

La concentration des médias à l'ère du numérique. Quelle prévoyance pour le marché et le citoyen?

Dialogue franco-allemand sur les médias

Berlin, les 7 et 8 novembre 2006

La télévision est en sursis. Bientôt, elle ne sera plus le seul média de référence : inexorablement, l'Internet poursuit sa montée en puissance, et le portable se métamorphose en téléviseur. La numérisation a brouillé les frontières entre les divers moyens de communication électroniques : audiovisuel et télécommunications convergent vers un nouvel ensemble aux contours indéfinis.

Comment l'Europe réagit-elle à ces mutations ? Comment en particulier la France et l'Allemagne abordent-elles ces défis ? Quelle approche de la prévoyance faut-il développer face à la convergence ? Pour préserver le pluralisme des opinions à l'ère du numérique, faut-il réguler plus, moins, autrement ?

Experts, chercheurs et professionnels allemands et français de haut niveau ont abordé cette problématique sous 5 angles différents.

Panel 1 : Dans la jungle des nouveaux services. Quel avenir pour le concept de radiodiffusion (broadcasting) à l'heure de la convergence ?

Introduction : Isabelle Bourgeois (CIRAC)

Intervenants : Prof. Francis Balle (IFP, Université Paris 2), Prof. Bernd Holznagel (Université de Münster), Uwe Kammann (Adolf-Grimme-Institut).

Animation : Bénédicte de Peretti (La Tribune).

Malgré d'importantes divergences dans l'organisation concrète des marchés de l'audiovisuel et de leur régulation, la France et l'Allemagne doivent répondre au même défi. L'émergence de nouveaux acteurs, la multiplication des nouveaux supports et services de communication numériques, le changement du comportement des consommateurs amènent à repenser une régulation de l'audiovisuel qui trouve ses fondements dans la genèse de la radio au début du XXe siècle. Depuis, sa légitimation repose sur l'idée d'un consommateur passif, exposé d'une manière quasi captive à une offre réduite du fait de la rareté des infrastructures (fréquences). Or à l'ère du numérique, le consommateur et citoyen tend à développer une demande différenciée et, surtout, active.

Cette évolution n'est pas inquiétante : Internet ne se substituera pas aux autres médias. Jamais, au fil de l'histoire des médias, l'émergence de nouveaux acteurs et services de communication n'aura évincé un média plus ancien ; offre et demande évoluent ensemble et s'adaptent (F. Balle). Mais cette évolution plaide pour un changement de paradigme dans la régulation : sa réorientation vers les aspects de demande ; plus particulièrement, l'abandon du statut spécifique réservé à l'audiovisuel (U. Kammann). Il n'en reste pas moins la nécessité de garantir le pluralisme d'une offre médiatique certes augmentée, mais avant tout en pleine fragmentation. C'est donc sur les nouveaux gate keepers, offreurs de plateformes ou de moteurs de recherche, que devrait se concentrer à l'avenir la régulation (B. Holznagel).

Les mutations du marché médiatique posent également la question de la justification d'un service public de l'audiovisuel dans un marché caractérisé par une abondance de l'offre, le plus souvent payante. Il importera donc de garantir une sorte de « service universel » pour réduire les risques d'exclusion et préserver le lien social (U. Kammann). « Il faut préserver un secteur non-marchand pour les préférences collectives » (Balle.)

Panel 2 :
Nouveaux défis pour les instances de régulation et de contrôle.
Convergences et nouveaux périmètres institutionnels ?

Introduction : Prof. Francis Balle (IFP, Université Paris 2)

Intervenants : Prof. Dieter Dörr (KEK), Elisabeth Flüry-Hérard (CSA), Jasmin Kundan (Bundeskartellamt)

Animation: Hans-Jürgen Jakobs (Süddeutsche Zeitung).

Face à la convergence en cours des marchés, les régimes parallèles de régulation (télécoms / audiovisuel) et de contrôle des concentrations (pluralisme des opinions / pluralité des acteurs) ont-ils encore un sens ?

Si la question se pose pareillement dans les deux pays, la France et l'Allemagne ne l'abordent pas de la même manière, tant les structures institutionnelles et les cultures divergent : centralisation des compétences en France / polycentrisme en République fédérale, contrôle étatique de l'audiovisuel d'un côté du Rhin / contrôle par la société civile organisée, de l'autre, levée récente du monopole public de l'audiovisuel en France, avec constitution d'une autorité de contrôle indépendante, externe aux opérateurs (F. Balle) / extension du marché de l'audiovisuel en Allemagne avec extension du contrôle sociétal aux opérateurs privés (Landesmedienanstalten) ...

S'ajoute à cela la double appréciation des médias, à la fois sous l'angle de la régulation spécifique et sous celui du droit commun de la concurrence, qui aboutit à un paysage institutionnel d'une haute complexité et débouche sur des choix différents. Deux exemples récents le révèlent : la fusion TPS/CanalSat et l'échec du projet de fusion Springer/ProSiebenSat.1.

Dans le premier cas, malgré les avis mitigés de l'Arcep, du CSA et du Conseil de la concurrence, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a autorisé la fusion des deux plateformes, conférant à la nouvelle entité une situation de monopole dans la TV à péage. Les autorités indépendantes françaises n'ont qu'une « fonction de gendarme » (E. Flüry-Hérard), leurs avis sont purement consultatifs. Une telle centralisation des décisions n'est pas envisageable en Allemagne : l'Office fédéral des Cartels est une juridiction ; en outre, l'audiovisuel entre dans la compétence culturelle des Länder et y relève en outre de deux sources du droit (droit commun et droit constitutionnel), ce qui se traduit par « un double éclairage » des questions de concentration (J. Kundan). « La séparation entre aspects économiques et aspects liés au pluralisme est justifiée » (D. Dörr). L'Office fédéral des Cartels (échelon fédéral, droit commun de la concurrence) et la Commission pour l'évaluation de la concentration dans les médias (KEK, gardienne du pluralisme à l'échelon des Länder pour le compte de la société civile), bien que considérant le projet de fusion Springer/ProSiebenSat.1 sous des angles différents, sont parvenus à la même conclusion : son caractère problématique (position dominante).

Panel 3 :
Parts de capital ou parts d'audience.
Ces critères sont-ils encore adaptés au contrôle
des concentrations à l'ère du numérique ?

Introduction : Isabell Hülsen (Financial Times Deutschland)

Intervenants : Prof. Alain Lancelot (Commission sur Les problèmes de concentration dans le domaine des médias), Prof. Jürgen Heinrich (Université de Dortmund), Prof. Dieter Schmidtchen (Université de la Sarre)

Animation: Isabelle Bourgeois (CIRAC)

Les critères mis en oeuvre pour le contrôle des concentrations ou la garantie du pluralisme dans l'audiovisuel diffèrent eux aussi : alors que la réglementation française intervient au niveau du capital (pluralisme interne : au moins trois actionnaires au tour de table des opérateurs), ce critère a été abandonné outre-Rhin au profit d'un contrôle externe (parts d'audience). La France envisage une réforme en ce sens, comme le révèle le Rapport Lancelot, d'autant que « la concentration n'y a pas atteint un degré alarmant ».

Mais le périmètre de l'audiovisuel est devenu flou, et ces deux critères tendent à perdre de leur pertinence. A l'ère du numérique, la question ne se pose-t-elle pas plutôt en d'autres termes ? Comment appréhender le marché médiatique dans son ensemble, avec son offre multiple et, surtout, interactive ?

L'état de la réflexion diffère grandement des deux côtés du Rhin, dans la mesure où elle est déterminée avant tout par les cultures respectives.

En France, à l'interventionnisme étatique, fruit de l'histoire, s'ajoute une méfiance intrinsèque vis-à-vis des réalités du marché. « L'économie est un trou noir » (A. Lancelot). La priorité est dès lors de développer, dans les milieux scientifiques et opérationnels chargés de l'évaluation de la concentration du secteur, la connaissance des mécanismes et lois du marché médiatique, de même que celle des nouvelles technologies et de leur impact. Ce n'est que sur cette base que pourront ensuite être abordées des préoccupations aussi fondamentales pour le bon fonctionnement de la démocratie que la question du pluralisme des opinions – une question qui, de surcroît, n'a qu'un lien très éloigné avec l'économie ou un droit de la concurrence de création par ailleurs très récente.

En Allemagne, où règne le modèle du libéralisme organisé et où le droit de la concurrence est une réalité ancienne, la priorité est à l'évaluation de l'impact économique de la révolution technologique. Ainsi, l'ère du numérique apporte un regain de concurrence, suscitant des constellations d'acteurs mouvantes, forçant l'innovation, démultipliant et diversifiant l'offre. Dans cette situation bénéfique pour tous les acteurs économiques (de l'offreur de services au consommateur ou citoyen), et sur laquelle le politique ne peut avoir aucune influence, l'approche actuelle de la régulation est frappée d'obsolescence. D'autant que « la question du pluralisme ne se pose plus au niveau de l'offre, celle-ci étant diversifiée, mais au contraire au niveau de la demande » (J. Heinrich). Car le consommateur ne pouvant tout consommer, il prendra pour référence des marques, dont entre autres le service public. A l'avenir, il s'agira plutôt de se concentrer sur le rôle que jouent les médias classiques (notamment généralistes ou linéaires) dans la socialisation des citoyens et la stabilité du lien social. Ne conviendrait-il pas, dès lors, de prendre pour référence le « marché de l'opinion » et d'introduire un critère de concentration et d'intégration pluri-médias calculé sur le chiffre d'affaires, avec un seuil maximal de 10 % par exemple ?

Or si, à l'inverse de la France, le marché allemand de l'audiovisuel a atteint aujourd'hui ce fort degré de concentration (opérateurs) qui alimente la réflexion sur une réforme de sa régulation, cela est dû justement « à une régulation qui limitait la concurrence » (D. Schmidtchen). Elle visait à protéger le service public, lui conférant une position prédominante tant sur le segment hertzien terrestre que sur celui du câble, où sa situation quasi-monopolistique (issue des règles du must carry) contribue à entretenir une pénurie des vecteurs de distribution et à handicaper la concurrence. « Pourtant, de telles mesures ne sont légitimes que lorsqu'il s'agit de corriger les défaillances du marché. Le législateur entretient une profonde méfiance envers le bon fonctionnement de la concurrence et du marché ».

Panel 4:

Segmentation de l'offre, individualisation de la réception, atomisation de la société. Quelles bases de légitimité pour le contrôle des concentrations dans le domaine des médias ?

Introduction : Jean-Louis Missika (IEP/JLM Conseil)

Intervenants : Jean-Louis Missika, Jacques Rigaud, Prof. Norbert Schneider (Lfm)

Animation : Andreas Stopp (Deutschlandfunk)

Pour nos modèles de société, la numérisation représente « une révolution d'une ampleur considérable, qui a le même impact que l'imprimerie ou la révolution industrielle » (J.-L. Missika). Elle mène notamment à une « fracture numérique » entre, d'un côté, une jeune génération familière de l'univers du Web 2.0, et de l'autre, une classe politique pour qui l'univers numérique reste mystérieux. Pour réduire cette fracture dommageable au lien social, il convient de développer une large compétence médiatique. Et s'il est encore impossible de dresser le portrait du paysage médiatique du futur, on n'en constate pas moins une tendance à la coexistence de médias traditionnels, institutionnels, et de médias conversationnels, interactifs.

Ces évolutions, qui s'accompagnent de changements importants dans l'organisation du marché médiatique et sa chaîne de création de valeur, dont l'internationalisation n'est pas le moindre, soulèvent de nombreuses questions : comment contrôler des acteurs multi-positionnés à la fois géographiquement et sectoriellement ? Comment contrôler, au besoin, une offre pléthorique, extrêmement diversifiée (des milliards de pages) et d'origine souvent individuelle (weblogs) ? Dans ce contexte difficile à apprécier, la question fondamentale est celle de la confiance. Comment protéger la jeunesse, la vie privée ou la propriété intellectuelle ? Plus important encore : comment protéger le citoyen des rumeurs et de la désinformation ?

« La révolution technologique change complètement les enjeux. Le pluralisme est maintenant du côté du consommateur » (J. Rigaud). Mais ce qui est « un pluralisme par choix » qui transforme chaque individu en auteur, en source d'information, présente aussi des risques pour la société et, plus généralement, la démocratie. Pour les endiguer, l'existence de grands opérateurs, capables d'assumer une mission fédératrice dans une société menacée d'atomisation, est plus indispensable que jamais. « Il faut maintenir l'offre d'une culture du vécu, pas seulement virtuelle ». Mais cela ne suffit pas. Pour être capable de s'orienter dans la jungle de l'offre, le consommateur et citoyen doit disposer de compétences médiatiques – compétences-clefs dans l'ère du numérique et la société de l'information. C'est là un nouveau défi pour le système éducatif.

La principale difficulté pour appréhender l'impact du numérique provient de ce « que nous sommes incapables d'évaluer les mutations en cours » (N. Schneider), tant elles sont imprévisibles. Mais à force de tendances et de contre-tendances, la situation va finir par se stabiliser : « petit à petit, les pièces du puzzle vont s'organiser » et une nouvelle cohérence va s'esquisser. Il n'en reste pas moins que « nous ne savons pas encore comment réagir face à cette surabondance de l'offre ». De nouveaux systèmes de repères devront se développer pour permettre l'orientation dans la masse d'information disponible. Nos modèles classiques de régulation des médias, aussi contraignants soient-ils, sont impuissants face à ces évolutions. Dès lors, c'est au système éducatif qu'il revient d'assumer en quelque sorte le rôle de régulateur : en délivrant cette capacité d'orientation dont aura besoin le citoyen et consommateur, en expliquant et commentant l'offre pour lui redonner du sens.

Panel 5 :
Les entreprises s'europanisent.
Faut-il un contrôle des concentrations des médias
à l'échelon européen ?

Introduction : Thomas Kleist (EMR)

Intervenants : Olaf Christiansen (Bertelsmann AG), Peter Eberl (DG Concurrence, Commission européenne), Prof. Werner Schwaderlapp (me:mi, Europe FH)

Animation : Joseph Lorent (Luxemburger Wort).

Les marchés médiatiques européens restent très cloisonnés. Les réglementations nationales sont mises au défi par des mutations qui concernent l'espace communautaire et, par-delà, le marché mondial. Quel peut être l'échelon le plus adéquat pour prendre en considération cette nouvelle donne ?

« Comme rien ne permet de conclure à l'existence d'une opinion publique européenne, il n'est nul besoin de protéger quiconque d'une opinion dominante à l'échelle de l'UE. Jusqu'ici, le droit communautaire de la concurrence se révèle suffisant » (T. Kleist). Cela étant, il conviendrait à l'avenir de mieux prendre en considération, sous le seul angle du droit de la concurrence et à l'échelle mondiale cette fois, certains segments de marché fortement internationalisés comme celui de la distribution des droits de diffusion.

A l'heure actuelle, les phénomènes de concentration observés au niveau des offreurs de services se cantonnent encore dans les frontières nationales. Et il n'existe pas, dans le secteur des médias, d'entreprises qui soient réellement de taille européenne. De ce fait, « l'articulation entre le contrôle par la Commission des positions dominantes sur le marché de l'UE et le contrôle sectoriel des concentrations par les autorités nationales n'a aucune raison d'être modifiée » (P. Eberl). D'autant moins que, au regard du droit de la concurrence, c'est la demande qui détermine la concentration des acteurs ; or cette demande n'est pas européenne, mais nationale.

« Je ne vois pas encore de marché européen » (O. Christiansen). Même les groupes présents dans plusieurs Etats membres ne mettent guère en réseau leurs activités sur les différents territoires, et elles ne voient pas non plus la nécessité d'une stratégie unique. La production des contenus n'est pas européenne ; la diversité culturelle et linguistique s'y oppose.

Dans ce contexte, concevoir une émission européenne unique, destinée à être diffusée sur l'ensemble du territoire de l'UE « est pratiquement impossible ; le succès est rarement au rendez-vous » (W. Schwaderlapp). De ce fait, rien ne légitime une régulation sectorielle des médias à l'échelon communautaire. En revanche, le droit de la concurrence européen devrait à l'avenir mieux prendre en considération le segment des plateformes (comme réseaux de distribution

et prestataires de contenus) à qui revient un rôle croissant de gate keepers. Ce segment ne constitue pas seulement un goulot d'étranglement. Dans la mesure où il structure l'offre, il influe également sur la demande ; et en proposant une orientation dans une offre pléthorique, il aura de même une influence sur l'opinion.

Isabelle Bourgeois
Chargée de recherches au CIRAC

Pour plus d'informations, consulter le site du CIRAC :

<http://www.cirac.u-cergy.fr/debats.php>