



CENTRE D'ÉTUDES SUR LES MÉDIAS

**Les politiques relatives à la propriété des médias aux États-Unis,
à l'Union européenne, au Royaume-Uni,
en France et en Australie**

par Daniel Giroux

**Rapport remis à la
Société Radio-Canada**

Juin 2007

Ce texte fait la synthèse de quatre documents préparés par autant de chercheurs étrangers concernant les politiques relatives à la concentration de la propriété des médias dans leur pays respectif et d'un cinquième texte résumant les politiques de l'Union européenne en la matière.

Ces précieux collaborateurs sont David Pritchard, professeur au Department of Journalism and Mass Communication à l'University of Wisconsin-Milwaukee, Caroline Pauwels, professeur au Département des sciences de l'Information et de la Communication à l'Université Libre de Bruxelles, Richard E. Collins, professeur en Media Studies à l'Open University en Grande-Bretagne, Emmanuel Derieux, professeur de droit de la communication à l'Université Panthéon-Assas de Paris, et Jock Given, professeur à l'Institute for Social Research de la Swinburne University à Melbourne.

Nous avons demandé à nos collègues de nous indiquer sur quels principes généraux chacun de ces États (et l'Union européenne) appuie son intervention et de nous décrire dans leurs grandes lignes les modes d'application qu'ils ont retenus. Nous avons également souhaité qu'ils témoignent de l'actualité récente : modifications législatives ou réglementaires, débats, transactions d'importance...

Chez notre voisin immédiat

David Pritchard nous rappelle que c'est dans les années 1920 qu'on s'est inquiété pour la première fois de la concentration de la propriété des médias aux États-Unis. Les craintes concernaient alors l'apparition de chaînes de journaux et l'acquisition de stations de radio par des quotidiens. On craignait tant les effets sur l'économie (pratiques contraires à une saine concurrence) que sur les débats publics (monopolisation du discours public). Mais, puisque le Premier amendement de la Constitution américaine interdit toute intervention gouvernementale dans les contenus de la presse écrite, l'action du gouvernement s'est centrée sur les aspects économiques. De nos jours, ce n'est plus tant la propriété des journaux qui suscite des débats (la presse quotidienne s'est affaiblie et la part du tirage contrôlée par les dix groupes les plus importants s'est stabilisée depuis plusieurs années autour de 50 %), que celle des médias électroniques.

Le Congrès a confié à la Federal Communications Commission (FCC) le mandat de réguler la radiodiffusion « in the public interest, convenience, or necessity » (sans apporter plus de précisions). En ce qui concerne l'intérêt public, la Commission a retenu trois objectifs : diversité, concurrence et service aux communautés locales (*localism*).

L'objectif de diversité se décline en diversité des émissions, diversité des points de vue, diversité de la propriété et diversité des services.

La FCC croit que la diversité des émissions est assurée au mieux lorsque la concurrence est grande. Par ailleurs, la Commission a abandonné en 2000 l'idée d'influer directement sur la diversité des perspectives présentées par les stations de radio et de télévision sur les enjeux sociaux et politiques car ses règles ont été jugées par les radiodiffuseurs, et dans certains cas par les tribunaux, comme étant contraires à la liberté d'expression et à la liberté de presse prévues par le Premier Amendement à la Constitution. La Commission espère maintenant maximiser le nombre de voix différentes en assurant une certaine diversité de la propriété. Notre collègue Pritchard note, cependant, que « studies of news and public affairs content of commercial media have failed to provide significant empirical support for the assumption that greater diversity of ownership leads to greater diversity of viewpoints ». Pour sa part, la diversité des services n'est rien d'autre que la diversité de la propriété dans un marché médiatique donné. La FCC attache beaucoup d'importance à la diversité des services en raison de son effet présumé sur la diversité des points de vue, mais aussi parce qu'elle favorise l'innovation.

Quant à l'objectif de concurrence, Pritchard rappela que: « it is an article of faith in the United States, that economic competition is good for consumers. In addition to its role in fostering program diversity, competition among electronic media is presumed to lead to lower prices for advertisers, cable and satellite subscribers [...] ». La FCC évalue le degré de concurrence par les parts d'auditoire et les parts du marché publicitaire obtenues par les différents acteurs.

Le dernier objectif, celui du service aux communautés locales, fait partie des politiques de la Commission depuis les années 1920. Le *localism* est mesuré au regard du nombre d'heures de

programmation qu'un service consacre à des émissions « responsive to local needs and interest » ainsi qu'à la diffusion de nouvelles locales.

L'organisme réglementaire cherche à atteindre ces divers objectifs principalement pas ses politiques relatives à la propriété des médias. On dénombre actuellement six règles qui gouvernent la propriété des médias. Les deux premières posent des limites à la concentration de la propriété des stations et des réseaux de télévision à l'échelle nationale : les quatre grands réseaux (ABC, NBC, CBS et FOX) doivent avoir des propriétaires différents (*Dual Network Ban*) et le nombre de stations qu'une même entreprise peut posséder ne doit pas lui permettre de rejoindre plus de 39 % de l'auditoire (*National Television Ownership Limit*). La FCC défend généralement à une entreprise de posséder plus d'une station de télévision dans un marché donné (exception pour les marchés comptant au moins dix stations de télévision) (*Local Television Ownership Limit*) et balise le nombre de stations de radio pouvant appartenir à une même entreprise en fonction de la taille du marché (par exemple jusqu'à cinq stations dans les marchés comptant 14 stations et moins, mais pas plus de 50 % du nombre total de stations) (*Local Radio Ownership Limit*). Les deux dernières règles ont trait à la propriété croisée. La première (*Radio/Television Cross-Ownership Limit*) permet au propriétaire d'une station de télévision dans un marché donné (ou de deux stations lorsque cela est permis, soit dans les grands marchés) de posséder un certain nombre de stations de radio. Le nombre maximal de telles stations de radio est établi en fonction du nombre total de médias dans le marché. Enfin, depuis 1975, *la Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Ban* empêche le propriétaire d'un quotidien de posséder une station de radio ou une station de télévision desservant le même marché. Plusieurs cas de propriété croisée impliquant un quotidien existaient avant l'établissement de cette interdiction. Ces situations de droits acquis ont perduré.

La FCC, dont la majorité des membres sont maintenant républicains (les règles prévoient que le président peut nommer trois des cinq membres de la Commission parmi les supporters de son parti), a tenté de libéraliser les règles de propriété croisée, mais les tribunaux lui ont demandé, à l'été 2004, de revoir son projet. L'organisme a lancé le long processus de révision de ses deux politiques en la matière en juillet 2006. L'exercice ne sera terminé, au plus tôt, qu'à la fin de l'année 2007.

En ce qui a trait au rôle du service public, David Pritchard nous rappelle que la télévision publique américaine est un service spécialisé dans le type d'émissions qui sont généralement peu présentes à l'antenne des stations commerciales : émissions culturelles, documentaires et émissions d'affaires publiques. Pour sa part, la radio de service public est une importante source d'information locale et nationale mais sa contribution au pluralisme, note Pritchard, a été peu analysée. Il rapporte les résultats d'une recherche qui a mis en lumière que la diversité des points de vue exprimés dans les émissions d'une radio publique de format nouvelles/débats était plus grande que celle relevée dans les émissions de deux stations privées ayant également opté pour ce format et desservant la même grande ville.

L'Union européenne

Voyons maintenant ce qu'il en est du côté européen, en partant du plus général, c'est-à-dire des règles du jeu de l'Union européenne, pour analyser ensuite les situations particulières du Royaume-Uni et de la France.

Dans sa volonté de construire un marché commun compétitif, l'Union européenne a confié il y a plusieurs décennies de nombreux pouvoirs d'intervention à la Commission européenne pour accroître la compétitivité des entreprises tout en s'assurant que celles-ci n'abusent pas indûment de leur place dans le marché. En ce qui concerne les médias, rappelle Caroline Pauwels, « decisions regarding competition may have an impact on media pluralism and diversity » mais les décisions de la Commission n'en tiennent pas compte. Ses interventions sont fondées strictement sur des éléments économiques. Les États membres considèrent que les questions de pluralisme et de diversité médiatiques, parce qu'elles sont du domaine culturel, font partie de leurs prérogatives. Au final, sans que cela soit l'objectif recherché, les interventions de la Commission ont eu, tantôt un impact positif sur le pluralisme et la diversité, tantôt un impact négatif.

Les premières interventions de la Commission européenne dans le domaine des médias ont consisté a) à exiger la fin des monopoles publics qui existaient en radiodiffusion dans certains pays (ce qui a permis l'entrée en scène de services privés dans ces pays); b) à réviser des

mécanismes d'aide étatiques jugés discriminatoires (ce qui a conduit au Protocole d'Amsterdam qui a établi que les États pouvaient poursuivre leur appui financier aux services publics de radiodiffusion à certaines conditions); et c) à exiger des États membres un traitement non discriminatoire à l'égard des services de télévision émettant depuis un autre État membre (ce qui a pu diminuer la diversité des services nationaux dans les plus petits pays de l'Union). Ensuite elle a eu à évaluer des fusions et des acquisitions dans le secteur privé et à étudier des plaintes pour abus de position dominante. « The old battles against protectionist Member States in the 1980s and 1990s have by and large been won, liberalization is underway (even if it is far from complete) and, as in the case of any other type of business, competition policy now aims to ensure that competitive process of the market functions properly ».

Par ailleurs, les tribunaux européens qui ont juridiction pour revoir les décisions de la Commission et, plus largement, pour donner la bonne interprétation aux traités et au droit communautaire, ont eu tendance, selon certains observateurs, à favoriser la mise en place d'un marché commun plutôt que les lois nationales qui soutiennent le pluralisme.

Depuis mai 2004, la Commission partage ses pouvoirs en matière de pratiques abusives avec les autorités nationales (organismes de surveillance et tribunaux). En ce qui concerne les fusions et acquisitions, on a mieux défini celles qui sont du ressort des États et celles qui relèvent de la Commission. De plus, les États membres peuvent maintenant invoquer des « legitimate interests » pour déclarer nulle et non avenue une fusion ou une acquisition qui aurait été approuvée par la Commission, ou pour l'assujettir à certaines conditions. Le pluralisme médiatique est l'un des motifs permettant de renverser ces décisions de la Commission. Mais cela ne s'est encore jamais produit. Qui plus est, comme le souligne Caroline Pauwels, « decisions made at the national level indeed often serve an economic rather than a cultural objective ».

Par ailleurs, la Commission a lancé à quelques reprises l'idée d'une harmonisation des mesures nationales visant à assurer la diversité de la propriété des médias. Ces tentatives n'ont pas porté fruit. D'une part, parce que les États veulent se réserver ces pouvoirs et, d'autre part, parce que, écrit Pauwels « the sensitive character of the issue at stake makes it extremely hard to establish a consensus between the different EU countries ». La Commission vient toutefois de commander

une étude indépendante visant « to define concrete and objective indicators for assessing media pluralism ». Une large consultation publique sera lancée en 2008 sur la base des résultats de cette analyse. Caroline Pauwels doute du succès de ce nouvel exercice bien qu'elle reconnaisse qu'il existe un grand besoin d'une meilleure articulation entre les objectifs économiques d'un marché efficace et les objectifs culturels d'une diversité et d'un pluralisme des médias : « At least it might empirically challenge the idea that he who guarantees economic efficiency also and automatically protects cultural policy and democratic principles ».

Royaume-Uni

Richard Collins qui a fait le point pour nous sur la situation au Royaume-Uni est d'avis que la libéralisation des lois et politiques concernant les médias dans son pays a été beaucoup influencée par les politiques de l'Union européenne. Dans le cas du Royaume-Uni, cette influence a été bien accueillie parce qu'elle était en symbiose avec les politiques nationales. Et puis, avance-t-il, même si les politiques de l'Union européenne ont été critiquées pour avoir permis une intensification de la concentration de la propriété des médias dans certains pays, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni où on s'inquiète peu de ce phénomène, si ce n'est de l'influence que pourrait exercer Rupert Murdoch. « Both jurisdictions¹ give considerable, but not exclusive, prominence to competition law as a means of promoting media pluralism », écrit Collins.

Notre collègue rapporte les propos du chercheur David Ward qui est l'auteur d'une analyse publiée par l'organisme néerlandais de réglementation de la radiodiffusion concernant la propriété et la concentration dans le secteur des médias dans dix pays européens :

media regulation throughout Europe has been concerned with maintaining a plurality of outlets and operators throughout the media industry (...) . media markets should remain open and plural to enable fair competition and the perceived importance of the media in the democratic and social life of the public have converged to provide legal frameworks across Europe. These ensure that excessive market concentration does not threaten the possibility of competitive and plural media markets².

1. L'Union européenne et le gouvernement britannique.

2. Ward, D (2004) *A mapping study of media concentration and ownership in ten European countries*. Hilversum. Commissariaat voor de Media.

<http://www.cmpd.eu.com/reports/media_concentration.pdf>.

Selon l'analyse de Ward, la concentration de la propriété des médias au Royaume-Uni est l'une des moins élevée en Europe.

L'Ofcom, qui est l'organisme chargé de réguler les médias électroniques au Royaume-Uni décrit ainsi les objectifs poursuivis en matière de propriété des médias dans ce pays :

strike a balance between ensuring a degree of plurality on the one hand and providing freedom to companies to expand, innovate and invest on the other. The first is vital for democracy since plurality of ownership helps to ensure that citizens have access to a variety of sources of news, information and opinion. The second can also benefit citizens and consumers by providing a basis for delivering higher quality programmes, greater creativity and more risk-taking³.

L'organisme estime que puisque la diversité des services et des sources d'information de propriété différente augmente et que les nouvelles technologies font en sorte que les consommateurs ont de plus en plus de contrôle, les besoins de règles concernant la propriété vont diminuer. Mais le moment d'assouplir les règles de propriété n'est pas encore venu car 94 % des Britanniques identifient l'un ou l'autre des trois médias traditionnels (télévision pour 68 % d'entre eux, journaux pour 15 % d'entre eux et radio pour 11 %) comme étant leur principale source d'information.

L'Ofcom reconnaît « that ownership plurality is assumed to be a proxy for viewpoint plurality but that ownership plurality did not necessarily correlate with viewpoint plurality or with editorial/viewpoint diversity ». L'organisme de réglementation avance aussi que les politiques concernant la concurrence peuvent parfois, en bloquant une transaction, protéger le pluralisme. Mais certaines transactions acceptables du point de vue de la concurrence ne peuvent être entérinées parce qu'elles diminueraient la diversité de manière inappropriée.

La nouvelle loi sur les communications adoptée en 2003 (*Communications Act*) a assoupli les règles de propriété dans les domaines de la télévision, de la radio, des journaux et de la propriété croisée. Cependant, la loi ne permet les fusions ou acquisitions que lorsqu'il demeure un nombre

3. Ofcom (2006) *Review of Media Ownership Rules*. London. Ofcom.
<http://www.ofcom.org.uk/research/media_owners/rulesreview/>.

suffisant de propriétaires différents dans un marché « to increase the likelihood of sufficient viewpoint plurality ».

Ainsi, en radio, le nombre de propriétaires différents dans un marché donné ne peut être inférieur à trois, incluant la BBC (« two plus one model »). De plus, le propriétaire d'une station de télévision ne peut détenir des stations de radio desservant la même communauté. La même restriction s'applique au propriétaires d'un quotidien dont la part de marché est de 50 % ou plus dans le même marché. Par ailleurs, le propriétaire de quotidiens nationaux dont la part de marché est supérieure à 20 % ne peut détenir une participation supérieure à 20 % dans le principal réseau privé de télévision (Channel 3) (une règle similaire s'applique à l'échelle locale). Cette interdiction ne vaut pas, cependant, pour le second réseau privé de télévision, Channel 5 (qui n'a pas de stations locales, contrairement à Channel 3. La législation britannique permet désormais à des intérêts étrangers de contrôler des médias électroniques (cela était déjà autorisé pour les ressortissants de l'Union européenne et pour la presse écrite). La concentration de la propriété des médias s'est accrue au Royaume-Uni depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation mais à un degré moindre que celui maintenant autorisé.

Toute transaction d'importance est par ailleurs soumise à un examen en vertu de la loi sur la concurrence mais, en plus, celles qui concernent les médias écrits ou électroniques peuvent, à la discrétion du Secretary of State, être soumise à un « public interest test » par l'Ofcom et l'Office of Fair Trading. Cet examen prend notamment en compte le pluralisme des médias et des points de vue dans le marché concerné. Un tel exercice a été mené à la suite de l'acquisition par BSkyB de 17,9 % des actions du plus important réseau privé de télévision. Le principal actionnaire de BSkyB (39 %) est une entreprise contrôlée par la famille Murdoch, laquelle est aussi propriétaire de plusieurs quotidiens britanniques d'importance. Après le rapport de l'Ofcom, le ministre a transmis le tout pour décision à la Competition Commission.

Quant au service public de la BBC qui occupe une grande place dans l'offre de services télévisuels, radiophoniques et de nouveaux médias en sol britannique, Richard Collins souligne qu'il est très largement perçu comme apportant une contribution positive à la qualité et à la diversité des services de radiodiffusion. En termes d'information, la BBC a établi « a gold

standard » de qualité et de véracité⁴. Toutefois, certains s'inquiètent qu'elle ait des comportements déloyaux envers des concurrents et qu'elle agisse parfois en ennemi plutôt qu'en ami de la diversité. Comme ses pratiques ne peuvent être soumises à l'examen des autorités qui veillent à une saine concurrence, on a transformé le rôle du conseil d'administration de la BBC (qui s'appelle maintenant le BBC Trust) pour en faire un organisme quasi-réglementaire dont l'un des mandats est de soumettre à un examen de « public value » (incluant une analyse de l'impact sur le marché) tout nouveau service que la direction veut offrir ou toute modification importante qu'elle veut apporter aux services existants. Les pouvoirs de l'Ofcom concernant la BBC et tout particulièrement ceux concernant les pratiques commerciales ont également été renforcés.

France

De l'autre côté de la Manche, le droit français des médias met notamment en oeuvre deux principes fondamentaux : la liberté de communication et le pluralisme. « Le second, écrit Emmanuel Derieux, n'est que la concrétisation du premier auquel il vise, à certains égards, à donner plus de réalité ». La liberté d'expression ou de communication a une valeur constitutionnelle car elle est prévue à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789.

Quant au pluralisme des médias, le Conseil constitutionnel français en a reconnu la valeur de principe par référence à l'article 11 de la DDHC d'abord pour la presse écrite puis pour le secteur audiovisuel. Le Conseil constitutionnel écrit en 1984 que :

le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (...) est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 DDHC de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractère différents ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 DDHC soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y subordonner leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché .

Le Conseil constitutionnel reprend, en 1986, la même formulation pour les médias audiovisuels.

4. Cela en dépit des déficiences importantes relevées à la suite de l'enquête de lord Hutton sur les circonstances de la mort de David Kelly, car le diffuseur a amélioré ses processus à la lumière de ce rapport.

Derieux fait remarquer que « les seuils anticoncentration généraux issus du droit de la concurrence, qu'ils soient nationaux ou européens, ne paraissent pas toujours suffisants ou parfaitement adaptés aux particularités des médias dès lors qu'il s'agit surtout, à leur égard, d'assurer le pluralisme de l'information, des idées et des opinions et de contribuer à la diversité de la culture et de la création ». Il cite à cet égard le rapport de la Commission Lancelot sur la concentration dans les médias remis au Premier ministre en 2005 : « Quelles que soient leurs interactions possibles, le droit de la concurrence et les règles destinées à assurer la sauvegarde du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion n'en ont pas moins fondamentalement deux objets distincts, le premier protégeant le consommateur et les secondes le citoyen⁵ ».

Le législateur français a mis en place ce que Derieux appelle « un arsenal juridique riche et compliqué. De ce fait même, son efficacité n'est pas certaine ».

Nous n'entrerons pas dans tous les détails de ce dispositif anticoncentration. Mentionnons seulement que des limites en termes de parts de marché, de population totale rejointe ou de nombre maximal de licences s'appliquent. Elles touchent sur le plan national la presse écrite quotidienne d'information politique et générale, la télévision hertzienne (analogique d'une part, et numérique d'autre part) ainsi que la radio hertzienne et les services de télévision par satellite. À l'échelle locale et régionale, elles concernent la télévision hertzienne (analogique et numérique). Des règles précises s'appliquent aussi à la propriété croisée que ce soit au plan national, ou aux plans local et régional. Elles permettent à des acteurs qui ne dominent pas déjà un secteur (presse d'information politique et générale, télévision hertzienne et radio hertzienne) d'être présents dans un autre, sans y dominer non plus. L'ensemble du dispositif n'a pas subi de changements majeurs ces dernières années.

Derieux fait remarquer qu'aucune instance de contrôle n'a été mise en place pour la presse écrite, bien que la loi détermine les peines encourues par ceux qui enfreindraient les dispositions

5. Lancelot, A., dir., *Les problèmes de la concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre*, 2005, 117 p. <www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf>.

spécifiques en vigueur. Ce serait à l'autorité politique d'intervenir, comme c'est le cas pour le contrôle des concentrations dans l'ensemble de l'économie.

En ce qui concerne l'audiovisuel, puisqu'il appartient au CSA qui est l'organisme de réglementation de délivrer les autorisations d'exploitation, aucune licence ne devrait être accordée à un candidat qui contreviendrait aux règles relatives à la propriété. Au regard des transactions, ce sont les procédures du droit commun qui s'appliquent. Le ministre chargé de l'économie peut saisir le Conseil de la concurrence qui, lorsqu'il s'agit d'un éditeur ou d'un distributeur de services de radio et de télévision, en informe le CSA et recueille son avis. Derieux estime que « ce concours ou partage de compétences ne contribue pas nécessairement à assurer le plein respect des dispositions en vigueur ».

En plus de ces dispositions visant à garantir un certain pluralisme des acteurs, le droit français comporte d'autres éléments visant aussi à assurer le pluralisme. Rappelons les plus importants :

- Le statut particulier de l'Agence France presse (AFP) qui ne peut « en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information » et ne doit pas « passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique ». L'AFP bénéficie d'un large financement public;
- L'organisme de réglementation de l'audiovisuel, le CSA, se voit confier diverses missions à cet égard, parmi lesquelles celle de garantir « l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la radio et de la télévision » et celle d'assurer « le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier dans les émissions d'information politique et générale »;
- Des aides de l'État (subventions, exonérations ou réductions d'impôts, tarifs préférentiels) sont accordées aux entreprises de presse écrite, aux agences de presse, aux radio associatives, à la production cinématographique et audiovisuelle... Emmanuel Derieux note, cependant, que les conditions d'attribution de certaines de ces aides, qui ne sont pas très sélectives, « n'apparaissent pas justifiées par des objectifs de pluralisme ou d'intérêt général. Lorsqu'elles profitent à ceux qui dégagent déjà, par eux-mêmes, les plus

importants bénéfiques, ne contribuent-elles pas à accentuer certains phénomènes de concentration (...) ? »

Australie

Le Parlement australien a grandement libéralisé les règles gouvernant la propriété des médias vers la fin de l'année 2006. Ces modifications sont entrées en vigueur en avril dernier. De nombreuses transactions dont certaines d'importance sont intervenues ou ont été annoncées depuis.

Le premier changement majeur concerne la propriété croisée qui était jusqu'alors prohibée dans un marché donné entre quotidiens, stations de télévision commerciale et stations de radio commerciale. Les nouvelles règles permettent maintenant à une même entreprise d'être présente dans deux des trois secteurs pourvu que cela ne réduise pas en deçà de 5 dans les régions métropolitaines ou en deçà de 4 dans les autres régions le nombre d'entreprises détenant l'ensemble des quotidiens, des stations de télévision commerciales et des stations de radio commerciales (« five/four media groups rule »). La règle ne prend pas en compte les services de télévision et de radio des diffuseurs de service public ABC et SBS qui opèrent, chacun, un service national de télévision ainsi que des services nationaux de radio et, dans le cas de ABC, un réseau de stations locales de radio. Par ailleurs, toute station de télévision ou de radio située en dehors des zones dites métropolitaines et qui est intégrée à un groupe de propriété croisée devra maintenir son offre de nouvelles et d'information locales au même niveau, et conserver sa « local presence », c'est-à-dire garder le même nombre d'employés, les studios et les équipements de production.

Le second changement d'importance a trait à la propriété étrangère. Jusqu'à tout récemment, les médias télévisés et les quotidiens devaient appartenir majoritairement à des Australiens et être effectivement contrôlés par des Australiens. Ces restrictions ont été levées, ce qui a fait disparaître les deux anomalies nées dans les années 1980 et 1990 quand News Corp, qui est propriétaire de journaux représentant 65 % du tirage total des journaux australiens, est devenue de propriété américaine, et quand l'entreprise canadienne CanWest a pris un « intérêt économique

majoritaire » (prêt dont les intérêts annuels sont fixés en fonction des résultats financiers de l'entreprise) dans le réseau de télévision Ten.

Notons cependant que la Foreign Acquisitions and Takeovers Act prévoit que les investissements étrangers dans le secteur des médias font l'objet d'une attention particulière du ministre des Finances qui est responsable de l'application de la loi. Celui-ci a beaucoup de latitude pour accepter ou rejeter une acquisition ou un investissement étrangers au nom de l'intérêt national. Le gouvernement déclare qu'il accueille habituellement de manière favorable les investisseurs étrangers, mais qu'il détermine ce qui est contraire à l'intérêt national « by having regard to the widely held community concerns of Australians, particularly in more sensitive sectors like the media and developed residential real estate ».

Le gouvernement de coalition Liberal/National (conservateur) qui est en place depuis 1996 prône de tels changements depuis plusieurs années. En 2002, lors de la présentation d'un premier projet de loi, le ministre responsable soutenait qu'il y avait une « ongoing tension between the trend towards convergence...and a regulatory framework which is based on sector-specific regulation and an assumption that influential sources of news and opinion are limited to the traditional domestic media outlets ». Il ajoutait que le gouvernement reconnaissait « the need for ongoing diversity of opinion and information in the Australian media » mais ne croyait pas que la « diversity of ownership is necessary to achieve this.⁶ ».

Notre collègue Jock Given explique qu'en 2006 le gouvernement a avancé trois arguments au soutien de sa réforme :

- l'importance des nouveaux services médiatiques disponibles sur Internet ;
- le fait qu'il autoriserait deux nouveaux services nationaux de télévision numérique en 2007 ; et
- le fait que les nouvelles technologies réduisent les barrières à l'entrée dans l'industrie des médias, ce qui permet de traiter cette industrie un peu plus comme les autres secteurs de l'économie en matière de concurrence.

6. Second Reading Speech, Broadcasting Services Amendment (Media Ownership) Bill 2002 (Cth), House of Representatives, 21 March 2002, 1924-5 (Peter McGauran, Minister for Science).

L'opposition travailliste a accepté la levée des restrictions quant à la propriété étrangère parce qu'à son avis l'arrivée d'investisseurs étrangers permettra aux entreprises médiatiques de bénéficier d'un apport de capitaux et de savoir-faire. Les travaillistes se sont toutefois opposés à la libéralisation des règles de propriété croisée, estimant que les changements entraîneront une plus grande concentration de la propriété dans les trois types de médias que les gens utilisent le plus pour s'informer.

Au chapitre des transactions majeures survenues depuis l'assouplissement des règles de propriété, Jock Given rapporte que les deux principaux réseaux privés de télévision ont cédé 50 % de leurs actions à des fonds étrangers d'investissement. L'un de ces réseaux s'est, par ailleurs, porté acquéreur d'un intérêt important dans l'entreprise West Australian Newspapers. De plus, l'investisseur le plus important dans le troisième réseau de télévision, CanWest Global, cherche à vendre sa participation. Enfin, le groupe de journaux Fairfax (second en importance au pays) a fusionné avec Rural Press qui possède plusieurs journaux et stations de radio dans les régions.

En guise de conclusion

Nous livrons ici, un peu en vrac, quelques réflexions générales que nous inspirent les analyses de nos collègues :

- Le mouvement des fusions et acquisitions va se poursuivre, alimenté par la recherche des importantes économies d'échelle et d'envergure réalisables dans le domaine des médias à cause notamment de la valeur des marques ;
- Les économies réalisées de la sorte ne sont pas nécessairement profitables aux seuls actionnaires. Elles peuvent permettre le maintien d'un service qui, autrement, aurait disparu ou aurait perdu en qualité. Les grands groupes sont habituellement plus en mesure d'investir et de supporter la concurrence étrangère ;
- La conciliation de cette tendance lourde avec le nécessaire maintien de l'objectif social et politique d'une pluralité médiatique, particulièrement dans le domaine de l'information, va s'avérer de plus en plus difficile et délicat ;
- Par ailleurs, des médias de propriété différente n'assurent pas nécessairement une diversité des contenus, y compris en information. Plusieurs facteurs peuvent mener à une certaine uniformisation de l'information : la « course à l'audience » ; l'utilisation des mêmes agences de presse, des mêmes experts ou des mêmes commentateurs ; le manque de journalistes pour aller au delà de ce que les nombreux relationnistes proposent quotidiennement ; et ce qu'Emmanuel Derieux appelle le « suivisme » des journalistes qui ont tendance à s'intéresser aux sujets évoqués par leurs confrères et à les traiter de façon identique ;
- Les grands groupes médiatiques peuvent, *a contrario*, comme l'évoque Richard Collins, choisir la voie d'une diversification de leurs produits d'information dans le but d'obtenir des parts de marché plus importantes que celles que leur procureraient des produits plus similaires. Mais les exemples de pratiques contraires sont suffisamment nombreux, note Collins, pour penser que si la diversité reste au centre des politiques médiatiques, alors le besoin de limiter la concentration de la propriété demeure. Il s'agit d'une condition nécessaire pour favoriser le pluralisme des idées et des opinions ;
- Les médias conventionnels vont demeurer pour quelques bonnes années encore les principales sources d'information des gens. Les sources d'information disponibles sur les

nouveaux médias appartiendront règle générale aux entreprises qui possèdent les médias conventionnels ;

- Le rôle du service public de radio et télévision devient dans les circonstances encore plus important. Il doit proposer une information différente de celle des services commerciaux, plus diversifiée, qui offre plus de profondeur, qui permette aux diverses idées et analyses d'alimenter les débats. La qualité au sens large de son information doit servir d'aiguillon pour les autres réseaux :
- D'autres moyens doivent être envisagés pour favoriser le pluralisme des médias : soutien à divers types de médias non commerciaux, codes d'éthique, éducation des citoyens, etc,