>23</sup> Cité par Nancy Maynard dans *Mega Media*, Maynard Partners Publishing, 2000, p. 106.

À cela, on peut opposer l'argument de ceux qui appuient le maintien de la règle, et que rapporte la FCC :

Proponents also state that the broadcast and newspaper industries are already highly concentrated, and that efficiencies could be realized from joint ventures rather than attributable combinations<sup>24</sup>.

*Le cas du groupe Tribune*

Mais, au-delà des opinions des uns et des autres, les évolutions mêmes des stratégies des médias américains, les modifications dans les approches traditionnelles régissant la collecte et la distribution de l'information vont aussi influencer l'avenir des règles en matière de propriété mixte ou croisée.

Ainsi, la transaction survenue au printemps 2000 et qui a vu la fusion des groupes Tribune et Times Mirror pour en faire le troisième groupe de presse écrite aux États-Unis pourrait être lourde de conséquences. Signalons d'abord que Tribune contrôle maintenant 11 journaux ayant un tirage combiné de 3,6 millions d'exemplaires quotidiens, 22 stations de télévision touchant 27 % du territoire national, quelques stations de radio, des sites Web, etc. Mais surtout, dans un certain nombre de marchés, le nouveau groupe se retrouve dans une situation de violation de la règle interdisant la propriété mixte d'un journal et d'une station de télévision pour desservir la même communauté.

La transaction n'a pas à être soumise à la FCC maintenant, puisqu'il s'agit, comme dans le cas de l'acquisition de journaux de Hollinger par CanWest, de l'achat de quotidiens dans des marchés où l'entreprise détient déjà une licence de télévision, et non l'inverse. La question de propriété croisée se posera pour la FCC lors du renouvellement des licences de télévision prévu pour 2006. Le groupe Tribune croit que les règles auront alors été abandonnées.

L'approche de l'entreprise vise une intégration poussée des contenus médiatiques pour faire face aux convergences technologiques qui touchent l'ensemble du secteur des médias. Il s'agit, en quelque sorte, de la réponse de l'industrie des médias écrits à un effritement de leur marché et de leur lectorat. Dans ce nouveau contexte, les journalistes deviennent de plus en plus polyvalents, travaillant à la fois pour le journal, la radio, la télévision et le Web, selon la nature des sujets

---

<sup>24</sup> FCC, *Biennial Review Report*, FCC00-191, mai 2000, p. 48.

traités<sup>25</sup>. Cela provoque les critiques de plusieurs analystes qui y voient le danger que l'information soit diluée et soumise aux impératifs commerciaux<sup>26</sup>.

En fait, le groupe Tribune vise à répéter dans les grands marchés de New York et Los Angeles (où il est maintenant propriétaire d'une station de télévision et d'un quotidien important) le succès de ses opérations multimédias de Chicago. « Top executives say the new company will have the influence to sell advertising nationally for its regional newspapers, television stations and its Internet outlets. The company will also create cross-marketing agreements among its properties and find synergies in a world-class news gathering force<sup>27</sup> ».

Le discours des groupes canadiens près d'un an plus tard, en particulier celui du groupe CanWest, n'est pas différent. Et les craintes exprimées l'an dernier par les critiques américains ne sont pas non plus différentes des inquiétudes qui commencent à se manifester au Canada au sujet de projets de même nature. Des journalistes craignent pour la qualité de leurs journaux dans un univers qui sera dominé par le commerce, les profits et le divertissement.

## **4.2 La Grande-Bretagne**

### **4.2.1 Les normes juridiques applicables**

Le Broadcasting Act de 1996 interdit ou limite plusieurs formes de propriété croisée d'organes médiatiques. Voici comment elles sont résumées dans le livre blanc publié par le gouvernement en décembre 2000

Disqualification from holding a licence to provide a national Channel 3 service or Channel 5 5 [les deux chaînes privées de télévision] and a licence to provide a national radio service.

Disqualification from holding a licence to provide a local radio service or local digital sound programme service and a licence to provide a regional Channel 3 service [la seule chaîne privée de télévision ayant des stations régionales] whose coverage area is to a significant extent the same.

---

<sup>25</sup> Pour les détails de cette transaction et ses conséquences, consultez, Robertson, Lori, « Triumphant Tribune » (2000), *American Journalism Review*, vol. 22, n° 3, p. 8; Shepard, Alkicia C., « Tribune's big deal » (2000), *American Journalism Review*, vol. 22, n° 4, p. 22.

<sup>26</sup> Barboza, David, « Tribune is laboratory for newsroom of the future », *The New York Times*, 15 mars 2000, p. A21.

<sup>27</sup> Barboza, David, « A new approach to old Media », *The New York Times*, 14 mars 2000, p. C1.

No person who runs one or more national newspapers with combined market share of 20% may hold a licence to provide regional or national Channel 3 service or Channel 5; or a national or local radio service.

No person who runs one or more local newspapers with a combined local market share of 20 % in a Channel 3 region may hold a licence to provide that regional Channel 3 service.

No person who runs one or more local newspapers with a combined local market share of 20 % in the coverage area of a digital programme service may hold a licence to provide that digital programme service.

No proprietor of national newspaper(s) with a national market share of 20 % or more may have more than a 20% stake in a regional or national Channel 3 service or Channel 5; or a national or local radio service.

Disqualification from holding a licence to provide a local radio service by a person who owns one or more local newspapers with a local market share of 50 % or more in the coverage area of the service, unless the radio service shares a potential audience with another local radio service (and two such radio services are not owned) and subject to a public interest test.

Limit on ownership of two overlapping local radio service licences for owners of local newspapers with market share of 20 % in the coverage area provided one is an AM licence and the other is an FM licence and subject to a public interest test.

Limit of three overlapping local radio service licences for owners of local newspapers with market share of less than 20 % in the coverage area, subject to a public interest test.

*Applications to hold a licence to provide a national Channel 3 service or Channel 5, a national radio service or a national digital sound programme service by a national or local newspaper will be subject to a public interest test.*

Applications to hold a regional Channel 3 service or a local radio service by a national or relevant local newspaper will be subject to a public interest test ownership<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Department of Trade and Industry et Department of Culture, Media and Sport, *A New Future for Communications*, 2000, annexe B.

Les règles britanniques définissent également la notion de contrôle et précisent les diverses composantes du test de l'intérêt public<sup>29</sup>.

#### 4.2.2 Le contexte d'émergence des normes britanniques et les débats actuels

Comme plusieurs auteurs l'ont constaté, les évolutions politiques qu'a connues la Grande-Bretagne au début des années 1980 alors qu'une approche néolibérale axée sur un rôle dominant accordé au marché a prévalu, combinées aux transformations économiques qui en ont résulté, et aux changements technologiques qui se sont accélérés à ce moment, ont profondément modifié le paysage réglementaire des médias dans ce pays. L'adoption des lois de 1990 et de 1996, qui ont cristallisé les solutions retenues et dont plusieurs considèrent qu'elles offrent le régime de propriété le plus libéral d'Europe, illustre ces évolutions<sup>30</sup>.

Il est intéressant de constater que les transformations qu'a connues la législation britannique durant les années 1990 s'inscrivaient dans le contexte d'une réaction à une volonté européenne d'harmonisation des lois nationales d'une part, et aux manœuvres du groupe de Robert Murdoch, d'autre part.

##### *Les projets de politiques au niveau européen*

La publication du Livre vert sur le pluralisme et la concentration des médias de la Commission européenne en 1992 posant clairement la nécessité d'une harmonisation des normes nationales des

---

<sup>29</sup> Une personne ou une société contrôle une entreprise lorsqu'elle :

- détient plus de 50 % du capital ou des droits de vote;
- peut autrement, de manière directe ou indirecte, faire en sorte que les affaires de l'entreprise « are conducted in accordance with his wishes » ou lorsqu'un accord entre actionnaires conduit aux mêmes effets.

En ce qui à trait au test de l'intérêt public, l'organisme de régulation utilisera trois critères distincts en matière de regroupement entre un média écrit et un média électronique :

- 1) the desirability of promoting pluraliy of ownership in the broadcasting and newspaper industries and diversity in the sources of information available to the public and in the opinions expressed on television or radio or in newspapers;
- 2) any economic benefits (which could include technical development, an increase in employment or in the value of exports) which could not expected to result from the holding of the licences or the provision of the services by a body corporate which was not, or was not connected with, a newspaper proprietor, and
- 3) the effect on the proper operation of the markets within the broadcasting or newspaper industries or any section of them.

Source: ITC : [www.itc.org.uk](http://www.itc.org.uk)

<sup>30</sup> BAILEY, Brendan, « Cross-media Rules- OK ? », Australian Department of the Parliamentary Library, *Current Issues Brief*, 30, 1996-1997, p. 4 ; MARSDEN, Christopher T., « Pluralism in the multi-channels market » (1999-2000), *International Journal of Communications Law and Policy*, n° 4, p. 17.

pays membres de l'Union et les interventions du Parlement européen concernant le pluralisme ont obligé les acteurs britanniques à tenter de développer leurs propres points de vue. Il s'en suit ce que Richard Collins a qualifié de « *fury of activity... around concentration of ownership regulation*<sup>31</sup> ».

Une des approches dont on a le plus parlé, qui se voulait une façon nouvelle d'appréhender le phénomène de la concentration des médias, y inclus lorsqu'elle implique une intégration verticale et la propriété croisée de divers éléments de la constellation médiatique, fut présentée, en 1995, par la British Media Industry Group. Il s'agissait alors de tenter d'évaluer l'influence potentielle des divers médias de façon à établir la *share of voice* des divers groupes médiatiques britanniques selon leur présence dans les divers types de médias. Dans cet exercice, on a tenté de comptabiliser, dans un seul indice, les marchés des journaux nationaux et régionaux, des télévisions et des radios<sup>32</sup>. On a toutefois évalué à la baisse l'influence des stations de radio, compte tenu que l'écoute de ces organes médiatiques se fait souvent concurremment avec d'autres activités, ce qui a soulevé de nombreuses critiques<sup>33</sup>.

Richard Collins et Christina Murrone ont aussi suggéré une méthode qui aurait fixé des seuils limites à l'échelle nationale en fonction de la présence des groupes dans un ou plusieurs secteurs de la constellation médiatique (40 % s'il est présent dans un seul des quatre secteurs<sup>34</sup>, 30 % dans chacun des secteurs s'il est présent dans deux secteurs, 20 % dans chacun s'il est présent dans trois, et 15 % dans chacun s'il est présent dans les quatre secteurs)<sup>35</sup>. L'absence de consensus sur ces questions, tant chez les acteurs de la constellation médiatique que dans la communauté scientifique, n'a pas permis au gouvernement britannique de retenir ce type de solutions et les amendements de 1996 ne les ont pas repris.

#### *La volonté d'expansion de Rupert Murdoch*

En ce qui concerne l'évolution du groupe de Rupert Murdoch, il faut rappeler que ce groupe a procédé à plusieurs prises de contrôle dans le secteur des médias écrits dans les années 1980. Il

<sup>31</sup> COLLINS, Richard, *Intervention lors du Séminaire de Montréal sur la concentration des médias*, 8 décembre 2000, p. 4.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> JACKSON, K. B., « Measuring Cross-media influence », dans BAILEY, Brendan, *Cross-media Rules- OK ?*, Australian Department of the Parliamentary Library, *Current Issues Brief*, 30, 1996-1997, p. 4 ; IOSIFIDES, Petros, « Methods of Measuring media concentration » (1997), 19, *Media, Culture & Society*, p. 656-659.

<sup>34</sup> Ces quatre secteurs sont : les quotidiens nationaux, les quotidiens régionaux, la télévision nationale, la radio nationale.

<sup>35</sup> COLLINS, Richard et Christina MURRONI, *New Media, New Policies, Media and Communications Strategies for the Future*, London, Polity Press, 1996, p. 70-72.

avait acquis de ce fait une position dominante dans le marché<sup>36</sup>. La volonté du groupe d'être actif dans d'autres secteurs de la constellation médiatique, dont la télévision par satellite, ses projets de fusion avec d'autres joueurs de premier plan du secteur des médias en Europe, sa capacité de verrouiller l'accès à d'autres pourvoyeurs de programmes sur sa plate-forme satellite ont conduit à plusieurs affrontements avec diverses agences de régulation des politiques de concurrence ou d'autres agences de régulation des médias en Grande-Bretagne<sup>37</sup>. Le gouvernement britannique a cependant accepté que le groupe Murdoch soit présent dans la presse écrite et dans la télévision par satellite en avançant que, de toute façon, son refus n'aurait conduit qu'à une délocalisation de ses installations hors du territoire national et que le satellite *Astra*, exploité par le groupe à partir du Luxembourg, n'était pas « a domestic or restricted service<sup>38</sup> ».

L'adoption de la loi de 1996 n'a cependant pas mis fin au débat, tant s'en faut. En fait, tant la conjoncture européenne, où de nouvelles propositions en faveur de l'établissement de seuils maximaux de concentration ont été avancées<sup>39</sup>, que la conjoncture internationale<sup>40</sup>, que les débats tenus dans le pays sur l'efficacité et la pertinence de la loi de 1996 se sont poursuivis. Pour Mike Feintuck, par exemple, il faut trouver une nouvelle base, de nouvelles valeurs pour asseoir la politique de régulation des médias et cela doit être l'égalité d'accès aux médias et à leur contenu. Pour cet auteur, la loi de 1996, « can best be viewed as a holding operation ». Il s'en prendra aussi à la division des responsabilités entre plusieurs agences de régulation, division qui est susceptible de « create confusion and uncertainty as consistent, effective regulation<sup>41</sup> ».

Le gouvernement britannique a donc remis son ouvrage sur le métier et, en 1998, un nouveau Livre vert sur la réglementation des communications a vu le jour. Il fut suivi, en 1999, d'un Livre blanc

---

<sup>36</sup> HUMPHREYS, Peter J., *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 77.

<sup>37</sup> BEARD, Daniel, Martin CAVE et Josh HOLMES, *Pluralism, diversity and the regulation of media ownership*, IPPR, mai 2000, p. 4-7.

<sup>38</sup> BAILEY, Brendan, « Cross-media Rules- OK ? », Australian Department of the Parliamentary Library, *Current Issues Brief*, 30, 1996-1997, p. 4.

<sup>39</sup> PAUWELS, Caroline et Patricia CINCERA, *Concentration and Competition Policies : toward a precarious balance within the global audiovisual order*, tapuscrit, Séminaire de Montréal sur la concentration des médias, décembre 2000, non paginé ; DOYLE, Gillian, « From “ pluralism ” to “ ownership ” : Europe's emergent policy on Media Concentrations navigates the doldrums » (1997), *The Journal of Information, Law and Technology*, vol. 3, p. 8-9 ; CAVALLIN, Jens, « European Policies and Regulations on Media Concentration » (1998), *International Journal of Communication, Law and Policy*, vol. 3, n° 1, p. 6-7 ; Council of Europe, Groupe de spécialistes sur le pluralisme dans les médias, *Rapport sur le pluralisme des médias dans l'environnement numérique*, tapuscrit, 1999, 13 p. ; Council of Europe, Comité des ministres, *Recommandation n° R (99) 1 on mesures to promote media pluralism*.

<sup>40</sup> Cf. *Okinawa Charter on Global Information Society*, <http://www.library.utoronto.ca/g7/summit/2000okinawa/gis.htm>

intitulé *Regulating Communications : The Way Ahead*. Ce document sera discuté largement dans la société, dans les médias et dans la communauté universitaire. Plusieurs ont alors plaidé pour l'adoption d'un principe de précaution afin d'éviter qu'une déréglementation tous azimuts ne menace le pluralisme et la diversité. Un séminaire réunissant des responsables gouvernementaux et des experts sera aussi tenu en juillet 1999<sup>42</sup>.

Enfin, dans un nouveau Livre blanc, publié en décembre 2000, et intitulé *A New Future for Communications*, le gouvernement annonce de nouvelles consultations, entre autres sur les règles relatives à la propriété croisée. L'industrie souligne que les limites actuelles sont dépassées compte tenu des nouveaux services (télévision et radio numériques, Internet) maintenant disponibles. Tout en invitant les principaux intéressés à faire connaître leurs commentaires sur les réformes qu'impose le nouvel environnement médiatique (dont la multiplication des sources disponibles créée par l'explosion technologique), le gouvernement laisse clairement entendre qu'il n'est pas disposé à abandonner toutes les règles en la matière. Il donne deux raisons à cela :

- la majorité des citoyens comptent toujours en premier lieu sur les médias traditionnels ; et
- « cross-media consolidations which are desirable on economic grounds may tend to reduce the plurality of viewpoints and sources of information available<sup>43</sup> ».

Par ailleurs, le gouvernement britannique accepte de revoir le rôle des diverses agences de régulation agissant dans le secteur des médias et un regroupement est donc envisagé.

La période de consultation prévue à la suite de la publication du Livre blanc de décembre a pris fin le 12 février. Elle n'a duré que sept semaines mais a tout de même donné lieu à un nombre important de réactions (4 500 commentaires avaient été recueillis à la mi-février). Le Livre blanc a été décrit par le directeur du Media Research Institute de l'Université Sterling en Écosse comme un compromis forcé entre les deux ministères qui l'ont préparé, celui du Patrimoine, davantage préoccupé par le service public, et le ministère de l'Industrie, animé par l'esprit de concurrence<sup>44</sup>. Le même analyste commente au sujet du Comité de consommateurs, suggéré par le Livre blanc et dont le rôle serait de conseiller l'organisme de réglementation, qu'il s'agit d'un bien faible contre-poids au pouvoir du *lobby* des entreprises. Enfin, selon le chercheur William Dinan du même institut de recherche, avec une élection qui s'annonce en Grande-Bretagne et le besoin que les

---

<sup>41</sup> FEINTUCK, Mike, « Regulating the Media Revolution : in Search of the Public Interest » (1997), *The Journal of Information, Law and Technology*, vol. 3, 1-18.

<sup>42</sup> THOMAS, Quentin, Sir, *Communications Reform : legislating for the future*, tapuscrit, juillet 2000, 22 p.

<sup>43</sup> Department of Trade and Industry et Department of Culture, Media and Sport, *A New Future for Communications*, 2000, p. 42.



politiciens ont alors des journaux, il serait étonnant que le gouvernement agisse en matière de concentration de propriété, sinon pour assouplir les règles.

### **4.3 La France**

#### **4.3.1 Les normes juridiques applicables**

La propriété croisée des entreprises de la constellation médiatique est régie par la loi du 1<sup>er</sup> août 1986, complétée par la loi du 27 novembre 1986. Une première disposition de la loi introduit un seuil maximal de 30 % pour les quotidiens d'information politique et générale (ce qui exclut les quotidiens de sports notamment).

L'article 11 interdit :

À peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location gérance des publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale dont le total de la diffusion excède 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de cette nature.

La loi pose ensuite des limites à la propriété croisée dans certains cas. Il s'agit en fait de la règle dite des « deux situations sur quatre ».

L'article 41-1 dispose :

Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national, aucune autorisation relative à un service de radiodiffusion hertzienne terrestre ou à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore ou de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait, de ce fait dans plus de deux situations suivantes :

1° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télédiffusion diffusés par voie hertzienne terrestre permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;

---

<sup>44</sup> SCHLESINGER, Philipp, cité par Garside, J., « Growing a new culture » *Sunday Herald*, 17 décembre 2000, p. 10.

2° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radiodiffusion sonore permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint 30 millions d'habitants ;

3° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câbles des services de radiodiffusion sonore et de télévision permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint six millions d'habitants ;

4° Éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

Une disposition *in fine* permet cependant d'accorder une autorisation d'exploitation malgré le fait que la société requérante ne satisfasse pas à ces conditions si elle accepte de se conformer aux dispositions de la loi dans un délai qui ne peut dépasser six mois.

Les dispositions de l'article 41-2 de la loi sont le pendant exact de celles qui sont prévues à l'article 41-1, mais touchent cette fois les aspects régionaux et locaux de la question. La propriété croisée entre les divers médias (télévision, radio et quotidien d'information politique et générale) y est interdite <sup>45</sup>.

En ce qui touche aux publications périodiques qui ne sont pas d'information politique ou générale, une ordonnance de décembre 1986 les soumet aux dispositions antimonopolistes du régime français applicables à toutes les entreprises françaises. Si une entreprise détient plus de 25 % de son marché

---

<sup>45</sup> Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan régional et local, aucune autorisation relative à un service, autre que national, de radiodiffusion sonore ou de télévision par voie hertzienne terrestre ou à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut être délivrée pour une zone géographique déterminée à une personne qui se trouverait de ce fait dans plus de deux des situations suivantes :

1° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre de la zone considérée ;

2° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radiodiffusion sonore, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 % des audiences potentielles cumulées, dans la même zone, de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ;

3° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câble à l'intérieur de cette zone des services de radiodiffusion sonore et de télévision ;

4° Éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.

Une même clause de réserve permet d'obtenir tout de même des autorisations si la société requérante accepte de se conformer aux dispositions dans un délai de six mois.

ou si elle a un chiffre d'affaires de plus de sept milliards de francs, elle relève alors du Conseil de la concurrence<sup>46</sup>.

Les auteurs se montrent en général critiques face à ces dispositions. Ils s'interrogent sur l'efficacité de ces mesures alors qu'aucun organisme spécialisé ne possède les compétences juridictionnelles pour superviser les évolutions économiques du secteur des médias<sup>47</sup>, et que celles-ci n'ont guère freiné le développement de groupes<sup>48</sup>. On les dit aussi trop rigides, ce qui ne permet pas les adaptations nécessaires dans un secteur où les évolutions sont très rapides<sup>49</sup>, ou on leur reproche de s'attaquer à des problèmes qui, bien qu'ils soient réels, ne touchent peut-être pas aux principales difficultés des médias en matière de pluralisme et de diversité<sup>50</sup>.

#### 4.3.2 Le contexte d'émergence des normes françaises et les débats actuels

En octobre 1984, l'Assemblée nationale française adoptait une loi visant « à limiter la concentration et à assurer la transparence et le pluralisme des entreprises de presse<sup>51</sup> ». Cette loi, qui fut adoptée après la tenue d'un des plus longs débats de l'histoire du parlementarisme français, constitue l'aboutissement d'un processus où un ensemble de facteurs politiques ont pesé d'un grand poids. D'une part, il s'agissait de la réalisation d'un engagement électoral pris par le candidat Mitterrand lors de l'élection présidentielle de 1981. Comme cela s'est passé en Grande-Bretagne avec le groupe de Robert Murdoch, en Italie avec Berlusconi<sup>52</sup>, en Australie avec le groupe Hollinger<sup>53</sup>, le gouvernement socialiste français craignait particulièrement le groupe de Robert Hersant qui affichait ouvertement ses opinions en faveur des politiques de la droite française et qui contrôlait près du tiers de la diffusion des quotidiens français<sup>54</sup>.

Aussitôt adoptée, la loi fut soumise au Conseil constitutionnel français, qui en rognait plusieurs des dispositions essentielles. Toutefois, le Conseil constitutionnel devait consacrer comme une valeur faisant partie du « bloc de constitutionnalité » la transparence et le pluralisme. Pour ce tribunal en

<sup>46</sup> Pour l'application des règles françaises en matière de concurrence au secteur des communications, consultez, DEBBASCH, Charles (dir), *Droit des médias*, Paris, Dalloz, 1999, p. 459-492.

<sup>47</sup> DERIEUX, Emmanuel, *Droit de la Communication*, Paris, LGDJ, 1999, p.51-52.

<sup>48</sup> JUNQUA, Daniel, *La presse, le citoyen et l'argent*, Paris, Le Monde-Gallimard, 1999, p. 144.

<sup>49</sup> DEBBASCH, Charles (dir), *op. cit.*, p. 506-508.

<sup>50</sup> DERIEUX, Emmanuel, *Le dispositif anticoncentration dans la presse écrite, en France. La pieuvre papivore et le tigre de papier*, tapuscrit, 2000, p. 5.

<sup>51</sup> Loi n° 84-937 du 23 octobre 1984, J. O. 24 octobre, p. 3323.

<sup>52</sup> HUMPHREYS, Peter J., *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 71-75.

<sup>53</sup> BAILEY, Brendan, « Cross-media Rules - OK ? », Australian Department of the Parliamentary Library, *Current Issues Brief*, 30, 1996-1997, p. 2.

effet, l'objectif de transparence « loin de s'opposer à la liberté de la presse ou de la limiter, la mise en œuvre [de cet objectif] tend à renforcer un exercice effectif de cette liberté ». De son point de vue, les bénéficiaires de ces mesures seront les lecteurs et l'opinion publique qui pourront mieux « exercer leur choix de façon vraiment libre » et « porter un jugement éclairé sur les moyens d'information qui lui sont offerts par la presse écrite<sup>55</sup> ». Quant au pluralisme, le Conseil s'est dit d'avis que « le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale [...] est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle<sup>56</sup> ». Toutefois, le Conseil a aussi statué que la loi ne devait pas avoir d'effets rétroactifs et qu'on ne pouvait donc pas, en conséquence, exiger du groupe Hersant qu'il se départe d'une partie de son actif. Par ailleurs, les pouvoirs accordés à la Commission pour la transparence et le pluralisme, organisme créé par la loi pour assurer le respect de ses principales dispositions, furent aussi jugés inconstitutionnels car ils dépassaient les compétences usuelles reconnues à ce type d'organisme dans l'ordre constitutionnel français<sup>57</sup>.

Après les élections législatives de mars 1986, où la droite a repris le pouvoir, une nouvelle loi fut votée par l'Assemblée nationale en remplacement de la loi de 1984 et le Conseil constitutionnel l'avalisa pour l'essentiel.

Pour un auteur, ces péripéties juridico-politiques ont tout de même permis de faire progresser la reconnaissance du droit à la communication comme composante essentielle de la liberté d'expression, même si des zones d'ombres demeurent à cet égard<sup>58</sup>. En ce qui à trait au Conseil constitutionnel, un auteur remarque que, malgré les relents de jacobinisme étatique qui marquent encore bien souvent l'approche française, les méthodes d'interprétation adoptées par le Conseil font de plus en plus la part belle aux solutions concrètes répondant à des situations concrètes plutôt que de se contenter de proclamer *urbi et orbi* des solutions cristallisées par la législation. Ce « triomphe de l'interprétation *contra legem* » emprunte d'ailleurs les notions américaines de contrôle gradué des dispositions législatives en fonction de l'importance des enjeux mis en cause et des libertés garanties par les textes constitutionnels<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> JUNQUA, Daniel, *op. cit.*, p. 140-149.

<sup>55</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 84-181 DC.

<sup>56</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 84-181 DC.

<sup>57</sup> DEBBRASCH, Charles et DROUOT, Guy, « La loi du 23 octobre 1984 et la liberté de presse » (1985), *Actualité législative Dalloz*, p. 49-64.

<sup>58</sup> DERIEUX, Emmanuel, « Les principes du droit de la communication dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », (1997), 141, *Légipresse*, p. 49-56.

<sup>59</sup> FRANK, Claude, « L'évolution des méthodes de protection des droits et libertés par le Conseil Constitutionnel sous la septième législature » (1986), 60, *Juris-Classeur périodique*, Édition générale, 3256.

Il faut retenir cette leçon car si la France, championne toutes catégories des solutions législatives, remet en question son approche traditionnelle à cause de l'incapacité de régir entièrement un secteur comme celui des médias où les évolutions sont très rapides et où les solutions strictement réglementaires se montrent bien souvent inadaptées, cela nous donne quelques indications sur les solutions envisageables en matière de protection du pluralisme et de la diversité.

Quelques autres commentaires sont aussi nécessaires avant de conclure ce volet français de l'expérience étrangère. D'abord que les règles relatives à la transparence (informations financières sur les entreprises) et au pluralisme des médias s'inscrivent dans l'histoire de la reconstruction des médias de l'après-guerre (après un épisode difficile de collaboration de journaux avec l'occupant) et des Ordonnances de 1944. Cette année-là, on impose à la presse le principe « un homme un titre ». On ne peut comprendre les règles actuelles si on ne sait pas qu'elles découlent de ce contexte historique particulier.

Il faut savoir aussi que la difficulté de concilier d'une part la constitution de groupes nationaux importants (qui peut conduire à la concentration) et, d'autre part, le pluralisme et la diversité ne constitue pas en France un enjeu politique récent.

Au moment de la préparation de la loi sur l'audiovisuel de 1986, le ministre de la Culture et de la Communication du temps (de droite) affirmait que la France avait besoin de grands champions internationaux de la communication, intervenant dans la presse et la télévision. Le ministre de l'Économie (de gauche), Dominique Strauss Kahn, défendait cette même idée dans les années 1990, jusqu'à ce que Vivendi acquière Seagram (Universal) l'an dernier et qu'à la fois le président Chirac et le premier ministre Jospin applaudissent à la formation d'un groupe français dominant<sup>60</sup>.

## **4.4 L'Australie**

### **4.4.1 Les normes juridiques applicables**

Alors que la propriété des médias est nettement plus diversifiée au Royaume-Uni, en France et aux États-Unis qu'ici, la situation australienne s'apparente davantage à la nôtre. Une bonne part des médias est, en effet, concentrée entre les mains de trois groupes. Alors que deux d'entre eux se partagent l'essentiel du tirage de la presse quotidienne — l'un en contrôle environ les deux tiers —

---

<sup>60</sup> Charon, Jean-Marie, *La Question de la concentration dans les médias français*, document préparé pour le Centre d'études sur les médias, février 2001, p. 4.

le troisième groupe est propriétaire du principal réseau privé de télévision (30 % de part de marché) et de magazines dont les tirages représentent environ 40 % de ce segment de l'industrie.

Le *Broadcasting Services Act* adopté en 1992 limite la propriété en télévision (une licence par marché, la couverture technique de l'ensemble des stations d'une même entreprise devant rejoindre au plus 75 % de l'ensemble de la population) et en radio (deux licences par marché).

En matière de propriété croisée, une même entreprise ne peut dans une communauté qu'exploiter un quotidien d'importance, ou y détenir une licence de télévision, ou encore une licence de radio. L'organisme de réglementation doit examiner tous les éléments lui permettant de déterminer qui exerce le contrôle d'un média. Un intérêt de 15 % ou plus dans une entreprise est perçu comme suffisant pour placer son détenteur dans une situation de contrôle.

Par ailleurs, puisqu'en Australie le débat, comme nous le verrons plus loin, porte à la fois sur les règles de propriété croisée et celles qui limitent les intérêts étrangers, il nous faut exposer sommairement ces dernières.

Ainsi, le *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* entré en vigueur en 1975, comporte, en plus des mesures générales applicables à tous les secteurs de l'économie, des dispositions propres à l'actif médiatique. Tout achat par un étranger d'un média dont la valeur d'un actif dépasse cinq millions de dollars australiens — ce seuil minimal ne s'applique pas aux quotidiens<sup>61</sup> — doit, au préalable, être autorisé par le ministre des Finances. Celui-ci peut l'interdire s'il croit que la transaction est contraire aux intérêts nationaux.

Par ailleurs, le gouvernement annonçait en 1993 qu'un actionnaire étranger ne pourrait détenir plus de 25 % des actions d'un quotidien et qu'au total toutes les actions détenues par des étrangers ne pouvaient dépasser 30 % (ces règles découlent de la loi mais n'en font pas partie).

En ce qui concerne la télévision, le *Broadcasting Services Act* prévoit qu'un citoyen étranger ne peut être dans une situation lui permettant de contrôler une station de télévision commerciale. Les intérêts que des étrangers peuvent posséder dans une entreprise détenant une licence de télédiffusion ne peuvent excéder 20 % et pas plus de 20 % de ses directeurs peuvent être des citoyens étrangers.

---

<sup>61</sup> Toute acquisition de quotidiens doit donc recevoir l'aval du ministre des Finances.

À deux reprises l'État australien a, cependant, accepté de déroger à ces règles. Dans le premier cas, News Corporation contrôlé par Rupert Murdoch (Australien d'origine devenu citoyen américain pour pouvoir acquérir des médias chez nos voisins du Sud) possède en toute légalité plusieurs quotidiens australiens (plus de 60 % du tirage). C'est que, simultanément à l'entrée en vigueur des interdictions touchant la propriété croisée en 1986, il avait acquis plusieurs quotidiens alors qu'il était déjà propriétaire de stations de radio et de télévision. Une nouvelle loi l'a obligé à choisir entre la presse quotidienne et les médias électroniques. Murdoch a accepté de se limiter aux quotidiens, mais à la condition que le ministre responsable le permette même s'il n'a plus la citoyenneté australienne, et que l'organisme chargé d'appliquer la loi sur la concurrence l'autorise à acquérir les principaux quotidiens dans la plupart des grandes villes. Ces conditions ont été remplies.

L'autre exception (déguisée) aux règles limitant les intérêts étrangers concerne CanWest. En 1992, alors que le réseau de télévision TEN s'était placé sous la protection de la loi faillite, l'organisme de réglementation a accepté que le groupe canadien prenne *an economic interest* dans les entreprises contrôlant les licences du réseau pourvu que ses droits de vote ne dépassent pas 15 %, que les limites relatives aux dirigeants étrangers soient respectées et que CanWest ne se place pas dans une situation lui permettant de contrôler le réseau. L'investissement de CanWest dans Ten Network prend la forme d'un prêt dont les intérêts sont calculés en fonction des profits dégagés par l'entreprise (comme s'il s'agissait de dividendes versés à un actionnaire). Cet *economic interest* correspond à 58 % du capital de l'entreprise.

#### **4.4.2 Les débats actuels**

En 1996, sous l'impulsion des entreprises qui souhaitaient un assouplissement des règles afin de pouvoir profiter des nouvelles occasions d'affaires que leur offrent la globalisation et la convergence, le gouvernement conservateur nouvellement élu a engagé une vaste consultation. Les mesures relatives à la propriété plurimédia et celles relatives à la propriété étrangère ont été au centre des discussions. Le gouvernement a cependant décidé de n'apporter aucun changement, faute sans doute d'un consensus suffisant.

D'une part, en effet, une partie du milieu journalistique, des députés de la majorité gouvernementale représentant des régions rurales (où la concentration des médias est plus élevée) et les sénateurs des partis de l'opposition (majoritaires dans cette Chambre) s'opposaient à toute modification. D'autre part, les principales entreprises de presse divergeaient d'opinion sur les changements à apporter. Le groupe présent dans les secteurs de la télévision et des magazines souhaitait un abandon des règles

de propriété croisée afin de pouvoir faire son entrée dans la presse quotidienne. Mais le groupe de Rupert Murdoch demandait plutôt une libéralisation des règles sur la propriété étrangère pour lui permettre de prendre de l'expansion.

Plus récemment, en 1999, le gouvernement demandait à sa Commission sur la productivité<sup>62</sup> d'examiner la réglementation du secteur audiovisuel, comme elle le fait pour d'autres secteurs industriels. Dans son rapport, la Commission souligne d'abord à propos des règles relatives à la propriété croisée :

While they are simple and certain in their application, their effectiveness in controlling media concentration is diminishing as convergence in technology and company ownership gathers pace. They constrain the growth and development of old media companies, but nothing about the new.

À propos de la diversité des sources d'information, les commissaires écrivent :

At the heart of the debate is whether concentration of media assets within and across media boundaries will reduce the diversity of sources of information and opinion. In a concentrated media market, a related issue is the extent to which the non-media business interest of the key proprietors could compromise the editorial integrity and coverage of their media business. [...] diversity of opinion and information is more likely to be encouraged by greater rather than less diversity in the ownership and control of the main media.

De plus, tout en notant l'arrivée de nouveaux services (Internet, canaux de câblodistribution et de satellites, la Commission déclare :

However, it is not sufficient to have multiple voices if those voices are not accessible, or if they are effectively controlled by main media interest<sup>63</sup>.

En conclusion, en raison du degré de concentration qu'on retrouve dans les médias traditionnels en Australie, la Commission estime qu'avant d'abandonner les règles de propriété croisée on doit permettre l'arrivée de nouveaux radiodiffuseurs (ajouter des fréquences) et lever les limites particulières aux médias relatives aux investissements étrangers afin d'accroître le nombre potentiel de propriétaires ayant une expertise dans les médias. Le gouvernement n'a pas encore réagi à ces

---

<sup>62</sup> Il s'agit d'une agence gouvernementale formée de commissaires à temps complet (généralement des économistes), auxquels se joignent des commissaires *ad hoc* ayant une expertise dans le secteur qui est l'objet de l'examen. Le gouvernement doit répondre aux recommandations de la Commission bien qu'il ne soit pas lié par celles-ci.



recommandations, mais la presse australienne rapportait récemment que le Cabinet avait discuté de la réponse qu'il aurait déjà dû donner au rapport de la Commission<sup>64</sup>.

Partout, dans le contexte de la mondialisation et des changements techniques qui l'accompagnent, les entreprises accentuent leurs pressions sur les États pour qu'ils assouplissent les règles relatives à la propriété afin de faciliter la création d'importants groupes nationaux en mesure de rivaliser avec les groupes mondiaux. Cela peut-il se faire sans réduire sur le plan national le pluralisme et la diversité? C'est là une des questions centrales qui se pose aux gouvernements. Comment concilier la logique industrielle et les impératifs liés à la vie démocratique? Plusieurs consultations ont été menées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie ces dernières années concernant la propriété des médias. Plusieurs assouplissements ont été apportés. Mais les gouvernements se montrent prudents et aucun n'a encore levé l'interdiction de propriété croisée entre un quotidien et une station de télévision<sup>65</sup>. Cela au nom de la diversité d'information et d'opinion essentielle à la vie démocratique.

Par contre, les difficultés qu'ont connues les systèmes de régulation de la propriété mixte ou croisée des médias dans les pays que nous avons examinés posent aussi la nécessité d'un examen critique des normes juridiques applicables. À cet égard, le Canada ne fait pas exception à la règle. La nécessité de maintenir une pluralité des voix présentes dans un territoire ou un marché donné dans le but d'assurer une large diversité des points de vue demeure, et elle implique une série de moyens variés, dont la réglementation ne peut constituer qu'un aspect. Les concepts, moyens et outils pour mesurer la diversité, assurer qu'une large palette d'opinions et d'idées se confrontent, sont cependant largement insatisfaisants. L'approche qu'ont tenté de développer les acteurs du monde médiatique en Grande-Bretagne, et, en particulier, le concept de *share of voice* se doivent d'être repris et raffinés dans le but de tenir compte des évolutions actuelles et de permettre l'adaptation des réglementations aux réalités du moment.

## 5. LES MOYENS AUTRES QUE LA RÉGULATION ÉTATIQUE

Comme nous l'avons vu précédemment, tant les auteurs qui se sont penchés sur le concept de diversité, que l'expérience historique même des États en matière de protection du pluralisme et de la diversité suggèrent que l'approche réglementaire (fixant, par exemple, des seuils maximaux de

---

<sup>63</sup> Voir <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcast/index.html>

<sup>64</sup> Les informations concernant l'Australie sont tirées d'une analyse préparée pour le Centre d'études sur les médias par Jock Given, chercheur principal à l'Institute for Social Research, *Media Ownership in Australia. The Laws, the Players*, Melbourne, 2001, 19 p.

concentration tolérable, interdisant certaines formes de propriété mixte ou croisée considérées plus dommageables, etc.) présente des limites qui réduisent son efficacité.

Plusieurs suggèrent donc de combiner ou d'associer les approches réglementaires avec d'autres mesures susceptibles, à leur tour, de contribuer au pluralisme et à la diversité. Il nous a semblé nécessaire d'insister particulièrement sur les mesures d'autorégulation des médias qui sont souvent présentées comme la véritable solution de remplacement à une intervention législative, considérée comme dangereusement liberticide dans le monde des médias.

Notre démarche de présentation et d'évaluation de ces divers mécanismes comprend deux parties. Nous ferons d'abord un tour d'horizon des analyses et points de vue des auteurs qui ont évalué les multiples expériences d'autoréglementation. Nous aborderons aussi, brièvement, l'expérience canadienne en la matière et l'évaluation critique qui en a été faite. En quelque sorte, il s'agira ici de montrer les avantages et les limites des moyens autres que la réglementation des seuils de concentration et de propriété croisée ou multiple. Dans un deuxième temps, nous ferons appel à deux experts. Nous présenterons le point de vue de Claude-Jean Bertrand, professeur émérite à l'Institut français de presse et qui étudie la question depuis plus de trente ans. Nous avons enfin demandé à David Pritchard, directeur de publication d'un ouvrage récent à ce sujet<sup>66</sup> d'analyser brièvement les mécanismes d'autoréglementation les plus courants au Canada et aux États-Unis.

## **5.1 Un bref tour d'horizon**

D'entrée de jeu, disons d'abord que c'est l'insatisfaction à l'égard de l'efficacité des mesures législatives et réglementaires qui a amené les auteurs à rechercher, analyser et parfois suggérer d'autres approches. En effet, dans l'évaluation des législations qui ont jusqu'à maintenant été mises en place pour assurer le pluralisme et réduire la concentration des médias, plusieurs auteurs se montrent circonspects, pour ne pas dire davantage, des résultats atteints.

Pour Jens Cavallin, les actions étatiques qui reposent sur la législation visent bien souvent à démontrer que des mesures ont été prises même si elles sont le plus souvent inefficaces. La plupart de ces mesures d'ordre législatif imposent des restrictions à la propriété basées sur le nombre de stations de radio ou de télévision, les parts d'audience, les parts de tirage des médias écrits, la propriété étrangère, etc. Formulées en termes quantitatifs précis ou découlant de l'interprétation des

---

<sup>65</sup> Toutefois, l'arrivée d'une nouvelle administration aux États-Unis, plus favorable à la déréglementation, pourrait amener des changements importants.

<sup>66</sup> PRITCHARD, David, (dir.)  *Holding the Media Accountable*, 2000, Bloomington, Indiana University Press, 203

organismes de régulation sur la base de la notion « d'intérêt public », elles n'ont su ou n'ont pu, le plus souvent, atteindre les objectifs fixés. C'est pourquoi, il faut se pencher sur d'autres modèles. Cavallin identifie une série de mesures faisant contrepoids à la concentration de la presse et à ses formes de propriété croisée<sup>67</sup>. À cet égard, il insiste sur l'existence d'un système public et dynamique de médias qui offre une alternative réelle et diversifiée au secteur privé, l'existence d'un secteur communautaire ou coopératif qui joue le même rôle. Il cite aussi les aides publiques à la mise en place de nouveaux médias comme Internet, les aides économiques directes aux médias ainsi que les aides indirectes, comme les réductions de taxes, les tarifs préférentiels pour la poste et les télécommunications, etc.

D'autres rationalisations sont aussi avancées par les auteurs pour remettre en cause les approches limitatives et de nouvelles suggestions sont proposées pour assurer le pluralisme et la diversité. Parmi celles-ci, mentionnons que les interventions des instances gouvernementales se font toujours ex post facto et qu'il est quasiment impossible de retourner en arrière en ces matières<sup>68</sup>, qu'elles sont de moins en moins justifiées compte tenu des évolutions technologiques qui rendent obsolètes les justifications traditionnelles, telles la rareté des fréquences, la protection des cultures nationales, etc. On insiste sur le fait que cette intervention s'adapte mal aux changements rapides des médias, qu'elle reflète les valeurs d'une élite, qu'elle est coûteuse et lente, que trop de lois conduisent à un régime autoritaire, etc.<sup>69</sup>. Certains auteurs souhaitent donc que la réglementation soit maintenue « to the minimum necessary »<sup>70</sup>. alors que d'autres<sup>71</sup> plaident en faveur de l'adoption d'un principe de prudence en matière de libéralisation de la réglementation, tout en suggérant la mise en place d'un train de mesures inspirées, par exemple, des recommandations de la Commission royale d'enquête britannique sur la presse de 1977.

Plusieurs auteurs se sont ainsi penchés, comme l'avait fait la Commission britannique, sur les mécanismes permettant d'assurer une certaine indépendance à l'équipe éditoriale à l'égard des propriétaires, et aux expériences qui ont été menées dans ce sens. En Australie, un groupe de travail mis sur pied par le gouvernement fédéral et qui a examiné cette question a recommandé l'adoption d'une Charte de l'autonomie éditoriale par les médias ainsi que la mise au point de contrats qui

---

<sup>67</sup> Voir CAVALLIN, Jens, « European Policies and Regulations on Media Concentration » (1998), *International Journal of Communications Law and Policy*, no.1.

<sup>68</sup> PICARD, Robert, Intervention au séminaire sur la propriété croisée tenu à Montréal en décembre 2000 par le Centre d'études sur les médias.

<sup>69</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, *Proceeding of the information seminar on self-regulation by the media*, Strasbourg, 7-8 octobre 1998, non paginé

<sup>70</sup> THOMAS, Quentin sir, *Communications reform : Legislating for the future*, tapuscrit, July 2000, 22 p., p. 14

<sup>71</sup> TAMBINI, Damian, *Promoting Pluralism in the Media*, IPPR, mai 2000, p. 19 et suiv.

assurent l'autonomie des rédacteurs<sup>72</sup>. Au Canada, la Commission royale sur les quotidiens, dans son rapport déposé en 1981, avait suggéré que le rédacteur en chef d'un journal dispose d'un contrat de longue durée, dont les termes seraient rendus publics, et qui lui garantirait de vastes pouvoirs sur le contenu de l'information<sup>73</sup>.

Dans cet esprit, La situation allemande mériterait qu'on s'y arrête. Au quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, deux instances sont clairement identifiées : la direction de la rédaction et la direction de la gestion. Sans penser importer sans nuances ce modèle qui découle du statut juridique de « l'entreprise d'opinion » reconnue dans ce pays, la séparation des rôles qu'il prévoit est intéressante. À la *Frankfurter*, un contrat renforce et précise les prérogatives des directeurs de rédaction, qui se voient confier complètement l'orientation éditoriale<sup>74</sup>.

Cavallin rappelle par contre que ce renforcement du poids de la rédaction et des journalistes au sein de l'entreprise n'assure pas nécessairement la transparence pour le public. Plusieurs auteurs avancent, par ailleurs, que l'autorégulation ne saurait être vue comme une panacée et qu'elle doit donc se combiner avec des approches législatives et réglementaires pour être véritablement efficace. L'évaluation de ces méthodes fait l'objet de nombreuses discussions. Pour d'aucuns, il s'agit de mesures ayant une efficacité relative, mais tout de même réelle. Elles seront d'ailleurs d'autant plus efficaces que le pouvoir judiciaire y renverra, créant ainsi une sorte d'imputabilité par référence.

Mentionnons en terminant que ces diverses analyses sont aussi reprises, à divers degrés, par les instances gouvernementales et étatiques qui se sont penchées sur la question. Ainsi, le Conseil de l'Europe, dans sa résolution de 1999 sur le pluralisme dans la presse, a appelé les États membres à encourager les médias « to strengthen editorial and journalistic independence voluntarily through editorial statutes or other self-regulatory means »<sup>75</sup>.

## 5.2 Au Canada

Il revient sans doute à la commission sénatoriale spéciale sur les moyens de communication de masse, présidée par le sénateur Davey, d'avoir, en tout premier lieu, suggéré la mise sur pied d'un conseil de presse, s'inspirant en cela de l'expérience britannique. Comme dans ce dernier pays, et

---

<sup>72</sup> JONES, Paul, *Making Cross-Media Work : the need for a « social market » approach in Australian Cross-media polixy*, Tapuscrit, 1996, 18 p.

<sup>73</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES QUOTIDIENS, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p.272-277.

<sup>74</sup> Information transmise par Jean-Marie Charon, chercheur au CNRS en France.

<sup>75</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Recommandation no. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on*

dans bien d'autres d'ailleurs, c'est dans l'espoir d'éviter une intervention législative, jugée plus contraignante encore, que les sociétés actives dans le secteur de la presse au Canada ont accepté de participer à ce processus et aux travaux de ces instances d'autorégulation. Dix ans plus tard, la commission Kent reprenait cet appel à la formation de conseils de presse. Six autres conseils étaient créés au Canada. Certaines sociétés, dont celles du groupe Quebecor, ont toujours refusé de s'y joindre, y voyant sans doute une intrusion injustifiée dans la conduite de leurs affaires et de leur politique journalistique<sup>76</sup>.

Le fonctionnement des conseils de presse a fait l'objet d'une appréciation critique fort sévère de la part de beaucoup d'analystes. On leur reproche généralement leur manque d'efficacité réelle, le caractère par trop impressionniste de leur « jurisprudence », d'exercer principalement une fonction de légitimation des pratiques journalistiques, même les plus contestables, etc.<sup>77</sup>

Il existe aussi quelques ombudsmen dans les médias canadiens, y compris à la Société Radio-Canada, mais leur nombre a diminué au cours des dernières années.

Par ailleurs, le CRTC a souvent avalisé sinon imposé des normes autoréglementaires au moyen de l'octroi ou de renouvellement des licences<sup>78</sup>. En matière de propriété croisée ou mixte, le CRTC, lorsqu'il a autorisé des fusions, a exigé que des codes de déontologie ou des mécanismes de séparation des salles de nouvelles soient mis en place afin d'assurer que la diversité des points de vue soit préservée. Récemment, il a imposé la mise sur pied d'un comité externe d'examen des plaintes lors de l'achat de TQS par la société Quebecor.

Aucune analyse critique d'ensemble ne semble avoir été réalisée sur l'efficacité réelle de ces mécanismes. Le cas récent du comité de surveillance sur l'indépendance des salles de nouvelles de TQS soulève cependant des doutes sérieux à ce sujet. En effet, la plainte déposée par le syndicat des journalistes du *Journal de Montréal* concernant l'intervention répétée de la direction du journal

---

*measures to promote Media Pluralism*, janvier 1999, p. 3.

<sup>76</sup> Lors des travaux de la Commission parlementaire de la Culture et des Communications à Québec, le 15 février 2001, Quebecor annonçait son adhésion prochaine au Conseil de presse du Québec.

<sup>77</sup> Parmi l'imposante documentation consacrée aux conseils de presse, consultez, MILLER, John; *Yesterday's News : Why Canada's Daily Newspapers are Failing us*, 1998, Halifax, Fernwood Publishing, 272 p.; SAUVAGEAU, Florian, « Un code de déontologie pour la presse : difficulté d'élaboration et d'application », (1978) 2 *Communication Information* no. 3, 66-84 ; SAUVAGEAU, Florian, « Auto-contrôle ou législation: de Charybe en Scylla », dans SAUVAGEAU, Florian, Gilles LESAGE et Jean DE BONVILLE (dir.), *Les journalistes*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 317-343 ; COMMISSION ROYALE SUR LES QUOTIDIENS, *Du côté des journalistes*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p.143-168 ; DESCHÊNES, Ulric, « Légitimation et système normatif : une étude du Conseil de Presse du Québec », (1996) *Communication* , Vol. 17, no. 2, p. 169-188.

<sup>78</sup> TRUDEL, Pierre et ABRAN, France, *Droit de la radio et de la télévision*, Montréal, Éditions Thémis, 1991,

dans sa couverture des activités de TQS a dû être rejetée par le comité, dans la mesure où la plainte concernait le fonctionnement de la salle de nouvelles du journal et non celui de la station de télévision<sup>79</sup>. Le fractionnement des juridictions rend donc possible à une entreprise de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement sans crainte de sanction, puisqu'elle aura respecté la lettre des ordonnances de l'organisme de régulation.

Malgré les lacunes et les difficultés liées à l'autoréglementation, il est nécessaire d'approfondir ses fondements et d'analyser davantage les mécanismes par lesquels elle peut contribuer à la diversité et à la qualité de l'information.

### **5.3 L'État et la déontologie** *(par Claude-Jean Bertrand)*<sup>80</sup>

Deux vastes phénomènes actuels requièrent que l'on dispose de bons médias d'information : la mondialisation, dont on parle beaucoup, et la démocratisation de la planète, dont on parle moins. La qualité des médias est le problème central. Hélas, deux autres phénomènes, l'essor de la technologie et la commercialisation croissante des médias, du fait qu'ils suscitent concurrence et concentration effrénées, rendent difficile la survie d'une presse de qualité, tant sur papier que sur les ondes. On redoute surtout la concentration des médias entre les mains de quelques magnats décidés à mettre les médias qu'ils possèdent au service exclusif des profits de leur conglomérat.

#### **5.3.1 Trois politiques**

Traditionnellement, trois politiques sont prônées pour obtenir une presse de qualité.

1 - On impose une réglementation légale. C'est là le moyen le plus ancien et le plus banal. Les régimes communistes l'ont poussé à la limite extrême et ont cru pouvoir créer ainsi leur presse idéale. Il ne fait aucun doute qu'on ne peut sacrifier les droits de tous les citoyens à la liberté qu'auraient quelques milliardaires de faire prêcher leur seul évangile ou d'engranger de gros bénéfices. Même aux États-Unis où le premier amendement à la Constitution est censé interdire toute restriction législative à la liberté d'expression, même là une réglementation existe. Seule la

---

p.249-262.

<sup>79</sup> COMITÉ DE SURVEILLANCE SUR L'INDÉPENDANCE DES SALLES DE NOUVELLES DE TQS INC., Décision, 25 octobre 1999, 6 p.

<sup>80</sup> Cette section a été rédigée par Claude-Jean Bertrand, professeur émérite à l'Institut français de presse et spécialiste de renommée internationale de la déontologie journalistique. Il est notamment l'auteur de *La déontologie des médias*, Paris, PUF, Que Sais-je, 1999.

puissance de l'État peut imposer à des sociétés commerciales toujours plus puissantes de respecter l'intérêt public.

2 - On laisse jouer les forces du marché. C'est le moyen le plus prisé en ces temps de libéralisation économique : la liberté d'entreprise mise au service de la liberté d'expression. Le client choisira : ainsi, dit-on, le bon journalisme chassera le mauvais. Pour être convaincu de ses vertus, il suffit de jeter un œil sur les médias dans les pays où n'existe pas la liberté de presse, comme l'Arabie saoudite, et dans ceux où n'existe pas la liberté d'entreprise, comme la Corée du Nord. Ou encore de comparer l'information télévisée en France avant et après 1982 date à laquelle a été levé le monopole d'État sur la radiotélévision. Les champions du marché peuvent faire remarquer que les grandes firmes visent seulement à pouvoir verser de gros dividendes et se soucient peu du reste : dans la mesure où la qualité paie, elles laisseront les journalistes bien faire leur travail.

3 - On s'en remet à la déontologie des médias<sup>81</sup>, codifiée, appliquée sans recours à l'État. La déontologie est volontaire : elle ne peut être imposée par un gouvernement ou un Parlement ou les tribunaux. Pas question non plus, bien sûr, qu'elle soit décrétée par le seul patronat de presse.

La déontologie, c'est l'ensemble des valeurs, des principes, des règles qu'une profession se donne à elle-même afin de garantir qu'elle sert le public au mieux. Mais c'est aussi un ensemble de moyens qu'elle doit mettre en place pour faire sentir à chaque professionnel la présence de ses pairs, les exigences collectives, ainsi que la force de cette collectivité face à un patronat de plus en plus concentré. Un ensemble de moyens car, à notre époque du moins, qui parle de déontologie sans mentionner les moyens de la faire respecter ne doit pas être pris au sérieux.

Les moyens? Un MARS (Moyen d'assurer la responsabilité sociale, traduction du concept anglais MAS pour *Media Accountability System*; voir la présentation à l'annexe IV), c'est tout instrument qui, indépendamment du pouvoir politique, aide à améliorer les services que les médias assurent à la population : aussi bien un texte, une personne, un groupe, qu'un processus, long ou court<sup>82</sup>.

1. Dans l'immédiat, les MARS permettent aux médias de trouver, de corriger, d'expliquer leurs erreurs et leurs fautes, et de s'en excuser.
2. Ils permettent aux médias d'entendre l'opinion des usagers, ce que ces gens aiment, n'aiment pas, pourraient aimer.

---

<sup>81</sup> Il va de soi que, au sein des empires médiatiques actuels, la seule conscience morale du journaliste se révèle impuissante.

<sup>82</sup> Il est nécessaire de se reporter à l'annexe II avant de poursuivre: le concept de MARS est, en effet, à la fois très complexe et extrêmement simple.

3. Plus lentement, certains MARS découvrent, par l'observation prolongée et l'analyse, ce que les médias font et ne font pas — au regard de ce qu'ils devraient faire. Certains autres s'efforcent d'accroître la compétence des journalistes.

Les MARS associent donc contrôle de qualité, service après-vente et formation continue, entre autres. Ils constituent bien davantage qu'une autorégulation. En particulier, les MARS mettent les citoyens en action, leur rendent des droits humains (à l'information, à la communication) que la caste médiatique est encline à garder pour elle seule.

Pratiquement, tandis que la réglementation sert à éviter des abus de liberté, la déontologie, elle, doit servir à éviter les abus de réglementation. Cela en remplaçant la menace des lois, des polices et des tribunaux par la pression plus souple, plus démocratique, des professionnels et des usagers, exercée par l'entremise des MARS.

L'observation au cours du XX<sup>e</sup> siècle a montré qu'aucun des trois moyens qui viennent d'être évoqués ne garantit à lui seul la qualité de l'information. Et que les deux premiers peuvent même être extrêmement dangereux :

- La réglementation étatique peut mener au musellement des médias par le gouvernement, total, comme en URSS, ou partiel (radiotélévision seulement) comme en France de 1945 à 1982. Pour être l'œil et la voix des citoyens face à tous les pouvoirs établis, il est clair que les médias d'information ont besoin d'une indépendance maximale - ce que ne semblaient pas comprendre de grands champions du « libéralisme » comme Margaret Thatcher et Ronald Reagan, remarquables par leurs efforts pour manipuler ou faire taire la presse.
- Dans un marché totalement dérégulé, on constate la prostitution des médias. À la limite, ils sont exploités par des oligopoles rapaces au mépris de l'intérêt général. Ils occultent, déforment l'information, l'abandonnent même au profit du divertissement. On a pu le déplorer aux États-Unis après la grande dérégulation des années 1980 lors des affaires Simpson et Lewinsky.
- Quant à la déontologie et aux MARS, ils sont accusés de restreindre la liberté de la presse, par ceux qui comprennent mal de quoi il s'agit. Par d'autres, ils sont accusés d'être totalement inefficaces<sup>83</sup>, ce qui n'est pas entièrement faux mais qui tient à ce qu'ils sont peu connus, souvent calomniés, donc sous-développés.

---

<sup>83</sup> Voir, par exemple, David Pritchard (dir.), *op.cit.*



Après trente ans d'observation, j'en suis venu à la conclusion que la seule stratégie permettant d'espérer obtenir des médias de qualité dans la société libérale était d'adopter conjointement les trois approches. Ce principe une fois admis, la difficulté principale consiste à les associer en des proportions qui conviennent à l'environnement culturel.

Mais revenons sur la déontologie et les MARS. Personne en Occident ne doute des vertus de la liberté. Et dans aucun pays au monde, même aux États-Unis, on ne nie la nécessité d'une régulation. Déontologie et MARS présentent un problème différent : on les connaît mal et on doute beaucoup de leurs vertus.

### 5.3.2 La quadruple fonction des MARS

Déontologie et MARS ont quatre fonctions, pas toujours clairement distinguées.

↳ La première, évidente, est d'inciter les journalistes à bien faire leur travail, en exerçant sur eux une pression morale externe.

↳ La seconde, assez communément perçue, est de dissuader gouvernement et Parlement d'entraver la presse par des lois et des agences de contrôle. Ce sont les deux fonctions suivantes qui sont assez peu mentionnées.

↳ La troisième consiste à mieux souder la corporation des journalistes autour de valeurs partagées, d'une mission commune dans la société - et à donner à chaque personne une force de résistance collective contre les éventuelles pressions des propriétaires et gestionnaires de médias.

↳ La dernière fonction, cruciale (semble-t-il) en ce début de troisième millénaire, consiste à rétablir la confiance des usagers dans les journalistes, qui s'est effritée au cours des années - comme le montrent en France les enquêtes annuelles de La Croix-Télérama<sup>84</sup>, et celles de l'ASNE<sup>85</sup> aux États-Unis.

Or, les journalistes, peu nombreux et vulnérables du fait qu'ils sont salariés, ne sont pas de taille à lutter contre des conglomérats comme News International ou Time-Warner/AOL. Par contre, les usagers eux sont extrêmement nombreux et, en tant qu'électeurs et consommateurs, ils disposent d'une puissance énorme - mais ils sont ignorants des choses médiatiques, inconscients de leur force, inorganisés. Ce à quoi les MARS peuvent contribuer, c'est à bâtir une alliance entre professionnels et public, un front commun afin de lutter contre les exigences inadmissibles des mégafirmes médiatiques.

---

<sup>84</sup> Depuis 1987. Voir notamment *Télérama* n°2663, 27 janvier 2001, p. 8-15.

<sup>85</sup> American Society of Newspaper Editors.

### 5.3.3 Les vertus des MARS

Pour apprécier les qualités des MARS, il faut se défaire de certaines attitudes mentales. L'une est le cynisme, courant chez les journalistes : qui, sauf des idéalistes crédules, peut croire que des êtres humains soient capables d'obéir à leurs bons instincts, de servir l'intérêt général - sans être forcés à le faire. Une autre attitude est l'« absolutisme » : il faut choisir entre la réglementation et la déontologie (les médias sont bons ou mauvais; les MARS sont efficaces ou ne le sont pas). Une autre attitude encore, disons « philosophico-linguistique », consiste à s'interroger sur les mots : que signifient vraiment « intérêt public » ou « journalisme de qualité » ou « liberté » ou « responsabilité sociale » etc. : les problèmes pratiques s'enfoncent alors dans les sables mouvants.

Qui adopte une attitude empirique et pragmatique s'aperçoit que les MARS comportent bien des qualités :

**Démocratiques.** Beaucoup d'entre eux mettent en jeu à la fois les professionnels et les usagers. Bon nombre rassemblent les trois principaux acteurs de la communication sociale : citoyens, journalistes et propriétaires de médias. Gouvernements et bureaucraties d'Etat n'interviennent jamais directement dans la création et les activités des MARS.

**Inoffensifs.** Ils ne présentent aucun danger pour personne, mis à part une légère diminution de leur pouvoir pour les éditeurs qui doivent accorder aux journalistes une voix au chapitre, et une petite invasion du domaine réservé des journalistes qui doivent laisser un peu la parole aux usagers.

**Divers, flexibles et coopératifs.** Les MARS peuvent s'adapter aisément aux circonstances. Comparez, par exemple, un code de déontologie et un texte législatif : combien il est facile d'amender un code et difficile de se débarrasser d'une loi archaïque (comme la Loi sur la presse de 1881 en France). Les MARS, extrêmement divers, sont complémentaires. Si tous sont utiles, aucun ne suffit — mais tous peuvent fonctionner ensemble. L'idéal serait qu'ils existent tous partout et qu'on les associe en un vaste et lâche réseau dédié au contrôle de qualité. Ils se renforceraient ainsi les uns les autres. Le conflit entre eux est peu probable : leurs objectifs immédiats et leurs méthodes sont différents : ils fonctionnent à des niveaux différents, dans des secteurs différents, lors de périodes différentes.

**Efficaces.** Avantage essentiel des MARS : ils peuvent agir là où d'autres moyens ne le peuvent pas, en particulier quand l'obstacle à la qualité est la tradition journalistique, qui entrave la profession

plus encore que la censure politique, et au moins autant que la manipulation économique - mais qui est rarement mentionné<sup>86</sup>. L' *iceberg journalism* n'est plus acceptable, lui qui ne couvre que la petite portion évidente de l'actualité, qui ne livre à l'usager qu'un rapport superficiel, incomplet, négatif sur l'état du monde, mélangé à une dose insupportable de divertissement.

Contre ces défauts, la loi et le marché ne peuvent pas grand-chose. Et ils ne peuvent faire beaucoup non plus contre bien des défauts des journalistes. Déontologie et MARS peuvent amener ceux-ci à se rendre compte de leurs manquements et des fautes des médias, à commencer à réfléchir et à discuter sur le journalisme de qualité. Après que des règles ont été établies noir sur blanc et acceptées par les professionnels, ce code donne à chacun la force de la caste toute entière pour résister aux tentations et aux pressions.

**Bon marché, rentables et prestigieux.** De nombreux MARS se trouvent à la portée de la plupart des médias. Certains sont utilisables par tous. Un erratum ou une excuse ne coûte qu'une petite blessure d'amour propre. Qu'est-ce comparé à un procès en diffamation? Mais on ne devrait pas y voir simplement un moyen peu cher de se débarrasser de clients mécontents - comme le font certains éditeurs. Bien plus important : les MARS augmentent la crédibilité, l'attrait d'un média, donc la fidélité de ses clients, et par conséquent le produit de ses ventes et de ses publicités. Le contrôle de qualité paye.

La qualité paye aussi en termes de prestige et d'influence, même quand les bénéficiaires restent bas. Dans les années 1930 en Angleterre, le très sérieux, très responsable (Manchester) *Guardian* vendait moins de 50 000 exemplaires et jouissait d'une très forte influence. Les quotidiens populaires qui luttaient à qui atteindrait le premier les 2 millions d'exemplaires (par tous les moyens : assurances gratuites, faits divers inventés) n'avaient plus de poids politique.

Les MARS ne constituent pas une solution simple, rapide et globale à tous les problèmes des médias, mais ils pourraient fournir un immense progrès s'ils étaient mieux soutenus, mieux financés ou simplement mieux connus. Surtout, cela vaut d'être répété : les MARS sont des armes puissantes, et douces, à manier en même temps qu'une haute compétence journalistique (les deux sont intimement liés) pour garantir à la fois que le public sera mieux servi, que les journalistes retrouveront ainsi la confiance du public et son soutien et qu'ils auront de meilleures chances de conserver leur nécessaire autonomie.

---

<sup>86</sup> Pour un exposé plus développé, voir BERTRAND, Claude-Jean « The Media in 2045 », *Public Relations Review*, Hiver 1995, reproduit dans *The Impact of Mass Media*, dirigé par R.E. Hiebert, New York, Longman, 1999.

À ce point, on peut se demander pourquoi déontologie et MARS sont si peu connus, si peu acceptés, si peu pratiqués, si peu productifs. La raison, c'est qu'ils se heurtent à de nombreux obstacles et beaucoup de résistance, notamment l'indifférence ou l'hostilité des propriétaires de médias et des journalistes<sup>87</sup>.

Les obstacles et résistances n'ont pas empêché le développement de la déontologie et des MARS : ils les ont gravement ralentis. Bien des MARS demeurent relativement rares. La rareté de certains est même très surprenante. Au début du troisième millénaire, bien des démocraties, petites ou grandes, n'avaient pas de conseil de presse (comme le Brésil, la France, le Japon ou l'Irlande). Très peu avaient des revues critiques. Assez peu possédaient des ombudsmen : il n'y en avait pas un seul en Allemagne. Combien de conseils de presse locaux y avait-il en Angleterre ou en Suède ? Combien y a-t-il de revues critiques en Inde ou en Italie ? Zéro. Pratique-t-on beaucoup la formation continue en Espagne ou en Grande-Bretagne ? Où, en dehors des États-Unis, les grandes firmes médiatiques financent-elles la recherche et la formation ?

Cela étant, peu à peu, bon nombre des MARS deviennent partie banale du paysage médiatique au point où on n'y fait plus attention. C'est le cas des moins spectaculaires, des moins controversés : encadrés de correction, pages spécialisées dans les médias, enquêtes de lectorat, codes de déontologie, livres critiques, formation universitaire aux médias, etc. La multiplication des cours de déontologie dans les écoles de journalisme (68 aux États-Unis à la fin des années 1970 et 300 à la fin des années 1990) et des livres sur la déontologie des communications (environ une centaine) est un signe assez clair. La plupart des médias semblent s'inquiéter de leur public bien davantage qu'autrefois. Et ils essaient d'établir des liens plus étroits avec les usagers : aux États-Unis, on trouve une frappante illustration de cette tendance dans la vogue du « journalisme public ». En France, on ne s'étonne plus que de nombreux journaux et magazines publient un « Courrier des lecteurs », ce qui était naguère très rare.

### 5.3.4 Le rôle de l'État

---

<sup>87</sup> Pour une analyse exhaustive des critiques à l'endroit des MARS (on les accuse tout autant d'être liberticides qu'illégitimes ou inopérantes) et les réactions de Claude-Jean Bertrand, voir les ouvrages qu'il a commis sur la question : *La déontologie des médias*, Paris, PUF, Que Sais-je, 1997, 2<sup>ième</sup> édition 1999; *L'arsenal de la démocratie: médias, déontologie et MARS*, Paris, Economica, 1999, 372 p., et en version anglaise, *An Arsenal For Democracy*, Cresskill (NJ) Hampton Press, à paraître en 2001.

La fameuse commission Hutchins<sup>88</sup> sur la liberté de presse, dans son rapport de 1947<sup>89</sup>, avait conclu que la presse devait bien informer tous les groupes dans la population; qu'il valait mieux que la presse soit une entreprise privée; qu'il était naturel donc qu'elle recherche le profit. Mais, si elle n'accomplissait pas sa mission, et se montrait incapable de se réformer après que ses défauts lui eurent été signalés — alors il était légitime que l'État intervienne. Et la commission suggérait, pour l'éviter, la création par les médias d'un organe de surveillance assez semblable à un conseil de presse.

Outre la défense générale des droits de l'homme (liberté de parole, dignité, vie privée), un rôle nécessaire de l'État est de poser et de faire respecter un minimum de règles permettant aux médias de fonctionner comme service public : en fixant des limites à la concentration notamment. Il est très regrettable, par exemple, qu'au Royaume-Uni 45 % de la diffusion des quotidiens soient entre les mains de deux non-Européens (Murdoch et Black) qui, entre autres, s'en servent pour prêcher leur hostilité à l'union européenne.

Il revient aussi à l'État de donner aux journalistes un statut légal qui leur permette de mieux défendre leur indépendance. Et de créer des lois qui donnent aux associations de citoyens une voix au chapitre dans l'évolution du système médiatique, par exemple, dans l'attribution de licences d'émission.

Outre ce rôle législatif, il me semble que, dans une démocratie, il revient à l'État de promouvoir activement la déontologie des médias (y compris les MARS), ce dont il s'est peu mêlé jusqu'à présent, où que ce soit dans le monde. L'État a le choix entre de nombreuses manières, plus ou moins directes, pour encourager le développement des MARS.

L'État peut donner force de loi *a posteriori* à des règles établies par les journalistes. C'est le cas, au Danemark où le code élaboré et adopté par la profession a été intégré dans la loi — et où le conseil de presse est lui aussi devenu institutionnel, tout en restant indépendant. Cette opération, sans aucun doute efficace, est acceptable dans une vieille démocratie, mais n'est pas recommandable car il est sain que la frontière reste nette entre loi et déontologie.

---

<sup>88</sup> H. R. Luce, patron de Time Inc., avait financé une enquête confiée à Robert Maynard Hutchins, recteur de l'Université de Chicago. Ce dernier avait réuni treize personnalités américaines qui fondèrent leurs conclusions sur 225 interviews, 58 témoignages et 176 documents. La commission a popularisé une formule: la "responsabilité sociale de la presse".

<sup>89</sup> COMMISSION ON THE FREEDOM OF THE PRESS, *A Free and Responsible Press*, University of Chicago Press, 1947.

L'État peut aussi prévoir dans une loi sur la presse que soient mises en place des institutions de caractère déontologique. Ainsi, au Portugal, la Loi sur la presse prévoit que dans les journaux « de plus de cinq journalistes, seront créés des conseils de rédaction, composés de journalistes élus par tous les journalistes qui travaillent dans le périodique, selon un règlement élaboré par eux » (art. 21). Ce « conseil de rédaction » a pour fonction, entre autres, de coopérer avec le directeur et les rédacteurs en chef pour définir l'orientation du journal et se prononcer sur des sujets de nature déontologique (art. 22). L'*ombudsman*, quand il y en a un, doit articuler son action avec celle du « conseil de rédaction ».

Dans ce même pays, un conseil de presse avait été créé après la Révolution, en 1975, sur le modèle britannique, et a fonctionné pendant 15 ans. Fondé par l'État et financé par lui, il était composé de façon à garantir une prédominance des représentants de la presse et de la société civile. Quand il fut aboli, en 1990, il expiait le péché originel d'avoir été établi par un gouvernement. Et il fut alors recommandé qu'il en soit fondé un nouveau, privé, à l'initiative des syndicats et des associations patronales de presse, mais cela ne s'est pas fait.

« Le Conselho de Imprensa, écrit Mario Mesquita, a réalisé une action considérable en fixant des principes et des normes en matière de liberté d'expression, de droit de réponse, d'organisation de l'entreprise journalistique, d'application de la "clause de conscience", d'accès aux sources, de secret professionnel, d'ingérence gouvernementale dans l'information, de limites à la liberté d'expression et de plagiat<sup>90</sup>. »

Différemment, en Inde, si le Parlement s'est résolu à créer le Conseil de presse, qu'il continue de financer, ce fut sous la pression des journalistes qui n'arrivaient pas à vaincre l'opposition des patrons de presse. Une pareille opération (y compris la présence statutaire de plusieurs législateurs dans le Conseil) est à déconseiller dans les démocraties industrialisées. Cela dit, environ la moitié des plaintes que reçoit le conseil indien viennent de journalistes ayant à se plaindre de gouvernants ou de hauts fonctionnaires : un rôle inattendu pour le conseil, mais fort intéressant. Par ailleurs, on peut noter qu'en 1975, lorsqu'Indira Gandhi a suspendu la démocratie en proclamant l'état d'urgence, un de ses premiers actes a été de mettre fin au Conseil de presse (rétabli plus tard).

On se rapproche là des agences étatiques de contrôle de la radiodiffusion, comme la *Broadcasting Standards Commission* (BSC) britannique mise en place par le *Broadcasting Act* de 1996. La BSC a remplacé deux commissions aux fonctions quasi judiciaires. D'abord, le Broadcasting Standards

---

<sup>90</sup> Voir DE CARVALHO, Alberto Arons, *A Liberdade de Informação e o Conselho de Imprensa (1975-1985)*, Lisbonne, Direction générale de la communication sociale, 1986.

Council : sa mission était de lutter contre l'obscénité et la violence télévisées. Comme lui, la BSC possède un code dont les sociétés de radiotélévision doivent s'inspirer pour créer le leur. Elle utilise des recherches, des sondages et des réunions qu'elle tient dans tout le pays. Comme lui, elle a reçu mission de traiter les plaintes des usagers. Elle peut exiger des enregistrements, des explications et, le cas échéant, la publication de ses conclusions. D'autre part, la BSC hérite de *la Broadcasting Complaints Commission* (commune à la BBC et à la télévision commerciale depuis 1981) qui recevait aussi les griefs des usagers (environ 1 000 par an), enquêtait puis annonçait ses conclusions dans la presse BBC. Avec la BSC, on est très près des MARS — d'autant qu'en 1994 la BBC lui a ajouté sa propre Programme Complaints Unit<sup>91</sup>.

Dans de très nombreux autres pays continue d'exister une importante et influente radiotélévision « publique ». Les autorités peuvent y inciter à la mise en place de MARS. Ainsi, France-Télévision s'est dotée de médiateurs, ce que n'a pas fait TF1, sa rivale commerciale.

Plus banalement, dans la mesure où l'État, dans la plupart des pays, gère une grande partie du système éducatif, il peut encourager la formation des usagers aux médias dans les écoles, la création d'écoles de journalisme, la formation continue des journalistes dans les universités<sup>92</sup> — et aussi la recherche sur les médias dans les universités. Le recueil, la publication et l'exploitation de statistiques sur les médias aussi coûtent cher : en France le SJTI, service du Premier ministre, s'en occupe.

Dans la mesure où certains MARS nécessitent de gros budgets, une aide étatique peut leur permettre de fonctionner. Ainsi le conseil de presse finlandais reçoit la moitié de son budget de l'État et le conseil allemand 30 % — tout en restant tout à fait indépendants. L'Observatoire européen de l'audiovisuel, à Strasbourg, est financé par le Conseil de l'Europe.

L'État peut, par la voix de ses responsables, personnalités éminentes, rappeler aux médias, entreprises commerciales, qu'ils constituent un service public crucial. Il peut dénoncer de médiocres prestations des médias. Il peut faire connaître au public ses droits; et l'existence des nombreux MARS, dont une des faiblesses principales vient de ce qu'ils restent obscurs; de même que la possibilité de les mettre en place.

L'État doit aussi faire peur. C'est très important. Il doit aider à bousculer les résistances dont il a été question plus haut. L'État doit faire mine d'installer des MARS (conseil de presse ou *ombudsman*)

---

<sup>91</sup> Bureau de réclamations relatives aux émissions.

<sup>92</sup> Jouant ainsi le rôle qu'assurent les fondations aux États-Unis.

par la loi — et menacer les médias de lois interdisant certains comportements (comme le viol de vie privée). Ainsi, il peut contribuer à faire tomber les réticences des journalistes et des patrons. L'histoire le prouve : il n'y a pas, à notre connaissance, de conseil de presse dans le monde qui n'ait été mis en place sans ce genre de menace.

En conclusion, disons que le rôle de l'État est crucial. Mais, en démocratie, ce rôle doit être maintenu au minimum. Paradoxalement, le rôle de l'État dans le maintien ou l'amélioration de la qualité de la presse est de faire en sorte qu'il ne soit pas forcé d'intervenir. On accuse depuis longtemps les politiciens de chercher toujours à museler et manipuler les médias. Ce sont pourtant eux qui ont voté ces lois qui accordent liberté et droits à la presse. Ils peuvent faire beaucoup pour la qualité de la presse, s'ils le veulent. Ils le voudront certainement quand les usagers feront pression, à l'incitation des journalistes, qui ont besoin de se réveiller, puis de les éveiller.

Encore une fois, l'objectif réel de la déontologie (y compris les MARS), c'est la saine alliance des journalistes et des citoyens, une alliance qui peut permettre à la profession de résister à la pression des puissances économiques, quelle que soit leur taille.



## **5.4 A Brief Assessment of Media Self-Regulation in Canada and the United States (par David Pritchard)<sup>93</sup>**

### **5.4.1 The rationale for media self-regulation**

Although the work of the news media arguably is more important to the effective functioning of representative government than is the work of any other industry, the process by which news is created, as well as the news product itself, is almost completely free from government regulation in both Canada and the United States. This freedom from government regulation and the dominance of private ownership of the media in Canada and the United States flow from theories of representative government which hold that the news media can play their public-service roles successfully only if they have a certain independence from government.

Because they are clothed with both private and public interest, the news media present difficult problems in the area of regulation. On the one hand, direct state oversight of the quality of the news would infringe upon the media's independence from government, which is widely acknowledged to be central to their public-service mission. On the other hand, state indifference to the news media seems equally unappealing, given citizens' and the state's dependence on the media to provide news of a quality that will enhance self-government.

Many western societies, including Canada and the United States, have attempted to resolve the dilemma of media regulation by encouraging the media to regulate themselves. The news media in Canada and the United States have experimented with a variety of self-regulatory mechanisms, including self-criticism such as that published in journalism reviews, ethics codes adopted either on an industry-wide basis or by individual news organizations, ombudsmen within news organization to receive and respond to complaints, and press councils. These mechanisms of self-regulation have had at best a mixed record of success<sup>94</sup>.

### **5.4.2 Self-criticism**

The first major North American magazine of media criticism was the *Columbia Journalism Review*, which began publishing in 1961. Other journalism reviews followed. Their ability to influence the practice of journalism is limited, however, by the fact that relatively few journalists read them. (An

---

<sup>93</sup> Cette section a été rédigée par David Pritchard, professeur au Center for Canadian-American Policy Studies et au Department of Journalism and Mass Communication à l'Université du Wisconsin à Milwaukee. À été publié sous sa direction *Holding the Media Accountable*, 2000, Bloomington, Indiana University Press, 203 p.

<sup>94</sup> For a broader overview than space permits here, see PRITCHARD, David (Ed.), *op.cit.*

exception to this general rule is *Le 30*, a magazine associated with La Fédération professionnelle des journalistes du Québec that is read by about half of Canada's French-language journalists.<sup>95</sup>)

Although few empirical studies have focused on journalism reviews' influence on the practice of journalism, the studies that do exist portray a rather gloomy picture of organized media criticism as a meaningful mechanism of media self-regulation. Most journalism-review content does not propose meaningful reform of news practices; most journalists say that media criticism is not very influential on their thinking about what constitutes good journalism. National journalism reviews may be even less influential than local journalism reviews, a study of the *St. Louis Journalism Review* found.<sup>96</sup> Perhaps part of the problem is that the intended audience for journalism reviews traditionally has been journalists, a situation that may inhibit the publication of articles sharply critical of well-established news practices.

### 5.4.3 Ethics codes

Many journalists in Canada and the United States work in organizations that have adopted some form of written ethics code or news guidelines. At first glance, such policies may seem like an ideal form of media self-regulation. Research, however, has been unable to demonstrate that ethics codes have any discernable influence on the behavior of journalists.<sup>97</sup> Some news organizations may be more ethical than others, but when that is the case the reasons for the difference do not have to do with codes of ethics.<sup>98</sup> Surveys show that journalists' actual views of ethics are sharply different from what is found in their news organizations' codes of ethics.<sup>99</sup> Journalists may have ethical sensibilities, but they do not factor them into their routine work very coherently.

A recently published study of a television news staff suggested that deceptive news practices are routine, especially among younger journalists, and that they occur without much discussion or reflection. What is more, even when reflection does precede the use of deception as a reporting

---

<sup>95</sup> PRITCHARD, David and SAUVAGEAU, Florian , *Les journalistes canadiens: Un portrait de fin de siècle* , Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1999.

<sup>96</sup> BUNTON, Kristie, «Media Criticism as Professional Self-Regulation,» in *Holding the Media Accountable*, p. 68-89.

<sup>97</sup> PRITCHARD, David and Madelyn PERONI MORGAN, "Impact of Ethics Codes on Judgments by Journalists: A Natural Experiment," *Journalism Quarterly* (1989), p. 934-941.

<sup>98</sup> BOEYINK, David E., "How Effective Are Codes of Ethics? A Look at Three Newsrooms," *Journalism Quarterly* 71 (1994): 893-904.

<sup>99</sup> MEYER, Philip, *Ethical Journalism: A Guide for Students, Practitioners, and Consumers*, New York, Longman, 1987.

tool, the reflection generally is not based on identifiable ethical principles, ethics codes, or any set of clear guidelines for ethical decision-making.<sup>100</sup>

Left to their own devices, in other words, journalists seem to be fairly insensitive to ethical concerns and fairly superficial in their thinking about them. That journalists pay scant attention to ethics codes may be related to the fact that such codes often are intended more as tools of public relations -- as attempts to persuade the public and the state that the media are ethical -- than as meaningful guides for media conduct.

#### **5.4.4 News ombudsmen**

A news ombudsman is a direct link between citizens and a news organization. About 50 news organizations in Canada and the United States -- mostly daily newspapers but also a few major broadcast organizations such as the CBC, Radio-Canada, and National Public Radio -- have ombudsmen to provide ordinary citizens with a visible person whose principal job is to receive and attempt to resolve complaints. An in-depth study of the news ombudsman at the Louisville Courier-Journal, the first newspaper in Canada or the United States to have an ombudsman, concluded that an ombudsman can be a meaningful agent of media self-regulation, especially if he or she writes a regular column for public consumption (many ombudsmen do not) and especially if the ombudsman has the freedom to criticize his or her own news organization (most ombudsmen have this freedom).<sup>101</sup>

Ethics codes can be criticized for being nothing but fluff, mere words on paper that have no impact on the journalists whose work they supposedly govern. Although ombudsmen who effectively resolve the public's complaints also serve the public relations interests of their news organizations, their work is more than mere fluff. Ombudsmen attempt to solve real problems of real people.

Although there is little evidence that ombudsmen have much effect on the journalists who work at their news organizations,<sup>102</sup> their principal function is dealing with the public. The public seems to like the idea of a contact person at a news organization. Ombudsmen receive lots of communication from the public. The Washington Post's ombudsman, for example, receives about 15,000

---

<sup>100</sup> LULJAK, Tom, «The Routine Nature of Journalistic Deception,» in  *Holding the Media Accountable*, p. 11-26.

<sup>101</sup> NEMETH, Neil «A News Ombudsman as an Agent of Accountability,» in  *Holding the Media Accountable*, p. 55-67.

<sup>102</sup> LANGLOIS, Simon and Florian SAUVAGEAU, «L'image de l'ombudsman de presse dans deux quotidiens canadiens,»  *Communication*, Automne 1989, vol.10, p. 189-210; PRITCHARD, David "The Impact of Newspaper Ombudsmen on Journalists' Attitudes,"  *Journalism Quarterly* (1993), vol. 70, p. 77-86.

telephone calls a year.<sup>103</sup> Studies show that people who contact a news ombudsman tend to be satisfied.<sup>104</sup>

#### 5.4.5 Press councils

In the abstract, press councils seem like appealing exercises of social responsibility by the news industry. Although they are funded principally by the news industry, the press councils in Canada (where all provinces but Saskatchewan have them) and in the United States (where only Minnesota and Washington have them) all include members both from the media and from the public, generally equal numbers of each.<sup>105</sup> Press councils receive complaints and news media performance. They gather evidence and allow all parties to a dispute to be heard. They often issue thoughtful decisions. In addition, press councils may reduce the number of libel actions filed against the news media.<sup>106</sup>

However, there are problems with press councils. Press councils take a long time to act. Even worse, they make decisions on a case-by-case basis, with the result that decisions sometimes reflect no clear ethical principles and sometimes contradict decisions made in earlier cases that presented identical issues.<sup>107</sup> They are directly financed by the media, and as such face continual doubts about their impartiality.<sup>108</sup> None of these flaws, however, has prevented a renewal of the debate about the wisdom of re-creating the National News Council in the United States, an organization that existed from 1973 to 1984.<sup>109</sup>

If one ignores the rhetoric about media self-regulation and focuses instead on the available empirical evidence, it becomes clear that news ombudsmen are the most effective means of media self-regulation. Press councils tend to have cumbersome procedures and ad hoc decision-making.

---

<sup>103</sup> FIBICH, Linda "Under Siege," *American Journalism Review*, September 1995, p. 16-23.

<sup>104</sup> BERNSTEIN, James M. "The Public's View of Newspaper Accountability," *Newspaper Research Journal* (Winter 1986): 1-9; Barbara W. Hartung, Alfred JaCoby and David M. Dozier, "Readers' Perceptions of Purpose of Newspaper Ombudsman Program," *Journalism Quarterly* (1988), vol. 65, p. 914-919.

<sup>105</sup> An exception to the 50-50 rule is the Quebec Press Council. Only 7 of its 19 members come from the public. The rest come from the ranks of media managers and journalists.

<sup>106</sup> Ronald Farrar, «News Councils and Libel Actions,» *Journalism Quarterly*, (1986), vol. 63, p. 509-516; Dennis Hale, «ADR and the Minnesota News Council on Libel,» *Dispute Resolution Journal* (June 1994), vol. 49, p. 77-81.

<sup>107</sup> Ulric Deschênes, «Légitimation et système normatif: Une étude de la jurisprudence du Conseil de presse du Québec,» *Communication*, (December 1996), vol. 17, p. 169-187.

<sup>108</sup> David Cassidy, "Press Councils -- Why Journalists Won't Cooperate," *Newspaper Research Journal*, (Summer 1984), vol. 5, p. 19-25; David Pritchard, «A Failure of Media Self-Regulation: Le Conseil de presse du Québec and the 1980 Referendum » *Québec Studies*, (1994), vol. 18, p. 1-16.

Media criticism and ethics codes can seem very removed from the day-to-day business of reporting the news. Ombudsmen, in contrast, deal with real complaints about what their news organization did in the very recent past.

In addition, news organizations communicate powerful messages about professional responsibility and accountability when they are willing to invest in an ombudsman, who is almost always a veteran journalist with a high salary who needs at least one or two support staff, and then to guarantee the ombudsman the freedom to criticize his or her employer. News ombudsmen are fairly good examples of enlightened corporate social responsibility.

## 6. CONSTATS ET SUGGESTIONS

### 6.1 L'expérience canadienne

Avant de présenter les constats et suggestions qui découlent de l'étude que nous avons menée, il nous a semblé utile de rappeler les éléments essentiels de l'expérience canadienne, afin de mieux contextualiser les recommandations que nous allons formuler.

Historiquement, la démarche canadienne visant au maintien de la diversité s'est articulée, lorsque des transferts de propriété des entreprises de radiodiffusion étaient en cause, autour de l'examen de la capacité du titulaire de licence de maintenir les services déjà offerts et sur le fait que les modifications proposées servent avant tout l'intérêt public, ce qui impliquait la démonstration d'avantages significatifs<sup>109</sup>.

Dans son examen de l'intérêt public en matière de diversité, le CRTC s'est toujours préoccupé de la réduction possible du nombre de sources d'information indépendantes<sup>111</sup>. Comme des auteurs le remarquent, si le CRTC s'est montré d'abord très réticent à la constitution de groupes multimédias,

---

<sup>109</sup>.See, e.g., Evan Jenkins, "News Councils: The Case for . . . And Against," *Columbia Journalism Review*, March/April 1997, p. 38-39.

<sup>110</sup> CRTC, 1992-42 et 1993-68 *Évaluation des répercussions de l'application du critère des avantages au moment du transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radiodiffusion et Application du critère des avantages au moment du transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radiodiffusion*.

<sup>111</sup> ABRAN, France, " L'application de la loi sur la radiodiffusion par le CRTC : Radiographie d'un processus d'expression de l'intérêt public ", dans DERIEUX, Emmanuel et Pierre TRUDEL, *L'intérêt public. Principe du droit de la Communication*, Paris, Victoire Éditions, 1996, p.135-145.

il a adouci de façon marquée son attitude par la suite<sup>112</sup>. En fait, depuis les années 1980, le Conseil avalisait les transferts de propriété dans la mesure où, outre le critère des avantages significatifs, on l'a convaincu qu'un degré de diversité dans les sources d'information serait maintenu. La réalité sociale, économique et géographique de certains marchés pouvait même justifier des entorses à ce dernier principe<sup>113</sup>. Dans l'ensemble toutefois, la propriété mixte ne pose pas un problème en soi dans la mesure où il continue " d'exister, dans une région donnée, un éventail d'opinions, d'information et d'idées émanant de sources de radiodiffusion et d'autres sources d'information qui soit suffisant pour garantir que les résidents aient accès à des points de vue différents sur des questions d'intérêt public<sup>114</sup> ".

Dans les faits, si une situation problématique se pose en ce qui concerne la diversité dans un marché, le CRTC exigera que les entreprises en cause, en plus de proposer des avantages significatifs, mettent en place des mesures de contrôle, des garanties, qui vont assurer la séparation éditoriale des deux entités et même une indépendance réelle des salles de nouvelles, de façon à ce que les avantages l'emportent nettement sur les inconvénients.

Toutefois, quand on regarde plus généralement l'expérience canadienne, on constate que deux voies distinctes ont été proposées pour traiter de la question de la propriété croisée ou multiple des médias. La première voie, incarnée par le rapport de la commission spéciale du Sénat canadien en 1970, opinait favorablement à une intervention de l'État et proposait de juger au cas par cas les situations de concentration de la propriété et de propriété croisée des médias. En effet, pour le comité présidé par le sénateur Davey, " il n'y a et ne peut y avoir aucun critère général pour déterminer une fois pour toutes quelle forme de concentration de la propriété est contraire à l'intérêt public et quelle forme lui est favorable<sup>115</sup> ". Le comité proposait toutefois la mise sur pied d'un conseil de surveillance de la propriété de la presse qui pourrait trancher les cas de fusion. Il devrait examiner ces propositions en partant d'un principe général qui veut que " toute concentration est nuisible, à moins de preuve contraire<sup>116</sup> ".

La deuxième voie, dont le rapport de la Commission royale sur les quotidiens (commission Kent) et celui du Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion (groupe Sauvageau-Caplan) ont sans

---

<sup>112</sup> TRUDEL, Pierre et France ABRAN, *Droit de la radio et de la télévision*, Montréal, Éditions Thémis, 1991, p. 381-388.

<sup>113</sup> *Idem*, p. 383.

<sup>114</sup> CRTC, Décision 89-766, 28 septembre 1989, *Selkirk Communications Limited-MH Acquisition Inc.*, p. 4.

<sup>115</sup> SÉNAT CANADIEN, RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LES MASS MÉDIA, vol. 1, *Le miroir équivoque*, Imprimeur de la Reine, 1970, 295 p., p. 78.

<sup>116</sup> *Idem*, p. 79.

doute constitué des archétypes, favorisait également l'intervention de l'État, mais sur la base d'une politique qui aurait fixé d'avance les seuils acceptables, de façon à donner un signal clair aux acteurs. Ainsi, dans le rapport de la commission Kent, on suggère que non seulement des seuils maximaux de concentration des journaux eux-mêmes soient fixés, mais aussi des interdictions de toute forme de propriété multiple ou croisée entre des journaux et des stations de radio et de télévision " si 50 % ou plus de la population pouvant bien les [les stations de télévision et de radio] capter réside dans les secteurs où le journal est généralement accessible<sup>117</sup> ". Le Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion opinait, quant à lui, " qu'il existe certainement une limite précise au-delà de laquelle la concentration de la propriété et du contrôle sur les médias est incompatible avec ces objectifs [ceux de la loi canadienne]<sup>118</sup> ". C'est pourquoi le groupe de travail suggérait que le CRTC adopte une déclaration de principes fixant ces limites, après avoir tenu de larges audiences publiques<sup>119</sup>.

Les politiques de l'État canadien ont été influencées par l'une ou l'autre de ces approches à divers moments de l'histoire. On en trouve des illustrations dans la directive ministérielle du 29 juillet 1982 requérant que le CRTC interdise, sous réserve de situations extraordinaires, la propriété croisée, puis, dans la décision ministérielle du 30 mai 1985, qui abroge la directive de 1982.

Le CRTC lui-même semble avoir parfois hésité entre ces diverses approches. En témoignent, par exemple, les premières décisions de l'organisme sur ce problème (CRTC, 74-44), l'avis d'audience sur la question, en février 1979, etc.

Dans l'ensemble toutefois, c'est l'approche contextuelle et pragmatique qui semble avoir prévalu jusqu'à maintenant : dans chaque cas de figure qui lui est présenté, l'organisme de régulation essaye d'assurer la plus large diversité, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce. Cette politique reçoit toutefois les critiques soutenues de certains auteurs, d'aucuns affirmant que

---

<sup>117</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES QUOTIDIENS, *Rapport général*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981, p. 265.

<sup>118</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 699. Cette prise de position peut aussi être rapprochée de celle du Comité sur la radiodiffusion de 1965 (rapport Fowler) où on retrouve déjà l'opposition à ce qu'une station de radio AM et une station FM soient dans une même main, de façon à assurer la plus large variété possible dans le système canadien. Consultez COMITÉ SUR LA RADIODIFFUSION, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 56-58.

<sup>119</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION, *op. cit.*, p. 699-700.

cette politique équivaut, dans les faits, à une absence de politique intégrée concernant la propriété multiple ou croisée des organes médiatiques<sup>120</sup>.

Par ailleurs, le CRTC n'est pas le seul organisme pouvant réguler le secteur des médias électroniques au Canada. En effet, comme c'est généralement le cas dans l'ensemble des pays démocratiques, des politiques antimonopolistes ont aussi été élaborées par l'État canadien et un bureau de la concurrence a été mis en place afin d'assurer qu'une saine concurrence domine dans le secteur des médias, comme dans tout autre secteur économique.

Se pose alors la question de l'articulation des politiques antimonopolistes avec celles régissant de façon particulière les entreprises de la constellation médiatique. Les politiques constituent-elles des garanties suffisantes pour assurer le pluralisme démocratique et la diversité ? Voilà la question que nous voulons brièvement aborder.

## **6.2 Les politiques antimonopolistes et la diversité**

On rencontre généralement trois écoles de pensée dans la littérature qui a examiné ces questions. La première affirme l'adéquation et la suffisance des politiques antimonopolistes pour assurer à la fois de justes règles de la concurrence, le pluralisme et la diversité. La seconde considère que les règles antimonopolistes sont adéquates, mais insuffisantes pour atteindre à la fois ces deux objectifs. La troisième suggère plutôt que les règles de la concurrence sont inefficaces et inadéquates pour atteindre les objectifs du pluralisme et de la diversité.

Le premier courant se situe dans une perspective purement économique. Il postule que dans la mesure où des règles assurent une saine concurrence sur le marché, aucune autre règle n'est véritablement nécessaire, la main invisible du marché allant assurer à elle seule le pluralisme et la diversité. Cette conception implique toutefois que puisse être défini adéquatement chacun des marchés particuliers que couvrent les divers éléments de la constellation médiatique.

Richard Collins et Christina Murrone expriment avec particulièrement de clarté les conceptions du deuxième courant. À leur point de vue, la politique antimonopoliste est insuffisante, ne constituant que "the primary plank" d'une politique publique de régulation des médias. Comme ils l'expriment bien : "in sum, competition policy is necessary but not sufficient" pour atteindre le

---

<sup>120</sup> ABRAN, France, "L'application de la loi sur la radiodiffusion par le CRTC : Radiographie d'un processus d'expression de l'intérêt public", dans DERIEUX, Emmanuel et Pierre TRUDEL, *L'intérêt public. principe du droit de la communication*, Paris, Victoire Éditions, 1996, p.145.



pluralisme<sup>121</sup>. Comme Tambini le rappelle aussi, dans certains cas, ces politiques antimonopolistes peuvent admettre des situations qui sont inadmissibles du point de vue du pluralisme. La présence de deux seuls joueurs sur un marché donné peut sans doute se justifier du point de vue de la concurrence, mais dans l'optique du pluralisme et de la diversité c'est beaucoup plus problématique<sup>122</sup>.

Des auteurs se montrent beaucoup plus critiques à l'égard de l'articulation des politiques antimonopolistes et de celles pour assurer le pluralisme. Pour Humphreys, qui cite d'autres auteurs qui se sont penchés sur la question, lorsque les politiques antimonopolistes entrent en action, il est bien souvent trop tard pour sauvegarder le pluralisme et la diversité, et même, dans certains cas, l'application de ces politiques peut se traduire par des pertes nettes du point de vue du pluralisme<sup>123</sup>.

Au Canada, il semble que ce soit le point de vue adopté par le Bureau de la concurrence. Lors du témoignage de son président devant un comité de la Chambre des communes, en 1996, celui-ci déclarait : “ Je ne crois pas que la *Loi sur la concurrence* soit l'outil indiqué pour étudier des questions de nature sociopolitique comme la concentration des éditoriaux<sup>124</sup> ”.

Les diverses politiques de l'État canadien sont-elles suffisantes et adéquates pour faire face aux défis que posent les projets de fusion actuels ? Nous ne le croyons pas. C'est pourquoi, au terme de notre étude, nous établissons un certain nombre de constats et nous formulons certaines propositions.

### 6.3 Constats et recommandations

Les divers travaux de recherche que nous avons menés au cours des derniers mois nous permettent de dégager quelques grands constats. Les premiers découlent d'une analyse de la stratégie des entreprises dans le contexte de convergence en cours. Les seconds nous viennent d'une revue a) des travaux existants sur la diversité ; b) des règles applicables et des débats qui ont cours ici et à l'étranger.

---

<sup>121</sup> COLLINS, Richard et Christina MURRONI, *New Media, New Policies, Media and Communications Strategies for the Future*, London, Polity Press, 1996, p. 63.

<sup>122</sup> TAMBINI, Damian, *Promoting Pluralism in the Media*, IPPR, mai 2000, p.11-12.

<sup>123</sup> HUMPHREYS, Peter J., *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 100-102.

<sup>124</sup> [http://www.Parl.gc.ca/committees352/indu/evidence/09\\_96-05-07/indu09\\_blk201.html\\*0.1.INDU09.000001.AA1700.A](http://www.Parl.gc.ca/committees352/indu/evidence/09_96-05-07/indu09_blk201.html*0.1.INDU09.000001.AA1700.A)

### **6.3.1 Constats concernant la stratégie des entreprises**

Le contexte de la convergence crée de très forts incitatifs à une forte intégration des médias d'une part, et du contenant (réseaux) et des contenus d'autre part, soit pour favoriser un meilleur positionnement des firmes de médias par l'importance des contenus qu'elles ont sous leur contrôle, soit pour favoriser l'intégration contenant/contenu.

La propriété croisée des médias plutôt que l'alliance stratégique semble avoir été préférée par les entreprises autant sur la scène internationale que sur la scène nationale pour des motifs économiques et circonstanciels. Parmi les motifs économiques, notons l'appropriation de la rente anticipée sur le contenu, la complémentarité contenant/contenu, l'intégration par la propriété (hiérarchie) plutôt que par le marché des produits substitués compte tenu des particularités de l'économie de l'information et de l'incertitude quant aux futurs standards du multimédia dans un univers où les standards qui réussissent à s'imposer sont ceux que développent les acteurs qui prennent les devants dans l'expérimentation. Parmi les motifs circonstanciels, mentionnons la présence d'acteurs qui disposent de liquidités abondantes ou d'une capitalisation boursière avantageuse (c'était le cas au début de l'an 2000) leur permettant de procéder à des acquisitions et le mimétisme qui suit une fois que des acteurs dominants ont déployé leur stratégie.

On commence à douter fortement que l'organisation par la hiérarchie (intégration par la propriété) soit le meilleur mode d'organisation pour favoriser l'intégration des médias et surtout pour soutenir l'innovation en contexte de grande incertitude. On prédit volontiers que les grands groupes seront paralysés et devront rechercher des structures organisationnelles plus dynamiques pour faire naître un modèle d'affaire performant. Nombre d'auteurs pensent que l'alliance stratégique aurait offert plus de souplesse et de dynamisme à ce stade de développement de la nouvelle industrie.

La propriété croisée qui résulte de la convergence pose des problèmes de concentration " mono-industrielle " et horizontale (concentration de plusieurs types de contenus émanant d'organes de nature différente sous une même propriété) des médias et développe des modèles d'affaires exclusifs et fermés qui sont susceptibles de mettre en danger la qualité de l'information et la diversité des sources d'information.

Les actuels organismes de réglementation et de surveillance sont plus ou moins bien adaptés au nouveau contexte créé par la convergence : soit que leur approche par industrie ne leur permette pas de considérer et d'analyser des phénomènes de concentration dans des marchés horizontaux; soit que leur mandat ne leur permette pas d'examiner l'ensemble de la réalité qui fait l'objet de

convergence; soit, enfin, que des enjeux qui dépassent leur mandat ne soient pris en compte par aucun organisme.

Il n'est pas évident que le marché ait, seul, la capacité d'assurer la qualité et la diversité. Dans une logique où le consommateur acquiert du pouvoir et peut davantage exercer ses choix, on pourrait s'attendre à ce qu'une demande pour la diversité et la qualité donne lieu à des stratégies de différenciation dans l'offre pour capter cette demande ou à de nouvelles offres. Mais cela requiert que l'accès au marché ne soit pas bloqué par le contrôle sur les réseaux ou par des architectures et des plateformes "propriétaires" et que le marché soit ouvert à la concurrence sur une base nationale et internationale.

Dans le cas du Canada, tout mouvement de propriété croisée aboutit très vite à des niveaux de concentration très importants, élève des barrières à l'entrée et laisse peu de choix dans un contexte de marché presque fermé à la propriété étrangère. Pour certains analystes, le phénomène de propriété croisée ne peut être isolé de celui de la concentration dans son ensemble. Le Canada et le Québec se situeraient dans le peloton de tête des pays démocratiques en matière de concentration de la presse si les projets actuellement discutés étaient entérinés.

### **6.3.2 Constats liés à la diversité et à la vie démocratique**

La diversité est considérée comme une composante essentielle du pluralisme démocratique dans nos sociétés modernes ; ce sont les diverses composantes de la constellation médiatique qui permettent d'établir *in concreto* le lien entre la diversité et le pluralisme en reflétant les divers points de vue et courants d'opinion présents dans la société et en donnant accès à l'information pertinente. Cela permet, en retour, la participation éclairée des citoyens aux affaires de la Cité.

Le concept de diversité se déconstruit généralement en deux principaux segments : celui des contenus et celui des sources. Les contenus réfèrent à la large palette d'opinions, d'information, de divertissements capables de satisfaire les besoins multiples des diverses composantes de nos sociétés complexes. La diversité des sources a trait, quant à elle, tant aux producteurs, personnels et artisans, qui produisent les contenus qu'aux médias qui les diffusent.

En ce qui a trait aux liens établis entre la pluralité des sources et la diversité des contenus, des débats traversent le champ théorique, en particulier en ce qui concerne la relation entre la propriété des médias et les contenus. Pour les uns, un lien étroit peut être établi entre ces deux éléments, et la diminution du nombre de propriétaires se traduit par une restriction des espaces d'expression et une

atteinte à la diversité. Un autre courant, minoritaire, postule qu'aucun lien causal ne peut être établi entre la structure de la propriété des médias et la diversité, et que la concentration de la propriété des médias est sans conséquence négative sur la diversité. Les autres enfin, et bien qu'on ne puisse établir avec certitude un lien causal entre les deux phénomènes et que la structure de la propriété ne soit qu'un des facteurs à intervenir dans la détermination des contenus, préfèrent adopter un principe de précaution et agir sur plusieurs terrains pour assurer la diversité.

De nombreux auteurs insistent sur la nécessité que le contrôle des médias ne se limite pas à un nombre restreint de personnes ou de sociétés qui, ainsi, pourraient transformer leur mainmise économique en influence politique indue. Il existe des seuils intolérables de concentration de la propriété des médias qui font courir des risques importants au pluralisme et à la diversité.

La définition des seuils d'alerte constitue un problème complexe. Les variations dans les seuils proposés par les uns et les autres en montrent le caractère souvent arbitraire. Il est essentiel d'élaborer de nouveaux outils d'analyse afin d'établir la part d'influence de chaque firme en tenant compte des tirages et des parts d'audience des divers médias sous le contrôle du groupe dans un marché donné<sup>125</sup>. De tels outils seraient d'ailleurs tout à fait pertinents pour évaluer les phénomènes de propriété croisée.

Bien qu'on reconnaisse généralement à l'État la légitimité nécessaire pour une intervention visant à réguler le secteur des médias et les formes de propriété des divers organes qui le composent, des divergences apparaissent quant aux formes que doit prendre cette intervention. Certains affirment que les seules règles antimonopolistiques applicables à l'ensemble des secteurs de l'économie suffisent. D'autres, plus nombreux, plaident pour des mesures propres au domaine des médias. Un troisième groupe propose d'ajouter aux interventions de l'État des mécanismes pour renforcer la déontologie des médias et suggère que toute solution passe par un ensemble de mesures auxquelles participent les divers acteurs intéressés, y compris l'État.

Dans divers pays, les pressions des entreprises sont fortes pour assouplir les règles relatives à la propriété, dans la foulée de la tendance lourde à la libéralisation et à la déréglementation qui s'est imposée ces dernières années après l'adoption de la loi américaine sur les télécommunications en 1996. Des débats ont cours dans plusieurs pays, mais les États se sont montrés prudents et réticents à abandonner les règles existantes relatives à la propriété croisée de quotidiens et de stations de

---

<sup>125</sup> Au Canada, les marchés seraient définis selon des critères géographiques et linguistiques. Les nouveaux outils d'analyse à mettre en place reposeraient essentiellement sur les mêmes bases pour les deux communautés linguistiques. L'organisation des médias au Québec ressemble, en effet, beaucoup à celle présente au Canada anglais.

télévision. Il leur apparaît, en effet, que la pluralité de la propriété contribue à la diversité, que ces deux organes constituent encore aujourd'hui les principales sources d'information et que les nouvelles technologies (Internet) ne sont pas suffisamment répandues pour assurer la diversité.

L'existence de normes législatives ou réglementaires fixant des seuils maximaux de concentration ou limitant la propriété croisée des organes médiatiques n'a pas empêché la constitution de conglomérats médiatiques un peu partout dans le monde.

### **6.3.3 Propositions découlant des constats [confidentiel]**