

La propriété étrangère en radiodiffusion : le débat canadien à la lumière de l'expérience étrangère

Sous la direction de :

DANIEL GIROUX

FLORIAN SAUVAGEAU

GAËTAN TREMBLAY

Cahier-médias numéro 15

Juin 2004

Centre d'études sur les médias

Tous les secteurs de l'industrie des médias connaissent d'importants bouleversements, souvent provoqués par les progrès techniques. Les effets de ces changements sont autant économiques que sociaux et culturels. Par ses activités de recherche et d'information, le Centre d'études sur les médias contribue à l'analyse de cette évolution et agit comme lieu d'échanges et de réflexion sur les enjeux qui façonnent l'avenir des médias.

Le service *Actualités-médias*, offert sur Internet (<http://www.cem.ulaval.ca>), propose une synthèse hebdomadaire des nouvelles concernant les médias, qui sont parues dans certains quotidiens québécois et canadiens. Le Centre publie aussi ses *Observations* chaque mois dans le magazine *Infopresse*.

Les Cahiers-médias rendent compte des résultats des recherches du Centre et des analyses et opinions qu'il sollicite. Voici la liste des numéros publiés jusqu'ici :

- N° 2 : *La production télévisuelle à Québec : Évolution et enjeux*, juillet 1997.
N° 3 : *Les téléseries dans l'univers des émissions de fiction au Québec*, mars 1998.
N° 4 : *Internet, les médias et les journalistes : les expériences nord-américaine et française*, mai 1998.
N° 5 : *L'information à la radio privée dans l'univers fragmenté des médias*, juillet 1998.
N° 6 : *L'avenir de la télévision généraliste francophone*, juillet 1998.
N° 7 : *Politiques culturelles, intégration régionale et mondialisation*, juillet 1998.
N° 8 : *Les télévisions spécialisées au Québec : évolution du marché dans la perspective d'une libre concurrence*, mai 1999.
N° 9 : *La violence à la télévision canadienne 1993-1998*, novembre 1999 (épuisé).
N° 10 : *Les 18-24 ans et les médias*, février 2000.
N° 11 : *La concentration de la presse écrite*, octobre 2000.
N° 12 : *Systèmes locaux de circulation de l'information : les effets du milieu*, mai 2001.
N° 13 : *Portrait de la télévision publique dans dix pays, dont le Canada*, décembre 2001.
N° 14 : *L'avenir de la réglementation de la radiodiffusion*, mars 2003.

Le Centre a également publié :

- *La violence à la télévision et les jeunes : pas de tueries dans nos écoles donc pas de problèmes ?* Actes du colloque du 18 avril 2002 parus en décembre 2002.
- *Médias et vie démocratique*; séminaire tenu à Québec le 1^{er} novembre 2002, en collaboration avec le Conseil de presse du Québec.
- *La convergence: des promesses folles aux espoirs déçus*; actes du colloque tenu à Montréal en novembre 2002, en collaboration avec le Consortium canadien de recherche sur les médias.

* * *

Infographie : Diane Trottier
Couvertures : AGMV inc.
Reprographie : Les copies de la capitale inc.

ISBN : 2-922008-24-x
Juin 2004

© Centre d'études sur les médias
Centre d'études sur les médias, Pavillon Casault (5604)
Université Laval, Sainte-Foy (Québec) G1K 7P4
Téléphone : 418-656-3235
Télécopieur : 418-656-7807
Adresse électronique : CEM@com.ulaval.ca
Site Internet : <http://www.cem.ulaval.ca>

Table des matières

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE – LE DÉBAT CANADIEN	13
<i>Éric George, Daniel Giroux et Gaëtan Tremblay</i>	
Les partisans de l’abolition de toute restriction particulière	17
Les partisans d’un changement partiel, circonscrit aux entreprises de distribution	21
Les partisans du maintien des règles actuelles	23
DEUXIÈME PARTIE – LE DÉBAT À L’ÉTRANGER	27
Résumé des textes des trois experts étrangers	
Australie : de fortes pressions pour une libéralisation	29
France : un bilan contrasté et une interprétation difficile	33
Royaume-Uni : un chien qui n’aboie plus	37
Australia: Considerable Pressure for Change	41
<i>Jock Given</i>	
France : un bilan contrasté et une interprétation difficile	63
<i>Philippe Bouquillion</i>	
United Kingdom: A Dog That Has Fallen Silent	93
<i>Richard Collins</i>	
TROISIÈME PARTIE – L’EXPÉRIENCE ÉTRANGÈRE ET LE CANADA	103
Les leçons des autres pays	105
<i>Frederick J. Fletcher</i>	
La prudence s’impose	111
<i>Éric George et Gaëtan Tremblay</i>	

Introduction

Les limites à la propriété étrangère dans le domaine de la radiodiffusion font partie, avec les quotas et les subventions, d'un ensemble de mesures visant à assurer la production et la diffusion de productions canadiennes. On a cru que des propriétaires canadiens étaient davantage susceptibles de proposer des contenus canadiens. Ainsi, la Loi sur la radiodiffusion de 1991 qui comporte plusieurs dispositions manifestant, selon les termes de Pierre Trudel et France Abram, que « la promotion du caractère canadien de la radio et de la télévision canadiennes est assurément la finalité la plus fondamentale de la politique canadienne de radiodiffusion¹ », prévoit que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle² ».

Cette exigence que les entreprises canadiennes de radiodiffusion appartiennent à des nationaux date de la Loi sur la radiodiffusion de 1958, qui prévoyait pour la première fois que les stations privées devaient jouer un rôle dans la diffusion d'émissions canadiennes. Le Canada n'est pas le seul pays et n'a pas été le premier à

adopter une telle règle. Le Royaume-Uni (1954) et l'Australie (1956) l'avaient fait un peu plus tôt.

Depuis quelques années, au Canada comme à l'étranger, les diverses mesures prises pour assurer les contenus nationaux dans les médias sont contestées par les uns et défendues par les autres. La mondialisation économique et financière qui se profile dans l'audiovisuel comme dans les autres secteurs est souvent utilisée à l'encontre de la « nécessaire protection culturelle » d'antan. Ainsi, lors d'une allocution prononcée à l'Université York en janvier 1997, Art Eggleton, alors ministre canadien du Commerce international, prenait le monde canadien de la culture par surprise en affirmant que :

les exigences en matière de contenu canadien sont une source d'irritation dans les hautes sphères politiques américaines depuis un certain temps et les restrictions en matière d'investissement étranger dans les industries culturelles vont à l'encontre de la tendance internationale en faveur de la libre circulation des capitaux. L'un et l'autre de ces instruments préoccupent nos partenaires commerciaux. Ce n'est

1. Pierre Trudel et France Abram, *Droit de la radio et de la télévision*, Les Éditions Thémis, Montréal, 1991, p. 288.

2. Article 3 (1) a) de la Loi sur la radiodiffusion de 1991.

*pas en soi une raison suffisante de les changer, mais cela justifie de se demander si ces instruments continuent d'être utiles, particulièrement s'ils ont des effets secondaires indésirables*³.

À cette dernière interrogation, nombreux sont ceux qui répondent que les restrictions aux investissements étrangers ne sont plus au nombre des outils nécessaires pour assurer une présence de contenus nationaux dans les médias⁴. En outre, Ivan Bernier et Laurence Mayer, qui ont étudié comment les accords internationaux sur le commerce traitent la question des investissements étrangers dans les industries culturelles, craignent que, « dans les années à venir, il [le Canada] pourrait être amené, sous la pression de ses partenaires commerciaux, à ouvrir l'accès à son marché⁵ ».

Déjà, la règle de la libre circulation des capitaux s'applique à l'intérieur de l'Union européenne, et cela, de la même manière dans les médias que dans les autres domaines d'activité⁶. Les traités instituant le marché unique européen permettent à tout ressortissant d'un pays membre d'être propriétaire de médias n'importe où à l'intérieur de ce marché. Le Parlement anglais a même choisi d'aller plus loin en levant, à l'instar de neuf autres pays de l'Europe des quinze, toutes les limites à la propriété étrangère des médias sur son territoire. Pourquoi, a soutenu le gouvernement, empêcher des Canadiens et des Australiens d'être propriétaires de stations de radio et de télévision en sol britannique alors que cela est

permis, en vertu des règles européennes, pour les entreprises allemandes? Le gouvernement australien souhaite également accueillir plus largement des investisseurs étrangers dans les médias. Il s'agit, à son avis, d'une nécessaire contrepartie à la levée des entraves existantes à la propriété croisée (quotidiens et télévision). Sans l'entrée dans le marché de nouveaux propriétaires venant de l'extérieur, de tels changements provoqueraient une concentration encore plus importante de la propriété dans les médias australiens. La législation qui ferait disparaître les limites à la propriété étrangère en Australie a été adoptée par la Chambre des représentants, et le Sénat a donné son accord à cette partie de la loi mais a rejeté d'autres éléments, si bien que la question est toujours en suspens.

En somme, les autorités de ces deux pays répondent indirectement à la question posée par le ministre Eggleton : la propriété par des nationaux n'est pas un élément essentiel pour assurer la diffusion d'émissions nationales, y compris par des médias qui seraient contrôlés par des intérêts étrangers. Les autres mesures existantes suffisent.

Ceux qui s'opposent à la levée des restrictions concernant les investissements étrangers ne sont pas convaincus qu'on puisse faire une telle distinction. Ce serait, à leurs yeux, lézarder les murs de l'édifice de la production et de la diffusion d'émissions nationales, si bien qu'il s'écroulerait sans doute. Ils craignent une mainmise américaine sur les entreprises audiovisuelles et redou-

3. Notes pour une allocution de l'honorable Art Eggleton, ministre du Commerce international, à l'occasion de la discussion de groupe « Le Canada peut-il maintenir une identité culturelle face à la mondialisation ? », Osgoode Hall Law School, Université York, Ontario, 27 janvier 1997. Disponible sur le site : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/francais/news/statements/97_state/97_003f.htm> (date d'accès : janvier 2002).

4. Nos collègues Ivan Bernier et Laurence Mayer ont identifié un certain nombre d'auteurs canadiens qui soutiennent ce point de vue dans un texte préparé en 2002 pour le Centre d'études sur les médias et intitulé *Le Contrôle de l'investissement étranger dans les industries culturelles au regard des accords internationaux sur le commerce* : Keith Acheson, et Christopher J. Maule, *Much Ado about Culture : North American Trade Disputes*, The University of Michigan Press, 1999 ; Steven Globberman, *Cultural Regulation in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1983 ; Daniel Schwanen, *A Matter of Choice : toward a More Creative Canadian Policy on Culture* (April 1997) n° 91, C.D. Howe Institute ; Daniel Schwanen, *A Room of Our Own : Cultural Policies and Trade Agreements* (April 2001), Vol. 7, n° 4, IRPP, p. 11. Cette dernière publication est disponible sur le site : <<http://www.irpp.org>> (date d'accès : avril 2001).

5. Bernier et Mayer, *op. cit.* Notons qu'Ivan Bernier ne soutient toutefois pas une telle ouverture aux intérêts étrangers.

6. La même ouverture prévaut pour la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein qui, sans faire partie de l'Union européenne, participent à l'Espace économique européen.

tent que ces nouveaux propriétaires favorisent les productions de leur pays au détriment des émissions nationales et de la diversité culturelle.

C'est l'opinion du comité de parlementaires britanniques chargé d'étudier le projet de loi sur les communications soumis par le gouvernement avant son adoption, un avis qui n'a pas été retenu par la majorité des députés :

We have received much persuasive evidence that broadcasting is distinct from other industries; a US investor with a broadcasting background would have a level of incentive to utilise pre-existing material in a way that simply does not apply in other sectors. [...] We would not wish to characterise this as "dumping": rather, what is more likely is a determined and sophisticated attempt, backed by enormous marketing expertise, to shift the balance of audience and regulatory expectations away from domestic content produced primarily with a British audience in mind, towards a more US or internationally focused product mix⁷.

Avant les élections de juin 2004, on retrouvait ce même clivage sur la nécessité de maintenir ou non la propriété nationale chez les députés fédéraux canadiens, y compris chez ceux de la majorité ministérielle. En effet, deux comités parlementaires, ceux de l'industrie et du patrimoine, ont émis des avis opposés sur la question, et cela, à quelques semaines d'intervalle.

D'une part, le Comité permanent de l'industrie à la Chambre des communes recommande d'abolir les restrictions à la propriété étrangère tant pour les entreprises de distribution de radio-

diffusion (EDR) que pour les entreprises de télécommunications, objet premier de ses travaux⁸. Selon ce groupe de députés, leurs affaires sont maintenant à ce point interreliées que ces deux secteurs ne peuvent être assujettis à des règles différentes en matière de propriété étrangère⁹. « Le Comité croit qu'il n'est plus possible d'établir une distinction entre les entreprises de télécommunication [s] et les entreprises de distribution de radiodiffusion en fonction de leurs réseaux de diffusion respectifs ou des services qu'elles offrent¹⁰. »

Les membres du Comité se commettent même quant à l'ensemble du système de radiodiffusion :

Aucune preuve n'a été présentée au Comité pour montrer que serait compromise la capacité du CRTC de réglementer les EDR ou, d'ailleurs, les entreprises de programmation, si celles-ci appartenaient à des intérêts étrangers ou étaient contrôlées par des étrangers. [...] Le Canada compte de nombreux autres types d'entreprises dont la propriété et le contrôle total ou partiel sont détenus par des intérêts étrangers. Ces dernières ainsi que celles appartenant à des intérêts canadiens doivent toutes satisfaire aux exigences réglementaires imposées par les gouvernements provinciaux et fédéral, conformément aux différents objectifs en matière de politique publique¹¹.

De façon plus large, le Comité de l'industrie souligne aussi que la Loi sur Investissement Canada permet d'examiner les principaux investissements étrangers afin de s'assurer que ceux-ci

7. *Report of the Joint Committee on the Draft Communications Bill*, par. 249 ; <www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtcom/169/16916.htm>.

8. Précisons que le mandat du Comité de l'industrie était limité à « l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication [s] », alors que celui du patrimoine était beaucoup plus large puisqu'il portait sur l'ensemble du système canadien de radiodiffusion dont la propriété n'est qu'un des aspects.

9. Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, *Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes*, avril 2003, Ottawa, recommandation 3, p. 59, « Que le gouvernement canadien veille à ce que les entreprises de distribution de radiodiffusion soient assujetties aux mêmes exigences en matière de propriété et contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication [s] ».

10. *Ibid.*, p. 58.

11. *Ibid.*

procurent un « avantage net » au Canada. D'autres dispositions plus précises autorisent « l'examen d'un investissement au titre de la loi si le gouverneur en conseil est d'avis que l'investissement est lié au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale¹² ».

Le Comité du patrimoine recommande tout le contraire¹³. Pour ses membres, les plafonds imposés à la propriété étrangère doivent être maintenus tels quels, tant en radiodiffusion, champ de son mandat, qu'en télécommunications :

[...] Un faux pas à cet égard causerait un tort irréparable au système canadien. Une fois ce pas franchi, il ne pourra y avoir de retour en arrière. [...] Le Canada se trouve dans une position tout à fait unique du fait de sa proximité, à la fois culturelle et géographique, avec les principaux producteurs de radiodiffusion au monde. On peut raisonnablement supposer que les radiodiffuseurs canadiens représenteraient une cible de choix pour la mainmise et l'intégration au marché médiatique nord-américain et que la politique mise en place pour assurer une présence canadienne sur les ondes serait peu de temps après la cible d'attaques¹⁴.

Le Comité du patrimoine affirme que la libéralisation proposée par le Comité de l'industrie représente « une solution simpliste à un ensemble d'enjeux complexes¹⁵ ». « Les principaux arguments du Comité de l'industrie sont d'ordre économique. [Il] oublie notamment que plusieurs politiques et enjeux culturels sont au cœur de cette question¹⁶. »

Bref historique

Le Canada, comme de nombreux autres pays, a voulu mettre au point un système de radiodiffusion qui reflète son identité. Cet objectif était présent dès 1929 dans le rapport de la Commission royale de la radiodiffusion, présidée par sir John Aird. Ce ne fut pas une mince tâche en raison de la proximité des diffuseurs américains, des grands moyens à leur disposition et de l'attrait des Canadiens pour les productions réalisées par nos voisins immédiats.

Rappelons, d'abord, que les premières radios canadiennes, dans les années 1920, appartenaient à des intérêts privés. À propos de leurs émissions, Marc Raboy souligne que, « an alarming proportion of the program material broadcast was imported from the United States¹⁷ ». La réponse à cette prédominance des contenus américains fut la création au début des années 1930 d'un service public chargé d'établir un système canadien de radio. Graham Spry qui dirigeait la Ligue canadienne de la radio, un groupe de pression qui militait pour l'établissement d'un système public, avait alors utilisé une formule qui allait marquer l'histoire du Canada : « C'est l'État ou les États-Unis. »

Plus tard, quand la télévision est arrivée, il a été possible de recevoir les émissions étatsuniennes avant même la création de la télévision canadienne. À la fin de la décennie 1940-1950, rappelle le rapport Caplan-Sauvageau, « 60 p. 100 des Canadiens eurent

12. *Ibid.*

13. Les membres de l'Alliance canadienne (formation qui a par la suite fusionné avec le Parti progressiste-conservateur) siégeant à ce comité ont toutefois déposé un rapport dissident, entre autres sur cette question.

14. Rapport du Comité permanent du patrimoine, *Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, juin 2003, Ottawa, p. 453.

15. *Idem*, p. 454.

16. *Ibid.*

17. Marc Raboy, *Missed Opportunities. The Story of Canada's Broadcasting Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 21.

accès, par voie hertzienne, aux émissions de télévision diffusées par les réseaux américains [...]. C'est ainsi que, sans avoir le moins du monde à livrer bataille, les Américains investirent les salons du Canada, au grand plaisir de ses habitants¹⁸». On confia alors à la Société Radio-Canada le mandat d'établir un réseau national de télévision. Celui-ci prit forme, petit à petit, grâce à des stations qui appartenaient en propre à la société et à des stations privées qui lui étaient affiliées. Souhaitant que les stations privées jouent un rôle dans la diffusion d'émissions nationales¹⁹, le législateur exigea, en 1958, qu'elles appartiennent à des Canadiens. « Toutefois, rapportent Pierre Trudel et France Abram, le phénomène de la propriété étrangère se manifestait surtout à cette époque dans l'industrie de la télévision par câble qui n'était pas visée par la loi de 1958²⁰. »

La Loi sur la radiodiffusion de 1968 a étendu les règles de propriété canadienne au secteur de la câblodistribution et les entreprises américaines ont été obligées de s'en dessaisir, sous la surveillance du Conseil de la radiodiffusion canadienne (devenu aujourd'hui le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes – CRTC)²¹. Le CRTC imposa quelque 80 dessaisissements de propriété, qui touchèrent particulièrement les entreprises américaines Famous Players et Columbia Broadcasting System (CBS).

Cette exigence de propriété canadienne s'inscrit donc, avec la création du service public, comme l'une des premières mesures visant à assurer la présence de contenu canadien à la radio et à la télévision. Les règles de propriété canadienne n'entraînèrent pas, loin s'en faut, la « canadianisation » des contenus. Le principal obstacle était d'ordre économique et lié à la taille du marché : il est bien moins coûteux d'acquérir des émissions américaines – souvent très populaires – que de produire des émissions canadiennes. Diverses mesures constituées d'obligations, d'avantages et d'aide financière ont dû être mises en place par le CRTC et le gouvernement pour assurer une certaine place à des contenus canadiens. Ces mesures participent à un accord tacite selon lequel les entreprises médiatiques jouissent de certains bénéfices économiques en contrepartie de leur contribution au développement de contenus nationaux et à la culture.

Les règles applicables actuellement au domaine de la radiodiffusion (radio, télévision et entreprises de distribution) limitent le capital maximal détenu par des intérêts étrangers à 33,3 % pour le holding (la société mère) et à 20 % pour le détenteur de la licence²². Au total, une entreprise étrangère qui détiendrait de tels intérêts pourrait contrôler jusqu'à 46,67 % des droits de vote d'une entreprise de radiodiffusion²³. De plus, la totalité des actions sans droit de vote peut

18. *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* (rapport Caplan-Sauvageau), Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 11.

19. L'organisme de réglementation obtint le pouvoir de déterminer des périodes minimales de temps réservées à la diffusion d'émissions nationales (article 11 (1) a) de la Loi sur la radiodiffusion de 1958.

20. Pierre Trudel et France Abram, *op. cit.*, p. 356.

21. On a considéré, à partir de ce moment, que les entreprises de câble faisaient partie intrinsèquement du système de radiodiffusion.

22. Les règles sont édictées dans les *Instructions au CRTC (inadmissibilité de non-Canadiens)* adoptées en avril 1997 par le gouvernement en vertu de l'article 26 de la Loi sur la radiodiffusion ; < <http://www.crtc.gc.ca/frn/LEGAL/NONCANAD.HTM>>.

23. Une telle situation peut se présenter lorsqu'un investisseur étranger possède directement 20 % d'une entreprise de radiodiffusion dont l'autre tranche (80 %) est détenue par un holding dans lequel ce même investisseur possède le tiers du capital. Au niveau de l'entreprise de radiodiffusion, ce tiers propriété d'étrangers est dilué en fonction de l'actionnariat détenu par le holding, soit 80 %. Il vaut 26,67 %. L'investisseur étranger contrôle donc 46,67 % de l'entreprise, 20 % directement et 26,67 % par sa participation dans le holding.

appartenir à des étrangers à la condition qu'ils n'exercent pas un contrôle *de facto* sur l'entreprise. Ces règles ont pris leur forme actuelle en 1997. Il s'agissait alors de les rendre identiques à celles, moins contraignantes, auxquelles le secteur des télécommunications était astreint²⁴.

C'est l'argumentaire de la convergence, tout particulièrement entre la câblodistribution et les télécommunications, qui a récemment rouvert, au Canada, le débat concernant les limites aux investissements étrangers en radiodiffusion. Avec le numérique, les frontières historiques entre les deux secteurs s'estompent peu à peu : les entreprises de télécommunications se lançant dans la distribution de l'image et, inversement, les entreprises de câble proposant des services de téléphonie.

L'élément déclencheur du débat est le besoin affirmé par plusieurs de faire une place plus grande aux capitaux étrangers dans les télécommunications. Mais les entreprises de distribution par câble, satellite ou autre moyen ne veulent pas être en reste. Elles allèguent qu'elles forment maintenant, avec les télécommunications, une seule et même industrie et que les deux secteurs doivent avoir les mêmes possibilités de collecte de fonds. Or, ceux qui possèdent les services de distribution contrôlent l'offre des chaînes de télévision que les Canadiens peuvent écouter. Ils sont au cœur du système canadien de radiodiffusion puisque 80 % des téléspectateurs canadiens reçoivent la télévision au moyen d'un abonnement à l'un ou l'autre de ces services par câble ou par satellite.

Mais le débat canadien ne se limite pas à la distribution. Certains prônent, en effet, l'abolition de toute contrainte en matière de propriété étrangère pour l'ensemble des entreprises de télécommunications et de radiodiffusion.

Au Royaume-Uni et en Australie, on l'a vu, les pouvoirs publics croient que les limites à la propriété étrangère ne sont plus nécessaires.

Ces États misent surtout sur les quotas, le service public – tout particulièrement le Royaume-Uni avec la British Broadcasting Corporation (BBC) – et les subventions à la production pour maintenir la place des émissions nationales. Il importe de souligner que leur expérience en matière de propriété étrangère est différente de celle du Canada. D'une part, un certain nombre de stations de radio et de télévision appartiennent déjà à des étrangers et cela ne provoque pas de problèmes particuliers quant à la production et à la diffusion d'émissions nationales. D'autre part, les populations australiennes et britanniques ne sont pas soumises à une offre aussi omniprésente de productions audiovisuelles américaines que les Canadiens, particulièrement les Canadiens de langue anglaise qui ont accès à pratiquement toute la production américaine. Plusieurs croient d'ailleurs que les États-Unis et le Canada ne forment en ce domaine qu'un seul et unique marché, les réseaux privés canadiens diffusant les émissions américaines les plus populaires aux mêmes moments que les réseaux outre frontière.

Malgré ces différences, il nous a semblé que la discussion qui a cours actuellement au Canada pouvait être éclairée par une description des règles qui existent en Australie, en France et au Royaume-Uni ainsi que par un compte-rendu des débats qui s'y déroulent. Même s'il y a toujours dans les débats que connaissent d'autres sociétés une large influence de leur histoire et de leur culture, ceux-ci sont parfois révélateurs de tendances globales. La comparaison peut également permettre de prendre connaissance d'arguments nouveaux et pertinents à la réalité canadienne. Le contexte récent créé par la mondialisation des échanges et qui est invoqué par plusieurs pour justifier une libéralisation des règles est, également, le même partout.

Nous avons retenu la France et le Royaume-Uni parce que ce sont deux des principaux pays de l'Union européenne ainsi qu'en raison des nombreux liens culturels et politiques

24. En 1994, la part des étrangers dans les sociétés de portefeuille d'entreprises de télécommunications avait été portée à 33,3 %.

que le Canada entretient avec eux. L'Australie, pour sa part, présente de grandes similitudes avec le Canada tant par la taille de sa population que par ses institutions parlementaires et l'organisation médiatique qui y prévaut.

Avant de nous intéresser à la situation à l'étranger, nous passerons en revue les divers arguments avancés au Canada pour l'abolition complète du dispositif limitant l'entrée de capitaux étrangers, pour un assouplissement partiel des mesures (essentiellement pour les entreprises de distribution) et pour le maintien intégral des règles actuelles.

Le lecteur pourra ensuite, dans la seconde partie, comparer cet ensemble de points de vue canadiens aux débats qui ont cours dans les trois pays retenus, tels qu'ils sont présentés par des chercheurs étrangers: Jock Given en Australie, Philippe Bouquillion en France et Richard Collins au Royaume-Uni. Ces trois textes sont précédés de brefs résumés des propos de chacun.

Nous suggérerons, en conclusion, des pistes pour l'avenir quant au régime canadien. Ces pistes tiendront compte des discussions qui ont cours au Canada et de l'éclairage qu'y apportent les débats qui se déroulent dans les trois pays analysés.

.....

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉBAT CANADIEN

.....

Éric George

Professeur au Département de communication
Université d'Ottawa

Daniel Giroux

Secrétaire-général du Centre d'études sur les médias

Gaëtan Tremblay

Professeur au Département des communications
UQAM

Les entreprises canadiennes de télécommunications, particulièrement celles qui veulent concurrencer les deux opérateurs traditionnels que sont Bell Canada et Telus, demandent un plus grand accès aux capitaux étrangers. Les règles canadiennes plus restrictives en ce domaine que celles des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ expliqueraient, selon le sous-ministre de l'Industrie, le manque d'investissements dans le secteur².

Ce débat a des incidences en radiodiffusion car les entreprises de câblodistribution plaident pour que les entreprises de distribution – par câble, satellite et autres techniques – ne soient pas assujetties à un dispositif plus restrictif que celui des entreprises de télécommunications. Selon les porte-parole des câblodistributeurs et le Comité permanent de l'industrie, les activités des deux types d'entreprises sont maintenant identiques: toutes deux distribuent des signaux aux consommateurs³. Le Comité permanent du patrimoine et bon nombre des organisations des milieux de la production s'y opposent en raison du rôle important que les entreprises de distribution jouent dans l'atteinte des objectifs culturels prévus dans la Loi sur la radiodiffusion⁴.

Trois options sont proposées par les acteurs canadiens concernant les règles qui restreignent les investissements étrangers:

- Une abolition de toutes les mesures particulières au secteur de la radiodiffusion – pour ne conserver que les principes généraux applicables à tous les secteurs de l'économie;
- Une abolition des limites uniquement pour les opérateurs de réseaux de distribution de contenus;
- Une sauvegarde intégrale des limitations actuelles.

Nous avons utilisé trois sources pour préparer la revue des arguments avancés par les uns et les autres:

- a) des synthèses préparées par Éric George, Gaëtan Tremblay et Frederick J. Fletcher d'une série d'entrevues structurées menées à la fin de 2001 et au début de 2002 pour le Centre d'études sur les médias avec des responsables des principales entreprises canadiennes dans le domaine des médias et des télécommunications, des représentants syndicaux, des responsables de groupes d'intérêts ainsi que quelques experts et analystes des médias;
- b) les rapports déposés à la Chambre des communes en 2003 par le Comité permanent de l'industrie et par le Comité permanent du patrimoine;
- c) des articles de presse.

1. De fait, la plupart des pays n'imposent aucune limite aux investissements étrangers dans le domaine des télécommunications.

2. Ian Jack, « Feds hint at telecom reforms », *National Post*, 29 janvier 2003.

3. Ian Jack, « Allow foreign owners: cable firms », *National Post*, 27 février 2003; Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, *op. cit.*, p. 58.

4. Rapport du Comité permanent du patrimoine, *op. cit.*, p. 455.

Les partisans de l'abolition de toute restriction particulière

Les partisans d'une ouverture complète aux capitaux étrangers, parmi lesquels on retrouve au premier chef les dirigeants de CanWest Global, avancent trois types d'arguments :

- L'intégration des diverses industries ;
- La continentalisation et la mondialisation des marchés ;
- L'abandon de la propriété canadienne ne met pas en péril la politique de contenus canadiens.

Reprenons-les de façon plus détaillée.

L'intégration des diverses industries

On ne peut plus considérer que les télécommunications, la câblodistribution et la radiodiffusion sont des secteurs distincts. D'une part, parce que nombre d'entreprises sont présentes dans plus d'un secteur (par exemple les Bell, Rogers, Quebecor et Cogeco) et, d'autre part, parce que toutes les entreprises de l'un ou l'autre de ces secteurs « compete for the same revenue

and investment dollars in essentially the same markets. None can be dealt with in isolation¹ ». L'accès aux capitaux étrangers doit être ouvert de la même manière pour tous les secteurs, sinon les radiodiffuseurs seront pénalisés. De plus, si l'un ou l'autre des conglomérats qui possèdent les chaînes de télévision américaines acquiert un système canadien de distribution, parce que cela serait dorénavant permis, les équilibres qui gouvernent actuellement l'acquisition d'émissions de cette chaîne par les services canadiens seront bouleversés, au détriment des entreprises canadiennes. L'entreprise américaine ayant désormais une filiale canadienne pensera d'abord aux intérêts de cette filiale au point sans doute de lui réserver certains produits, particulièrement les plus populaires. Or, c'est en acquérant et en diffusant les émissions américaines à succès que les réseaux canadiens obtiennent les revenus qui leur permettent l'acquisition d'émissions canadiennes.

L'atténuation des différences historiques entre les secteurs de l'industrie se manifeste tout particulièrement avec Internet. D'abord, le branchement au « réseau des réseaux » est offert tant par les câblodistributeur que par les entreprises de télécommunications. De plus, les contenus en provenance de tous les médias traditionnels y sont offerts, en plus de contenus originaux. Au fur et

1. L'argument de CanWest Global est rapporté par Matthew Fraser, « Smashing apart a cautious consensus », *National Post*, 3 mars 2003.

à mesure que la bande passante des infrastructures du Net se développe, les différences entre les médias s'estompent. Enfin, Internet ne connaît pas les frontières nationales. Cet argument est contesté par bon nombre qui croient qu'Internet ne deviendra pas un média de masse dans un avenir prévisible. À leur avis, les médias traditionnels occuperont une grande place pour encore très longtemps.

La continentalisation et la mondialisation des marchés

Les accords libéralisant les échanges, et spécialement l'ALENA qui crée un marché presque sans entrave pour toute l'Amérique du Nord, modifient considérablement la donne. L'industrie médiatique adoptera graduellement, avancement, les contours du continent. Le mouvement s'accélérera si l'on permet à des entreprises étrangères d'acquérir des entreprises de distribution. L'un de ces acheteurs pourrait très bien être un conglomérat possédant en sol américain à la fois des infrastructures de distribution, un réseau de télévision généraliste et des canaux spécialisés. Les radiodiffuseurs canadiens se retrouveront en position de faiblesse s'ils ne peuvent à leur tour prendre une stature continentale soit par des acquisitions, soit par des partenariats financiers.

De plus, les plus grandes entreprises canadiennes dans le domaine des médias sont maintenant assez fortes pour se développer aux États-Unis et dans d'autres pays. Elles doivent pouvoir profiter des économies d'échelle qui résultent d'une présence dans d'autres marchés. Or, trop de marchés sont encore fermés aux intérêts ca-

nadiens. Les processus de libéralisation entrepris sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce doivent s'accélérer et le Canada, à défaut de lever complètement toutes les restrictions aux investissements étrangers, doit conclure des accords de réciprocité à cet égard avec le plus grand nombre de pays.

La crainte exprimée par certains que toute l'industrie canadienne passe sous contrôle étranger, particulièrement américain, n'est peut-être pas fondée. Il n'est pas certain, en effet, que le marché canadien intéresse tant que cela les investisseurs étatsuniens. Il est peut-être trop étroit, d'autant qu'il est morcelé selon la langue. De plus, le fait qu'il existe des mesures réglementaires visant à assurer la diffusion de contenus canadiens pourrait dissuader plusieurs entreprises étrangères, surtout américaines, d'investir au Canada, elles qui ne connaissent pas de telles contraintes dans leur pays. Les prises de contrôle ne seraient sans doute pas aussi nombreuses qu'on le croit. Par conséquent, les entreprises de propriété canadienne continueraient à jouer un grand rôle sur la scène nationale.

A contrario, certains soulignent que :

- Il n'est pas acquis que nos voisins américains renoncent à la mesure qui limite chez eux les investissements étrangers à 25 % pour les entreprises de radio et de télévision hertziennes²;
- Les entreprises américaines sont tellement de grande taille que les accords de réciprocité ne donneraient lieu, concrètement, qu'à l'acquisition d'entreprises canadiennes par des intérêts américains.

2. Les États-Unis qui ont légiféré pour la première fois sur la question en 1912 ont invoqué leur souci de protéger les communications militaires de tout brouillage et de mettre leurs ondes à l'abri de toute propagande étrangère. Le dispositif limitant les investissements étrangers a été reconduit dans le Telecommunications Act de 1996. Les motifs de cette reconduction sont moins clairs puisque, en 1995, l'organisme de réglementation du secteur, la Federal Communications Commission (FCC), reconnaissait que les craintes liées à la sécurité nationale n'étaient plus fondées. Certains auteurs avancent que les autorités américaines ont choisi de maintenir la restriction pour des motifs qui relèvent de leurs rapports commerciaux avec d'autres pays. Elle pourrait être levée moyennant une ouverture réciproque aux investisseurs américains. Voir Vincent M. Paladini, « Foreign Ownership Restrictions under Section 310(b) of the Telecommunications Act of 1996 », *Boston University International Law Journal*, 14 : 341-373 (1996), p. 346.

.....

L'abandon de la propriété canadienne ne met pas en péril la politique de contenus canadiens

Il n'existe aucune démonstration établissant que la nationalité du propriétaire ait quelque incidence que ce soit sur l'application des politiques de contenus canadiens; ce n'est pas un élément crucial de la politique culturelle. «The system we have today is managed by the CRTC, not by foreign ownership restrictions³.» Les deux critères les plus importants pour le succès des productions nationales sont la qualité des produits – et là aucune loi ne peut rien – et l'efficacité de la mise en marché – ici le gouvernement peut aider avec des actions de soutien.

Il y a lieu, d'ailleurs, d'être plutôt optimiste quant à l'intérêt des consommateurs pour des produits culturels québécois et canadiens. Les gens ont besoin d'un ancrage, géographique mais aussi culturel. L'exemple des Québécois et des Européens est intéressant car ils ont bien montré depuis une dizaine d'années qu'ils pouvaient infléchir l'envahissement des produits culturels en provenance des États-Unis. Il se peut fort bien que plus l'intégration économique progressera, plus la demande des citoyens sera grande pour des politiques protégeant le caractère distinct de la culture canadienne et québécoise.

Ce qui importe, c'est d'avoir une influence sur les comportements des entreprises et non sur l'origine des propriétaires. Or, les pouvoirs du CRTC et du gouvernement ne seront en rien altérés par un assouplissement des règles qui limitent les investissements étrangers. L'organisme de réglementation pourra continuer de fixer des conditions aux détenteurs de licences de radiodiffusion, notamment en ce qui concerne le financement, la diffusion et la distribution de contenus canadiens. La volonté canadienne d'intervention en ces domaines est en quelque sorte «protégée». De nombreux pays ont, en effet, adopté des mesures similaires aux règles canadiennes pour soutenir les industries culturelles. Les entreprises étrangères savent maintenant qu'elles doivent se soumettre à de multiples règles de production nationale un peu partout sur la planète.

Cet argument quant à la pérennité des actions gouvernementales est chaudement contesté par bon nombre de ceux qui s'opposent à la libéralisation des règles limitant la propriété étrangère. Ils arguent que, sans les restrictions actuelles, le pouvoir du CRTC d'émettre des permis et d'en déterminer les conditions serait inefficace et ne pourrait empêcher l'instauration d'un marché nord-américain continental de la radiodiffusion. Mais ce n'est là qu'une partie des arguments de ceux qui souhaitent le maintien des règles actuelles. Nous y reviendrons de manière plus détaillée un peu plus loin.

3. Ian Jack, «CanWest's Asper calls for fair rules: Foreign ownership», *National Post*, 28 février 2003.

Les partisans d'un changement partiel, circonscrit aux entreprises de distribution

Nous l'avons vu, les premiers défenseurs d'une libéralisation des règles pour une partie seulement du système de radiodiffusion, celui de la distribution, sont les câblodistributeurs. Ils ne veulent pas être en reste de tout allègement qui toucherait le secteur des télécommunications car ils s'en trouveraient, disent-ils, pénalisés puisque les distinctions entre les deux secteurs s'amenuisent. Ils se concurrencent de plus en plus pour plusieurs produits.

Il faut que les entreprises de câblodistribution, financièrement plus fragiles que les opérateurs de télécommunications, bénéficient des mêmes possibilités que leurs concurrents quant à l'accès aux capitaux étrangers. Le commissaire de la concurrence endosse ce point de vue et ajoute que, si les entreprises de distribution de radiodiffusion ne profitent pas du même accès au capital étranger que les compagnies de téléphone, ces dernières bénéficieront d'un avantage injuste¹.

Les entreprises de télécommunications et de câblodistribution ont besoin de capitaux étrangers, d'une part, pour investir dans la recherche

et le développement de nouveaux produits, et, d'autre part, pour déployer les réseaux en mesure de répondre aux attentes des consommateurs canadiens. Ces derniers veulent avoir accès aux mêmes services que ceux qui sont disponibles aux États-Unis, et l'industrie doit être en mesure de les leur fournir. Or, le capital disponible est insuffisant au Canada. Il se trouve chez nos voisins américains.

Le commissaire de la concurrence souligne qu'il ne s'agit pas d'amener seulement plus de capitaux au Canada, mais aussi, du même coup, « des idées financières venant de l'extérieur, une influence financière, des sources de technologie et une gestion efficace² ». Les restrictions actuelles contribueraient à réduire la valeur des actions des entreprises canadiennes ainsi qu'à ralentir l'innovation technologique.

Tous ne sont pas convaincus qu'il manque de capitaux au Canada pour répondre aux besoins des distributeurs. Selon certains, la nécessité d'avoir recours plus largement à des capitaux étrangers n'a jamais été démontrée par le passé et ne l'est toujours pas. Les entreprises de

1. Konrad von Finckenstein, *Observations présentées devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie*, 24 février 2003, <<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/cto2506f.html>>.

2. *Ibid.*

câblodistribution ont joui pendant longtemps d'une situation monopolistique qui leur a permis de vivre confortablement. Gérées correctement, elles ne devraient avoir aucune difficulté à trouver au Canada les capitaux dont elles ont besoin. Pour sa part, le Comité permanent du patrimoine canadien croit que, les limites actuelles (46,7 %) n'ayant jamais été atteintes, « il y a déjà de la place pour accepter de nouveaux investisseurs étrangers tout en maintenant le cap en ce qui concerne la propriété et le contrôle majoritaires canadiens³ ».

Par ailleurs, les représentants des entreprises de radiodiffusion non engagées dans la distribution, telles Alliance Atlantis, Astral Media et CHUM, affirment que la propriété majoritairement canadienne des entreprises de distribution est l'un des outils essentiels de la politique de « canadianisation » des contenus. « [They] make programming decisions every day, they play a fundamental role in the success or failure of Canadian programming services. As we go to the world of hundreds of channels, the role of the [broadcast distribution undertaking] becomes even more important in choosing what gets carried, how each channel is offered, what people get to see and hear, how it's price, how it's packaged and how it's marketed⁴. » Le groupe de radiodiffuseurs avance qu'il sera plus difficile de convaincre d'éventuels propriétaires basés à New York ou Los Angeles de distribuer les nouvelles chaînes spécialisées canadiennes que ce ne l'est actuellement avec les propriétaires canadiens. Les liens seront bien plus ténus.

À tout le moins, proposent ces radiodiffuseurs, dont le point de vue là-dessus rejoint celui d'autres intervenants, les distributeurs qui profiteraient d'une éventuelle levée des restrictions actuelles en matière de propriété étrangère ne devraient pas être autorisés à demeurer pro-

priétaires de services de télévision généraliste ou spécialisée. Ainsi, le contrôle de ces derniers ne pourrait tomber entre des mains étrangères⁵. Cette avenue pourrait impliquer d'importants dessaisissements. En effet, toutes les entreprises canadiennes de distribution par satellite ou par câble d'une certaine importance exploitent aussi des services spécialisés de télévision ; plus encore, nombre d'entreprises ont opté ces dernières années pour une stratégie d'intégration verticale et ont combiné des éléments d'actif en télévision traditionnelle, en canaux spécialisés et en distribution. Bell Canada Entreprises (BCE) et Quebecor sont de parfaits exemples de cette stratégie de convergence contenants-contenus.

Plusieurs groupes rejettent l'accommodement proposé par les câblodistributeurs qui, se disant d'accord pour que les activités proprement de radiodiffusion demeurent de propriété canadienne, se montrent disposés à créer des filiales distinctes, l'une pour leur actif de distribution, l'autre pour leur actif de télévision traditionnelle et spécialisée. Ceux-là ne croient pas du tout à la possibilité de séparer des structures au sein d'un même conglomérat composé de « vases communicants ». L'influence, même indirecte, des actionnaires étrangers ne manquerait pas de se faire sentir. De son côté, le Comité parlementaire de l'industrie est d'avis « que la distribution et le contenu sont deux concepts distincts et qu'il est possible d'établir une différence entre les entreprises de distribution de radiodiffusion et celles de programmation. C'est pourquoi traiter d'une façon distincte le contenu et la distribution permet d'atteindre les objectifs de la politique culturelle. [...] Établir une distinction structurelle entre les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de programmation offrirait une protection supplémentaire⁶ ».

3. Rapport du comité permanent du patrimoine, *op. cit.*, p. 454.

4. Steve Chase et Dave Ebner, « Keep cable firms Canadian, panel told », *The Globe and Mail*, 13 février 2003.

5. *Ibid.*

6. Rapport du comité permanent de l'industrie, *op. cit.*, p. 58.

Les partisans du maintien des règles actuelles

Les entreprises qui restreignent leurs activités à la radio et à la télévision (Alliance Atlantis, Astral Media et CHUM), les associations représentant des créateurs et des artistes ainsi que certaines organisations syndicales soutiennent le maintien des limitations dans leur forme actuelle.

Ces groupes rappellent, d'abord, les bénéfices qu'on identifie généralement au fait d'avoir préservé le contrôle canadien sur ces importantes industries culturelles :

- Les médias ont fait une place plus grande aux contenus canadiens que si des étrangers les avaient contrôlés. Ils ont ainsi contribué au développement d'une culture canadienne et québécoise. Sans une telle protection, il aurait été difficile de créer un marché canadien propre, surtout du côté anglophone en raison de la proximité des 250 millions d'Américains ;
- Sans les restrictions à la propriété canadienne, les éléments du dispositif culturel canadien (quotas, conditions de licences et aide financière) n'auraient pu être mis en place, ni perdurer ;
- La production et la diffusion de contenus nationaux ont permis de créer de nom-

breux emplois au pays et d'acquérir tout un savoir-faire chez les artistes, les concepteurs et le personnel technique. Si bien que la production canadienne répond aujourd'hui aux standards internationaux de qualité qu'exige leur exportation éventuelle. Quelques entreprises canadiennes solides et d'une certaine taille ont ainsi pu émerger ;

- Le développement d'infrastructures industrielles proprement canadiennes a favorisé la circulation de contenus informationnels et culturels dans le sens est-ouest plutôt que selon l'axe nord-sud déjà si dominant dans d'autres domaines, notamment le cinéma.

Tous ne partagent pas cette analyse. Ils soumettent que :

- Ce sont les autres éléments du dispositif canadien (quotas, conditions de licences et aide financière) qui ont le plus contribué à l'atteinte des objectifs culturels¹ ;
- Les soi-disant retombées culturelles sont bien minces étant donné que les contenus diffusés au cinéma, à la radio et à la télévision sont largement en provenance des États-Unis. Le véritable *business* des

1. Ceux qui font un tel bilan croient qu'on pourrait atteindre les mêmes objectifs culturels sans le dispositif qui plafonne les intérêts étrangers.

radiodiffuseurs est de faire de l'argent en diffusant et en distribuant des programmes américains ;

- Les restrictions en matière de propriété étrangère expliquent, en partie du moins, la concentration de la propriété que nous connaissons dans certains secteurs² ;
- Des rentes de situation ont ainsi été attribuées aux amis du pouvoir.

L'argumentation favorable au maintien des limites actuelles en matière d'investissements étrangers se fonde également sur l'idée que le système canadien de radiodiffusion repose sur un ensemble de règles qui forment un tout systémique. Il est impossible de modifier quoi que ce soit sans que tout l'édifice, en l'occurrence l'industrie culturelle de la radiodiffusion, ne s'écroule.

Pour les tenants de cette option, l'atteinte de l'objectif global de souveraineté culturelle dans le domaine de la radiodiffusion reste cruciale grâce à la combinaison de cinq politiques très étroitement reliées les unes aux autres : a) l'attribution de licences ; b) la surveillance de l'entrée de services de programmation étrangers ; c) les exigences relatives à la diffusion de contenu canadien et aux sommes que les diffuseurs doivent consacrer à la production de telles émissions, de même que les règles d'accès privilégié aux services de distribution pour les chaînes canadiennes ; d) le financement public et les incitatifs fiscaux ; e) la propriété et le contrôle des entreprises par des Canadiens. La propriété canadienne constitue « une condition de l'efficacité de la réglementation³ ». L'identité du propriétaire

a, selon eux, une influence considérable sur la « valeur canadienne » des productions télévisuelles. Un propriétaire étranger pourrait, tout en respectant les exigences techniques de contenu canadien, présenter des émissions qui refléteraient bien peu la réalité canadienne car elles viseraient aussi à rejoindre un auditoire international. De plus, une éventuelle libéralisation des investissements étrangers ferait en sorte que le régime visant à assurer la présence d'émissions canadiennes à l'antenne serait vigoureusement remis en question par ces acteurs étrangers et, à terme, que le temps consacré par la télévision à la diffusion de produits étrangers serait encore plus important qu'aujourd'hui.

Alors qu'elle était ministre du Patrimoine canadien, Sheila Copps souhaitait maintenir les limites actuelles pour l'ensemble du système de radiodiffusion. À son avis, le contrôle des entreprises de distribution par des intérêts canadiens est l'une des raisons qui font que les Canadiens consacrent une bonne partie du temps (40 %) qu'ils passent devant le petit écran à l'écoute d'émissions canadiennes. La ministre constatait, selon le journaliste Ian Jack du *National Post*, que « Canadians watch a lot of Canadian TV but rarely go to Canadian movies – and part of the reason for that is distribution of TV shows is controlled domestically in the cable industry while Hollywood controls movie distribution⁴ ». La ministre concluait : « I wouldn't give up the success to pursue a market share demand [from the cable industry]⁵. »

La dimension économique – la création d'emplois au sein des entreprises canadiennes

2. Notons que la concentration ne diminuerait pas nécessairement si on libéralisait maintenant les investissements étrangers. Ces investisseurs seraient, en effet, plus tentés par l'acquisition de médias existants que par le lancement de nouveaux. Les propriétaires pourraient donc être différents, mais la propriété des sources d'information ne serait sans doute pas plus diversifiée.

3. Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF), Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ), Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC), Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ) et Union des artistes (UDA), *Maîtriser notre espace pour contribuer à la diversité culturelle, mémoire au Comité du patrimoine*, 15 août 2001, p. 6.

4. Ian Jack, « Cable foreign limits should stay, says Copps », *The National Post*, 5 avril 2003.

5. *Ibid.*

dans le secteur culturel et la présence de sièges sociaux au Canada – et la dimension culturelle – le savoir-faire accumulé par les collaborateurs et collaboratrices des entreprises, des postes de direction à ceux de créateurs – sont indissociables. Si les entreprises passaient sous contrôle étranger, on pourrait craindre des pertes d'emplois,

notamment pour diverses fonctions de direction, avec le déménagement de sièges sociaux d'entreprises ainsi que des postes de créateurs. Ces pertes entraîneraient alors une diminution de l'expertise canadienne à la fois dans l'utilisation des nouvelles technologies et dans la programmation.

.....

DEUXIÈME PARTIE
LE DÉBAT À L'ÉTRANGER

.....

Résumé

des textes des trois experts étrangers

Australie : de fortes pressions pour une libéralisation

Les règles actuelles

La propriété étrangère des médias australiens est régie, en premier lieu, par le Foreign Acquisitions and Takeover Act adopté en 1975. La législation s'applique à tous les secteurs de l'économie, mais comporte des dispositions propres aux médias. Un étranger ne peut prendre une participation directe dans les médias ni prendre une participation supérieure à 5 % dans une société de portefeuille engagée dans les médias sans qu'une telle transaction soit, au préalable, autorisée par le ministre des Finances.

Au-delà de ces règles générales, cette législation fixe des seuils limite particuliers pour les journaux. La part du capital qu'un même investisseur étranger peut détenir dans la société éditrice d'un journal distribué à l'échelle nationale ou dans une région métropolitaine est limitée à 25 % (30 % pour l'ensemble des investisseurs étrangers). En ce qui concerne les journaux desservant de plus petits marchés, la part combinée de l'ensemble des investissements étrangers doit être inférieure à 50 %.

De son côté, le Broadcasting Services Act adopté en 1992 comprend des dispositions particulières concernant la télévision. Un ressortissant étranger ne peut détenir un intérêt supérieur à 15 % dans une station de télévision traditionnelle, ni plus de 20 % d'un service de distribution par câble ou par satellite (Pay TV). Les intérêts que l'ensemble des étrangers peuvent posséder dans une entreprise détenant une licence de télédiffusion ne peuvent excéder 20 % (35 % s'il s'agit d'un service de distribution). Deux autres exigences supplémentaires s'appliquent au regard de la télévision traditionnelle seulement: un étranger ne devrait pas se retrouver dans une situation qui lui permette de contrôler une station et une entreprise qui détient une licence de télévision ne peut avoir plus de 20 % d'administrateurs étrangers.

Il n'existe aucune restriction particulière en ce qui concerne la radio, les canaux spécialisés ou les télécommunications, à l'exception, dans ce dernier cas, de l'ancien monopole public Telstra dont le gouvernement détient toujours la majorité des actions (50,1 %). Un ressortissant étranger ne peut, en effet, détenir plus de 5 % des actions « privatisées » de Telstra, et la part de l'ensemble des

investisseurs étrangers ne peut dépasser 35 % de ces actions (17,5 % du nombre total d'actions).

Un peu d'histoire

Quand les premières stations de radio sont apparues en Australie dans les années 1920, elles étaient régies par le Wireless Telegraph Act qui interdisait à tout citoyen non britannique d'obtenir une telle licence. La première loi propre à la radiodiffusion adoptée en 1942 ne comportait, quant à elle, aucune restriction en matière de propriété étrangère. Toutefois, quand une entreprise britannique voulut acquérir un réseau de stations de radio une dizaine d'années plus tard, la majorité des membres de la House of Representatives ont endossé une résolution déclarant qu'il n'était pas souhaitable que des non-Australiens, et non plus seulement des non-Britanniques, aient un intérêt important dans la propriété d'une entreprise australienne de radiodiffusion ou puissent la contrôler. L'acquéreur modifia son projet – il ne détiendrait plus que 44,7 % du capital des stations de radio – et celui-ci fut approuvé.

Plus tard, lorsque l'organisme de réglementation voulut accorder les premières licences de télévision privée, il invoqua ce précédent pour accepter que des étrangers se retrouvent parmi les investisseurs, tout en imposant des limites de 15 % à chacun et de 20 % au total. Ces seuils maximums ont été introduits dans la loi en 1956 et sont toujours en vigueur en ce qui concerne la télévision hertzienne. Les mêmes limites ont été appliquées en radio de 1956 jusqu'en 1992, année où ce marché a été complètement ouvert aux capitaux étrangers.

Si les seuils ont peu changé au fil du temps, la notion de qui est australien et de qui ne l'est pas a évolué. De 1956 à 1981, il fallait résider en Australie. En 1981, la règle est assouplie : il n'est plus nécessaire de résider en Australie, il suffit d'en être citoyen. Toutefois, on perd la citoyenneté australienne si l'on devient citoyen d'un autre pays. Cette restriction a été levée en 2002,

si bien que quelqu'un ne perd plus sa citoyenneté australienne même s'il s'établit dans un autre pays et en devient citoyen.

Au-delà des règles, le gouvernement a accepté des accommodements à deux reprises. Il a d'abord entériné le fait que News Corp. demeure propriétaire de plusieurs quotidiens même si Rupert Murdoch, son principal actionnaire, n'était plus citoyen australien. Puis, lorsque l'entreprise canadienne CanWest s'est présentée en 1992 pour acquérir le réseau de télévision Ten qui était alors en faillite, on a considéré que l'entreprise agissait comme institution prêteuse et non comme investisseur.

L'importance de la présence étrangère

News Corp. de Rupert Murdoch publie environ les deux tiers des exemplaires de la presse quotidienne (tant en semaine que le dimanche), alors que l'autre groupe le plus important, l'entreprise australienne John Fairfax, en publie quelque 20 %.

En télévision hertzienne, deux des cinq réseaux appartiennent au service public, deux autres sont sous contrôle australien, alors que CanWest est le principal bailleur de fonds du troisième réseau privé. Par ailleurs, deux des trois entreprises de distribution par câble ou par satellite sont contrôlées par des intérêts étrangers. Mais le plus important de ces services, Foxtel, qui détient plus de 55 % du marché, appartient majoritairement à des intérêts australiens (dont l'opérateur historique de télécommunications Telstra qui en possède 50 %). News Corp. possède cependant 25 % des actions de Foxtel. Quant aux canaux qui sont distribués par ces services, plusieurs appartiennent à des étrangers. Soulignons ainsi que les studios de cinéma américains en exploitent plusieurs qui présentent des films, que News Corp. est active dans les canaux de sports et d'information continue et que d'autres encore sont la propriété de sociétés américaines telles

CNN, Fox, Bloomberg, National Geographic et ESPN.

En ce qui concerne la radio, l'abolition de toute limite à la propriété étrangère il y a une dizaine d'années a provoqué l'entrée en scène de propriétaires étrangers. Deux des quatre principaux groupes (ceux dont les permis permettent de rejoindre entre 50 % et 60 % de la population australienne) appartiennent à des intérêts britanniques, américains et irlandais. Aucun des groupes privés ne rejoint cependant autant d'auditeurs que le service public de l'ABC qui exploite cinq réseaux de radio.

Enfin, dans le domaine des télécommunications, l'opérateur historique Telstra, dont le gouvernement possède toujours 50,1 % des actions, est encore l'acteur dominant, et cela, dans tous les segments du marché, qu'il s'agisse des communications filaires ou sans fil, des communications interurbaines et internationales, ainsi que de l'accès à Internet.

Les débats récents

Au milieu de l'année 2003, le gouvernement a déposé un projet de loi qui proposait : a) d'abolir les limites particulières à la propriété étrangère dans les secteurs de la télévision et de la distribution et b) d'introduire une plus grande souplesse au regard de la propriété croisée. Sans un meilleur accès au marché pour les étrangers, la libéralisation des règles actuelles qui limitent grandement la propriété croisée et qui est souhaitée par l'industrie accroîtrait, selon le gouvernement, la concentration de la propriété.

La House of Representatives a adopté le projet de loi, mais le Sénat (où le gouvernement n'a pas la majorité) a rejeté la partie concernant la propriété croisée. Toutefois, à la suite du refus du gouvernement de scinder son projet, les restrictions aux investissements étrangers n'ont pas été levées même s'il y avait consensus en ce sens.

On ne connaît pas les intentions du nouveau ministre des Communications nommé à

l'automne 2003, soit après la défaite du projet de loi au Sénat. L'industrie et plusieurs ministres importants exercent cependant de grandes pressions pour que des changements soient apportés aux règles de propriété dans le domaine des médias.

Analyse de l'auteur

Selon Jock Given, les principaux arguments avancés par ceux qui souhaitent maintenir les restrictions à l'investissement étranger dans les médias australiens ne résistent guère à l'analyse.

Le premier argument concerne l'influence induite que des étrangers pourraient exercer par les médias qu'ils contrôlent sur les débats australiens, soit en faveur de leurs intérêts financiers, soit en faveur des intérêts de leur pays. Given estime que les propriétaires nationaux peuvent tout autant tenter d'influencer les enjeux politiques dans des directions qui ne soient pas dans l'intérêt national. Plus encore, il croit que les propriétaires étrangers auraient moins d'intérêts à intervenir dans les débats nationaux que les barons australiens de la presse.

Le second argument repose sur la prétention de certains voulant que les propriétaires nationaux soient plus à même de répondre aux besoins des auditoires en information, divertissement et contenu éducatif que des étrangers pourraient le faire. Given est plutôt d'avis qu'il est improbable qu'un propriétaire étranger, dont les revenus dépendent entièrement de son talent à répondre à ce que souhaitent les téléspectateurs, remplisse ses plages horaires d'émissions de divertissement étrangères à petits budgets ou oriente les émissions de nouvelles et d'affaires publiques.

Le troisième argument invoqué par les opposants à une plus grande ouverture du marché, quoiqu'il soit moins fréquemment utilisé que les deux précédents, veut que des propriétaires nationaux soient plus disposés que des étrangers à embaucher des Australiens. Or, selon Given, l'expérience australienne montre que des entreprises de propriété étrangère embauchent beaucoup

d'Australiens alors que des entreprises australiennes font grandement appel à du personnel étranger.

Jock Given mentionne, *a contrario*, plusieurs avantages à un meilleur accès pour des capitaux étrangers au marché australien des médias. Ces investissements draineraient des capitaux et de l'expertise, deux éléments très précieux pour mettre au point de nouvelles activités, particulièrement dans les secteurs de la distribution et des télécommunications. L'entrée de nouveaux acteurs étrangers pourrait aussi, dans certaines circonstances, amener une plus grande diversité parmi les propriétaires de sources d'information et de divertissement et accroître la concurrence.

En second lieu, le point de vue exprimé par l'Australie dans les forums internationaux en faveur du libre-échange et de la libre circulation des capitaux serait plus crédible si le pays levait les limites qu'il impose sur son propre territoire. L'Australie pourrait également conclure des accords de réciprocité avec d'autres gouvernements, ce qui permettrait d'ouvrir ces marchés aux entreprises australiennes.

Enfin, selon l'auteur, il existe d'autres moyens de faire en sorte que certains objectifs poursuivis par les règles limitant la propriété étrangère soient atteints : le maintien du service public, l'aide directe ou indirecte (par des crédits d'impôt) au financement de la production australienne et l'imposition de quotas de contenu australien aux diffuseurs.

France : un bilan contrasté et une interprétation difficile

.....

Les règles actuelles

La France limite à un maximum de 20 % le capital et les droits de vote que des étrangers peuvent, au total, détenir dans une entreprise active soit en radio ou en télévision hertzienne terrestre¹, soit en presse écrite, soit dans les réseaux hertziens de télécommunications ouverts aux particuliers (la propriété des réseaux réservés à des groupes privés d'utilisateurs n'est pas astreinte à un tel seuil maximal). Il n'y a pas de restriction en ce qui concerne les canaux spécialisés ni les services de distribution. De plus, les limites ne s'appliquent pas aux acteurs des pays membres de l'Union européenne², ceux-ci bénéficiant des droits juridiques des divers traités européens instituant le marché commun.

Cette ouverture aux capitaux des ressortissants de l'Union européenne rend malaisée l'application de la règle. En effet, les autorités hésitent à remonter la « chaîne » des sociétés pour

définir les actionnaires ultimes. La pratique des organismes de réglementation, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et l'Autorité de régulation des télécommunications (ATR), est d'arrêter les recherches dès qu'ils sont face à une « succursale » européenne, c'est-à-dire une société communautaire. Il suffirait donc dans cette perspective, pour des investisseurs non européens, de constituer une société écran, installée dans la Communauté européenne, pour se soustraire aux règles des seuils d'investissement. Rien de très sérieux n'empêche l'entrée des capitaux étrangers.

.....

Un peu d'histoire

Les protections juridiques visant à limiter la présence étrangère dans des domaines qui peuvent affecter l'opinion publique sont anciennes. Dans un souci de défense de l'indépendance de la presse écrite française, donc de l'opinion française vis-à-vis des intérêts étrangers, la réglemen-

1. Notons qu'un même actionnaire français ou de l'Union européenne ne peut détenir plus de 49 % du capital et des droits de vote d'une télévision nationale hertzienne.

2. Les mêmes droits s'étendent aussi aux trois pays (Norvège, Liechtenstein et Islande) qui, sans être membres de l'Union européenne, participent à l'Espace économique européen.

tation française a longtemps interdit toute participation étrangère.

Une telle protection était assurée autrement dans les domaines de la radio, de la télévision et des télécommunications puisque ceux-ci étaient réservés à des monopoles publics jusqu'à une période récente : jusqu'en 1982 en ce qui concerne la radio et la télévision et jusque dans les années 1990 pour la téléphonie. Les règles dont nous avons fait état précédemment ont été adoptées dans la foulée de l'entrée du secteur privé dans ces domaines. En radio et en télévision, cela a coïncidé avec l'adoption par l'Europe de la directive Télévision sans frontières qui empêche toute discrimination à l'égard des investisseurs des États membres.

Cette libéralisation de la propriété de l'audiovisuel et des télécommunications a permis de favoriser l'entrée d'acteurs industriels et financiers étrangers. Deux autres facteurs ont également eu un rôle important à jouer.

En premier lieu, l'exploitation de nouvelles techniques et de nouveaux marchés (téléphonie mobile, Internet, distribution en mode numérique, produits multimédias) a, d'une part, attiré des opérateurs étrangers dans les secteurs où leur présence était autorisée et a, d'autre part, accru les besoins de financement des entreprises françaises, donc leur recours aux marchés financiers. Or, ces marchés sont dominés par des acteurs anglo-saxons.

En second lieu, la volonté des pouvoirs publics ainsi que les attentes du marché de constituer de grands groupes dans les industries de la culture et des communications ont également été de puissants facteurs de l'entrée en sol français d'investisseurs étrangers. L'objectif est de doter

la France de « champions industriels » qui auront la taille critique leur permettant d'être des compétiteurs sur les marchés internationaux. L'entrée de capitaux étrangers au capital des groupes est la condition quasiment incontournable de cette diversification internationale : seuls les capitaux étrangers permettent de la financer. Malgré les barrières juridiques qui existent, la route est donc largement ouverte à la pénétration des intérêts étrangers puisque la priorité des autorités publiques est de favoriser le développement de groupes de grande taille.

L'importance de la présence étrangère

Tout portrait de la présence étrangère dans l'industrie française des communications doit donc considérer les participations au sein du capital des groupes tout autant que les investissements directs dans les divers secteurs. Le capital de deux des trois groupes « français » ayant de multiples éléments d'actif dans le domaine des médias ou des télécommunications est largement détenu par des investisseurs étrangers. Cette part atteint 62 % chez Vivendi Universal (selon la dernière information disponible qui date de juin 2002) et 47 % au sein du groupe Lagardère. Le troisième groupe, Bouygues, appartient pour 20 % à des intérêts étrangers³. À cela s'ajoute le fait que l'un des groupes possédant un actif médiatique considérable en France est la société allemande Bertelsmann⁴.

Malgré qu'elle ait cédé plusieurs de ses filiales depuis l'été 2002 afin de réduire son endettement, Vivendi Universal est toujours au pre-

3. Ces groupes ont aussi des intérêts dans d'autres secteurs de l'économie : la musique et les jeux vidéo pour Vivendi ; l'édition de livres, l'aéronautique, la défense et l'automobile pour Lagardère ; les bâtiments, les travaux publics et les services aux collectivités en ce qui concerne Bouygues.

4. L'auteur fait à juste titre abstraction du service public dont la place est cependant très importante tant en télévision (quatre chaînes qui recueillent 40 % de l'écoute totale) qu'en radio (cinq chaînes nationales dont les parts de marché totalisent quelque 25 %). En télécommunications, France Télécom, qui est aujourd'hui une société « privatisée » mais dont l'État détient encore 59 % environ du capital, occupe toujours une position dominante pour ce qui est du chiffre d'affaires et du nombre d'abonnés dans la plupart des segments de cette industrie.

mier rang en France dans les secteurs suivants des communications: la télévision à péage, la distribution par satellite et les canaux spécialisés. Elle occupe le second rang dans la téléphonie interurbaine et dans la téléphonie mobile. Enfin, le groupe arrive au troisième rang dans la télévision par câble.

De son côté, Lagardère est l'acteur français dominant de la presse magazine et un acteur de premier plan de la presse quotidienne régionale. Le groupe est aussi copropriétaire avec Vivendi du premier opérateur de distribution par satellite. Il est également très présent dans le domaine des chaînes thématiques et du multimédia.

Pour sa part, le groupe Suez est le principal actionnaire (50,1 %) aux côtés notamment d'une entreprise étrangère (22,9 %) du plus important câblodistributeur (parts de marché de 35 %).

Enfin, du moins en ce qui concerne les groupes « français », Bouygues est le troisième opérateur de téléphonie sans fil et le principal actionnaire (41 %) du groupe TFI. Le groupe TFI exploite la plus importante chaîne de télévision privée, un service de distribution par satellite et plusieurs canaux spécialisés, en plus d'être présent dans la production cinématographique ainsi que dans l'édition de vidéos et de jeux vidéo. Une part de 26 % des actions du groupe TFI est détenue par des étrangers.

Quant à la multinationale allemande Bertelsmann, elle est propriétaire ou un actionnaire important de plusieurs éléments d'actif médiatiques français. En télévision, le groupe est le principal actionnaire de M6 qui exploite la seconde chaîne privée et détient une participation majoritaire ainsi que dans plusieurs chaînes thématiques. En radio, le groupe possède trois grands réseaux, dont celui qui est le plus écouté. La société allemande est également le numéro deux dans le marché des magazines en France.

Pour compléter ce tour d'horizon de la présence étrangère, notons que plusieurs entreprises, européennes pour la plupart, possèdent ou ont des intérêts minoritaires dans plusieurs

médias écrits: magazines, presse quotidienne régionale et presse quotidienne financière. Pour leur part, des multinationales américaines, telles Disney et Liberty Media, sont présentes dans les canaux spécialisés.

Les débats récents

En France, peu d'études et peu de débats ont porté directement et à titre principal sur la présence d'opérateurs industriels étrangers ou d'investisseurs étrangers dans le capital des entreprises françaises et *a fortiori* sur les moyens juridiques qui permettraient de les limiter. Les débats sur l'ouverture internationale se sont confondus avec les débats sur le développement de la concurrence et l'insertion des acteurs français dans la concurrence internationale, sur les moyens d'y faire face et sur ses enjeux ou alors sur l'exception culturelle. L'entrée des intérêts étrangers dans les secteurs de la culture et de la communication s'est donc faite de manière peu connue du grand public, voire des autorités politiques et sans que des barrières juridiques fortes s'y opposent. Le cadre économique-technique et réglementaire a favorisé cette pénétration, laquelle se révèle significative.

Analyse de l'auteur

Les présences étrangères les plus significatives dans les entreprises françaises de la communication sont souvent le fait de groupes européens. Elles s'inscrivent dans des stratégies de diversification horizontale (multimédiatique) et d'intégration verticale qui ne sont pas propres aux groupes étrangers.

Force est de constater qu'en se positionnant dans le capital du holding les intérêts étrangers acquièrent une partie de tout un ensemble d'entreprises. Cet « achat groupé » partiel facilite grandement la pénétration des intérêts étrangers qui ainsi n'ont pas à négocier chaque acquisition et à assumer les risques et les coûts de ces transac-

tions multiples. En procédant de la sorte, les intérêts étrangers acquièrent des participations au sein de nombreux acteurs de premier plan des industries de la culture et de la communication.

Bouquillion identifie trois types d'effets à ces participations de capitaux étrangers dans des sociétés françaises. Le premier concerne les avantages concurrentiels significatifs dont bénéficient les groupes « français » de communication au capital internationalisé par rapport aux autres groupes français. Les groupes de grande taille, souligne-t-il, sont en mesure de réaliser des économies d'échelle et des économies d'envergure significatives. De plus, s'ils sont propriétaires à la fois de contenus et de contenants, ils peuvent établir des stratégies faussant la concurrence en créant des barrières à l'accès aux réseaux de distribution.

L'auteur note, en second lieu, que l'accroissement de la propriété étrangère peut avoir des conséquences négatives sur la production nationale de contenus. Les investissements étrangers directs peuvent avoir pour vocation de distribuer et de diffuser des contenus produits à l'étranger. Peuvent être cités les exemples de producteurs de contenus tels Disney et les distributeurs de films, comme les investissements dans les réseaux de télévision câblée ou dans la diffusion hertzienne. Si les contenus étrangers présentent une valeur d'usage significative en France, les diffuseurs « français » peuvent être évidemment incités à les favoriser au détriment des contenus nationaux. Dans le même ordre d'idées, les al-

liances découlant de la présence significative d'actionnaires étrangers dans les entreprises françaises peuvent dessiner un « espace sécurisé », au sein duquel les transactions, notamment entre contenants et contenus, s'effectuent aisément. Dans la mesure où les contenus produits par les « alliés » étrangers sont, du point de vue de leur valeur d'usage, facilement diffusables en France, les groupes français internationalisés peuvent être fortement tentés de les favoriser s'ils offrent un rapport coûts/avantages intéressant.

Enfin, Bouquillion rapporte des analyses montrant que l'entrée d'actionnaires financiers américains provoque souvent l'adoption par les entreprises de nouvelles règles de « gouvernance », des règles qui obligent à verser des dividendes importants et réguliers aux actionnaires. De même, ces actionnaires exigent une forte rentabilité financière et recherchent un raccourcissement des délais de retour sur investissement. La remontée des recettes vers l'amont de la filière, donc vers la production des contenus, peut en être affectée, au profit d'une stratégie, de court terme, de captation d'une rente. Afin de permettre le succès de ces stratégies, les groupes de communication internationalisés peuvent être amenés à demander la suppression de l'ensemble des dispositifs réglementaires qui encadrent la production de contenus, tels que les quotas d'investissement dans la production et qui, de fait, brident les stratégies industrielles. L'économiste note une remise en cause des politiques publiques de la part des grands groupes en France.

Royaume-Uni : un chien qui n'aboie plus

.....

Les règles actuelles

Le *Communications Act* promulgué en décembre 2003 a aboli la disposition qui empêchait quiconque n'était pas citoyen du Royaume-Uni ou de l'Union européenne¹ d'obtenir une licence de radio et de télévision hertzienne. Tous les autres secteurs du domaine de la communication (canaux spécialisés, distribution par câble, par satellite ou autre moyen, presse écrite et télécommunications) étaient déjà complètement ouverts aux investissements étrangers.

.....

Un peu d'histoire

Pendant la majeure partie du XX^e siècle, les services de téléphonie et de distribution par câble et autres techniques ont été la chasse gardée de monopoles publics (British Telecom et Cable and Wireless). Les deux entreprises étatiques ont été privatisées pendant les années 1980 en même temps qu'on permettait à d'autres ac-

teurs, y compris aux acteurs étrangers, de s'implanter. On a même encouragé les entreprises étrangères à s'établir au cours de la décennie 1990, afin de concurrencer les opérateurs historiques.

La présence d'intérêts étrangers dans la presse écrite n'a jamais été restreinte. Le premier investisseur étranger dans ce secteur fut d'ailleurs un Canadien. Max Aitken fait sa première acquisition en sol britannique, le *Globe* (qui n'existe plus aujourd'hui), en 1911. Il acquerra ensuite *The Daily Express* et *l'Evening Standard*. Il deviendra Lord Beaverbrook. D'autres Canadiens suivront cette voie : Roy Thomson et Conrad Black. Tous deux accéderont également au titre de Lord. Des ressortissants d'autres pays y tiendront une place importante. Ainsi, l'Australo-Américain Rupert Murdoch est actuellement propriétaire de plusieurs journaux.

Dans les secteurs de la radio et de la télévision, la règle de la propriété nationale fut introduite en 1954, en même temps qu'on mit un terme au monopole de la British Broadcasting Corporation (BBC). L'entreprise privée est alors

1. Les mêmes droits s'étendent aussi aux trois pays (Norvège, Liechtenstein et Islande) qui, sans être membres de l'Union européenne, participent à l'Espace économique européen.

entrée en scène, mais les actionnaires devaient être Britanniques. Une exception est créée dans ce filet de protection culturelle en 1989 lors de l'adoption de la directive européenne Télévision sans frontières. Les investisseurs des pays membres de la Communauté européenne (devenue l'Union européenne) doivent depuis lors être traités de la même manière que les nationaux, et cela, dans tous les secteurs de l'économie, y compris la radiodiffusion.

L'entrée en vigueur de la directive n'a pas entraîné une forte présence d'intérêts étrangers dans les entreprises britanniques existantes de radio et de télévision. Mais des entreprises non britanniques ont lancé de nouveaux services, particulièrement de diffusion directe par satellite, pour desservir tant le Royaume-Uni que d'autres pays européens. Certains de ces propriétaires n'étaient même pas des ressortissants européens visés par Télévision sans frontières. Mais, puisqu'ils auraient pu s'établir dans des pays membres de l'Union qui acceptent tous les investisseurs sans égard à leur nationalité, il est devenu difficile aux autorités du Royaume-Uni de refuser qu'ils s'implantent chez lui. Les investissements, les emplois et les retombées économiques auraient bénéficié à un autre pays. C'est ainsi que l'entreprise News Corp. contrôlée par Rupert Murdoch, qui n'est ni Britannique ni Européen, a finalement pu établir en sol britannique son service de radiodiffusion par satellite, Sky Television.

.....

L'importance de la présence étrangère

Dans le secteur des télécommunications, plusieurs entreprises étrangères (France Télécom, Deutsch Telecom, Telia, AT&T et Worldcom) sont présentes sur le territoire britannique, mais British Telecom, dont l'actionnariat est encore majoritairement britannique, occupe toujours plus de 70 % du marché de la téléphonie filaire.

En presse écrite, près de 40 % du tirage des quotidiens nationaux publiés en semaine (autour de 45 % le dimanche) sont édités par des

entreprises étrangères. À eux seuls, les titres appartenant à News Corp., de Rupert Murdoch, représentent 30 % de ces exemplaires de la presse nationale. Par ailleurs, la chaîne américaine de journaux Gannett possède près d'une centaine de titres locaux britanniques.

La situation est tout autre en radio et en télévision, à la fois en raison de la place qu'occupe le service public de la BBC et à cause des restrictions qui s'appliquaient jusqu'à tout récemment aux investisseurs non européens dans le domaine de la radiodiffusion hertzienne. La BBC recueille en effet autour de 40 % de l'écoute totale en télévision et quelque 50 % en radio. La principale chaîne privée de télévision (ITV) est largement contrôlée par deux groupes britanniques, Carlton Communications et Granada Media. L'autre réseau commercial de télévision le plus écouté (Channel 4) a un statut bien particulier, celui d'organisme de droit public sans but lucratif. Seule la dernière-née (1997) des chaînes généralistes (Channel 5) est détenue par des non-Britanniques. L'entreprise allemande Bertelsmann contrôle 65 % de son capital. La propriété étrangère est plus importante en ce qui concerne les canaux spécialisés (aucune licence n'est nécessaire pour lancer de tels services). Sky Television exploite plusieurs canaux et les sociétés américaines Disney, Hallmark, MTV, National Geographic, Paramount et Time Warner sont également présentes. Du côté de la radio, les quatre plus importants groupes privés sont largement contrôlés par des intérêts britanniques.

En ce qui concerne la distribution, la principale entreprise de diffusion par satellite, BSky B, appartient à News Corp., alors que France Télécom détient une large part du capital du principal câblodistributeur, NTL.

.....

Les débats récents

L'entrée en vigueur à la fin de 2003 du *Communications Act* qui a éliminé toutes les règles restreignant les investissements étrangers est l'aboutissement d'un processus global de révision

de l’ensemble des règles de propriété amorcé par le gouvernement en 2001 avec l’intention très claire de déréglementer le plus possible. De manière plus spécifique, au regard de la levée des limites à la propriété étrangère, le gouvernement affirmait qu’il voulait ainsi attirer de nouveaux investisseurs tout en appuyant les entreprises britanniques qui voudront occuper une place à l’échelle internationale. Pour ce faire, les entreprises britanniques devront pouvoir s’implanter dans d’autres pays. Il paraît plus facile, pour le gouvernement britannique, d’exiger un accès aux autres marchés quand le vôtre est ouvert aux intérêts étrangers.

Certains opposants à une libéralisation des règles de propriété étrangère en radiodiffusion hertzienne ont fait valoir qu’il fallait maintenir les restrictions, qui touchaient tout particulièrement les investisseurs américains, le temps de négocier une ouverture réciproque au marché américain. À cela, le gouvernement britannique a répondu que l’économie britannique se porterait mieux à la suite d’une telle libéralisation et que ces bénéfices bien réels valaient mieux que d’éventuels avantages découlant d’accords de réciprocité qui pourraient ne jamais se réaliser.

D’autres opposants ont fait valoir qu’une telle libéralisation aurait des effets néfastes sur la culture du pays si le contrôle des entreprises de radiodiffusion échappait aux nationaux. Le contre-argument avancé par le gouvernement est le suivant : « Les entreprises médiatiques étrangères faisant affaire dans le marché britannique devront toujours produire un contenu qui soit intéressant pour l’auditoire britannique, comme cela se produit dans le domaine de la presse quotidienne ». Le fait que deux importants propriétaires de quotidiens britanniques, Murdoch et Black, aient des appartenances nationales plutôt confuses (tous deux ont changé de citoyenneté) indique que toute politique limitant la propriété d’une entreprise locale aux seuls citoyens de l’État où elle est établie n’a guère de sens. Qui plus est, il est anachronique qu’un ressortissant grec ou finnois puisse investir librement dans les médias britanniques comme le permet la directive Télévision sans frontières, alors que ceux d’autres nationali-

tés ne le pourraient pas, particulièrement ceux d’autres pays de langue anglaise.

Analyse de l’auteur

Richard Collins fait remarquer qu’il est incontestable que l’entrée d’acteurs étrangers dans le secteur des télécommunications a eu des effets très positifs sur les investissements et la concurrence.

Il souligne aussi que les domaines de la radio et de la télévision pour lesquels des restrictions à la présence étrangère s’appliquaient jusqu’à tout récemment ne représentent qu’un dixième de l’ensemble de l’industrie culturelle. La majeure partie du secteur de la création n’était donc pas soumise à un interdit des investissements étrangers. Or, malgré tout, l’industrie culturelle britannique est en bonne santé. Elle contribue de façon positive à la balance des échanges commerciaux (les exportations ont dépassé les importations de 10,3 milliards de livres en 2000).

L’argument voulant que le contrôle par des nationaux de secteurs clés comme les médias était un élément indispensable de la souveraineté politique des États ne tient plus, selon Collins. En raison tout d’abord de nouvelles techniques qui permettent d’offrir des services sur un marché depuis l’extérieur de celui-ci, ce qui affaiblit le pouvoir des gouvernements de décider qui offrira ces services dans leur propre marché. Deuxièmement, la convergence des techniques et les accords de libéralisation des échanges conduisent à une intégration des marchés. La nécessité pour les entreprises médiatiques de gagner en taille afin de bénéficier des économies d’échelle et des économies d’envergure particulières à leur secteur a pour conséquence, dans les pays où on limite l’entrée d’investisseurs étrangers, de diminuer la pluralité des sources d’information. Enfin, on croit de plus en plus, tout particulièrement au Royaume-Uni, que la concurrence et le libre marché représentent la meilleure façon d’atteindre de nombreux objectifs des politiques publiques – parmi lesquels on retrouve l’efficacité économique et le pluralisme. Dans un tel contexte, con-

clut Richard Collins, restreindre l'entrée dans un marché, comme le font les règles qui réservent la propriété aux nationaux, apparaît « perverse² ».

En abolissant pareille restriction, le Royaume-Uni a rejoint les neuf autres pays de l'Eu-

rope des quinze qui ne limitent pas les investissements étrangers dans les médias, soit l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

2. Au sens anglais du terme.

Australia: Considerable Pressure for Change

Jock Given¹

chercheur à l'Institute for Social Research
Swinburne University, Australie

The rules

General

The *Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975* and regulations made under it require proposals by foreign persons or corporations to acquire Australian assets valued at more than \$50 million (or corporations controlling them) to be notified in advance to the Treasurer. The bilateral free trade agreement concluded with the US in early 2004 (AUSFTA) requires this figure to increase to \$800 million. The Treasurer can prohibit proposed transactions which he believes are contrary to the national interest. The Treasurer may also order divestiture where acquisitions implemented without prior notification are subsequently found to be contrary to the national interest. "National interest" is an elastic concept. A summary of Australia's foreign investment policy states: "The Government determines what is 'contrary to the national interest' by having regard to the widely held community concerns of Austral-

ians". The screening process allows the government "to put pressure on foreign investors to operate in Australia as good corporate citizens if they wish to extend their activities in Australia".²

In administering the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act*, governments have established more detailed policies for takeovers in sensitive sectors such as developed residential real estate and the media. For media, the policy summary indicates that all direct ("non-portfolio") proposals by foreign interests to invest in the media sector irrespective of size are subject to prior approval. Proposals involving portfolio shareholdings of 5 per cent or more must also be submitted for examination.³

In addition to the general law, there are separate laws about foreign ownership and control of television broadcasting assets. These do not displace the Treasurer's power under the general law to block the acquisition or establishment of new media businesses even where they are in sectors, like free-to-air television, covered by separate laws and do not infringe the limits specified in those laws.⁴

-
1. His books *America's Pie: trade and culture after 9/11* and *Turning off the Television: broadcasting's uncertain future* were published in 2003 by UNSW Press: jgiven@swin.edu.au
 2. The Treasury, "Summary of Australia's Foreign Investment Policy" ('Foreign Investment Policy Summary'), The Treasury, Canberra, 2000 (May), para 6: <http://www.firb.gov.au/content/downloads/policysummary.pdf> (9 February 2004).
 3. Foreign Investment Policy Summary, para 33.
 4. Foreign Investment Policy Summary, para 34.

The Australian Government has not made any commitments in multilateral trade agreements which affect its ability to retain general foreign investment measures of this kind.⁵ Under the bilateral Closer Economic Relations Agreement with New Zealand, the Australian Government has expressly preserved its ability to maintain limits on foreign ownership and control of broadcasting.⁶

Although the laws provide the Australian government with strong powers to restrict foreign investment, the general attitude is to welcome it. The Government believes foreign investment “provides scope for higher rates of economic activity and employment than could be achieved from domestic levels of savings” and “foreign direct investment provides access to new technology, management skills and overseas markets”. One of the aims of foreign investment policy is to balance community concerns about foreign investment policy against its economic benefits.⁷

Newspapers

The Foreign Investment Policy Summary under the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* sets more restrictive thresholds for mass circulation national, metropolitan, suburban and provincial newspapers:

All proposals by foreign interests to acquire an interest of 5 per cent or more in an existing newspaper or to establish a new newspaper in Aus-

tralia are subject to case-by-case examination. The maximum permitted aggregate foreign interest (non-portfolio) investment/involvement in national and metropolitan newspapers is 30 per cent with any single foreign shareholder limited to a maximum interest of 25 per cent (and in that instance unrelated foreign interests would be allowed to have aggregate (non-portfolio) shareholdings of a further five per cent). Aggregate foreign interest direct involvement in provincial and suburban newspapers is limited to less than 50 per cent for non-portfolio shareholdings. [There is no individual limit for provincial and suburban newspapers.]⁸

The 25 and 30 per cent thresholds were set in 1993, allowing Canadian Conrad Black to increase his shareholding in the John Fairfax newspaper group.⁹ A House of Representatives Select Committee on the Print Media had recommended the previous year that individual foreign investors be allowed to exceed 20 % only where the proposal was in the national interest or where special arguments (eg. failing company) applied.¹⁰

Radio

The *Broadcasting Services Act 1992* places no limits on foreign ownership or control of commercial radio licences beyond those imposed by the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act*. The radio industry is therefore subject only to the general law as interpreted in the Foreign Investment Policy Summary.

5. WTO members committed themselves to a further program of work about trade and investment at the Doha Ministerial meeting in November 2001 but not to any specific new agreements at this stage : see Ministerial Declaration, 14 November 2001, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (9 February 2004).

6. Protocol on Trade in Services to the Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement, Australian Treaty Series 1988 N° 20, Canberra, 18 August 1988 (entry into force : 1 January 1989) : <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1988/20.html> (9 February 2004).

7. Foreign Investment Policy Summary, para 1.

8. Foreign Investment Policy Summary, para 36.

9. See Senate Select Committee on Certain Aspects of Foreign Ownership Decisions in relation to the Print Media, *Percentage Players : The 1991 and 1993 Fairfax Ownership Decisions*, Parliament of the Commonwealth of Australia, 1994 (June).

10. House of Representatives Select Committee on the Print Media, *News and Fair Facts : The Australian Print Media Industry*, Parliament of the Commonwealth of Australia, 1992 (March), pp 332-4.

TV

Under the *Broadcasting Services Act* (Div 4 of Part 5) :

- a foreign person can't hold company interests exceeding 15 % in a company holding a commercial TV licence ;
- two or more foreign persons must not have company interests exceeding 20 % in a company holding a commercial TV broadcasting licence ;
- a foreign person must not be in a position to exercise control of a commercial TV licence ; and
- not more than 20 % of the directors of a company controlling a commercial TV broadcasting licence can be foreign persons.

“Company interests” encompass shareholdings, votes, dividends or winding-up interests (s 6).

Common carriers

Telecommunications

There are two restrictions on foreign ownership in this sector. One affects the former public monopoly carrier, Telstra, and the second affects other telecommunications carriers.

Restrictions on Telstra

The federal government owns 50.1 % of the shares in the former public monopoly carrier, Telstra, following two rounds of privatisation in the late 1990s. Foreign shareholding and partici-

pation in the activities of the company are restricted in a number of ways:¹¹

- Limits are imposed on individual foreign ownership and total foreign ownership. Individual foreign persons are not permitted to hold more than 5 % of the publicly-traded shares in the company (ie. a 2.5 % stake in the company as a whole) and total foreign persons are not permitted to hold more than 35 % (17.5 % of the total). If either of these situations arise, an “unacceptable foreign ownership situation” is said to exist.
- Telstra's Chairperson, and a majority of Telstra's directors, must be Australian citizens.
- Telstra's head office, base of operations and place of incorporation are to remain in Australia.¹²

The government supports the full privatisation of Telstra, and legislation authorising the sale of the Commonwealth's remaining stake was passed by the House of Representatives in 2003. It was rejected, however, by the Senate. The bill does not specify the timing of the sale. The government has indicated, first, that it will not proceed with any further sale “until it is fully satisfied that arrangements are in place to deliver adequate telecommunications services to all Australians”, and second, that it will structure and time any further sale or sales to maximise the sale price.¹³ The bill was reintroduced into the Parliament in March 2004 and passed again by the House of Representatives. The bill does not change the existing restrictions on foreign ownership of Telstra.

11. *Telstra Corporation Act 1991*, Part 2A.

12. Specifically – “Telstra must ensure that the central management and control of Telstra is ordinarily exercised at a place in Australia” (s 8BQ) and, without limiting Telstra's capacity to engage in activities outside Australia, “Telstra must ensure that it maintains a substantial business and operational presence in Australia” (s 8BR).

13. Troeth, Senator, Second Reading Speech on the Telstra (Transition to Full Private Ownership) Bill 2003, *Senate Debates*, 21 August 2003.

Restrictions on other carriers

The *Telecommunications Act 1997* gives the Minister the power to impose limits on foreign ownership of licensed telecommunications “carriers” – the companies which own or control transmission infrastructure (s 65).

The Guidelines to the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* state :

*Prior approval is required for foreign involvement in the establishment of new entrants to the telecommunications sector or investment in existing businesses ... Proposals above the notification thresholds will be dealt with on a case-by-case basis and normally be approved unless judged contrary to the national interest.*¹⁴

Pay TV

Under the *Broadcasting Services Act* (s 109) :

- a foreign person can't hold company interests exceeding 20 % in a company holding a subscription television broadcasting licence ;
- two or more foreign persons must not have company interests exceeding 35 % in a company holding a subscription television broadcasting licence.

There are no limits on foreign control of subscription television broadcasting licences or directorships equivalent to those applying to commercial TV licences.

Satellite

There are no provisions relating specifically to satellite services. Carriage services provided by satellite are regulated under the *Telecommunications Act*; content services provided by satellite may be regulated under the *Broadcasting Services Act*.

The impact

Print

Newspapers

Daily and Sunday newspaper circulation is dominated by Murdoch's News Limited and, to a much lesser extent, John Fairfax. News and related companies publish daily newspapers in all State and territory capital cities except Perth and Canberra, plus the national daily *The Australian* which Murdoch launched in the 1960s. John Fairfax publishes the daily broadsheets in Sydney and Melbourne and the national financial daily the *Australian Financial Review*.

Given the policy under the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* limiting individual non-Australians to a 25 % holding in mass circulation newspapers, Murdoch's dominance of the daily and Sunday newspaper market is anomalous.¹⁵ It arose in 1986, when the government announced the introduction of the cross-media laws. Murdoch, who then owned the Ten network stations in Sydney and Melbourne, some radio and some newspapers, launched a takeover bid for the Herald and Weekly Times Group. It ran newspapers comprising nearly 50 % of metropolitan daily circulation, plus TV and radio stations. Murdoch had significant legal problems with both the laws as they were, and as the government had said they would be. The proposed laws would require him to choose whether he wanted to be a “Prince of Print, or Queen of the Screen”, as the then Treasurer put it. Murdoch decided on newspapers, but he needed :

- the Treasurer, under the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act*, to let him acquire

14. Foreign Investment Policy Summary, para 37.

15. See Chadwick, P. *Media Mates : Carving up Australia's Media*, Macmillan, South Melbourne, 1989.

OWNERS' SHARES OF NEWSPAPER CIRCULATION 2003

Controlling group	Capital city dailies Monday- Friday	Capital city Saturdays	Capital city Sundays	Regional dailies	Capital city suburban
News Corp/Queensland Press/Independent Newspapers NZ/Murdoch	67	60	78	22	58
John Fairfax	22	25	21	16	23
West Australian Newspapers	9	12	-	1	-
Rural Press	2	2	1	21	3
APN News and Media/O'Reilly	-	-	-	28	-
Other	-	-	-	12	16
Total	100	100	100	100	100

Includes titles where the controller indicated is the equal largest shareholder and acquisitions announced or completed in early 2004 in early 2004.

Source: *Communications Update Media Ownership Issue, no 165, December 2003, Table 13. Circulation figures for the half-year to June 2003.*

the Herald and Weekly Times Group as a non-Australian; and

- the competition regulator (then the Trade Practices Commission, now the Australian Competition and Consumer Commission) to let him acquire major papers in most capital cities.

The Acting Treasurer approved the acquisition despite the fact that it was inconsistent with the guidelines on foreign acquisition of major newspapers (the guidelines are made under the legislation, but are not in the legislation itself).¹⁶ It was publicly claimed, but never conceded by the government, that the Treasurer's bureaucratic advisers, the Foreign Investment Review Board, advised the Treasurer to oppose the transaction. The competition regulator arrived at an interpretation of the merger provisions of the Trade Practices Act which was generous to Murdoch, allowing him to proceed with the merger, subject to

his disposal of four tabloid newspapers, all of which were subsequently closed.

Foreign ownership rules were again closely scrutinised when a number of media companies were recapitalised in the early 1990s. Canadians Conrad Black and Izzy Asper bought into John Fairfax and the Ten Network respectively. Black was later allowed by the government to increase his 20 % stake to 25 % (he disposed of the stake in late 1996),¹⁷ which remains the current "limit" for mass circulation newspapers. Black later told a Senate Select Committee on Certain Aspects of Foreign Ownership Decisions in Relation to the Print Media:

You will recall that in this country [Australia], the leading newspaper publisher, News Corporation – though controlled by a man who is now a citizen of the US – was on the verge of insolvency, Fairfax and several other newspaper companies were in receivership and most of the pri-

16. Burrell, S. and Steketee, M. "HWT: Govt clears obstacle from Murdoch takeover bid", *Sydney Morning Herald*, 14 January 1987, News and Features Section, p 1.

17. Collins, L. "Rules block Black Fairfax play", *Australian Financial Review*, 10 August 2001, p 61.

vate television sector was in the tank too. A very large swathe of the media industry was in a financially troubled condition. We never had that in Canada. It was in those circumstances, as you know, that we came to this country, bringing our money with us.¹⁸

The committee thought this a “dangerous and inaccurate view” and that the suggestion that “a major portion of the Australian print media industry was crying out to be rescued from insolvency by a foreign white knight is a misleading and romantic attempt to disguise the purely commercial nature of the deal”. However, it found that the Australian Prime Minister, Paul Keating, “attempted to exert pressure at Fairfax for favourable election coverage by making a linkage between ‘balance’ in election coverage and an increased ownership limit for Mr Black”. It rejected the Prime Minister’s assertion that “he took into account national interest considerations when deciding on the ownership of Fairfax”, and argued:

*Moreover, as the nation moves with the rest of the world into new forms of media and greater convergence of technology and ownership the committee has grave concerns about any government which seeks to protect its citizens’ interests with nothing more binding than a private conversation.*¹⁹

The idiosyncratic application of the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* in the media sector, and some hints as to the range of factors which may comprise “the national interest”, is further illustrated by some other decisions taken in the late 1980s. These include: the rejection of

Murdoch’s attempted purchase of the majority of newswire service, Australian Associated Press in 1987 but approval of his acquisition of AAP’s share of Reuter and half of Australian Newsprint Mills; a public signal in April 1988 that the Treasurer would not approve any bid by Robert Maxwell for the Melbourne *Age* newspaper; rejection of the acquisition of 49.9% of the Perth *Daily News* by a Malaysian company, MUI Australia.²⁰ The paper subsequently closed.

Magazines

The major magazine publishing company in the country is Publishing and Broadcasting Ltd (PBL), controlled by the Packers. Of the top 30 magazines by circulation for the half-year to June 2003, PBL’s magazine arm Australian Consolidated Press published 13. Pacific Publications, controlled by the Seven Network, published 6 titles in the top 30. Magazines published in Australia include Australian versions of overseas titles: *Readers Digest* (no 8) and two titles published by Time Inc. (US), *Who* (19) and *Time* (27).²¹

Book publishing

Consolidated data on book publishers revenue in Australia is not collected regularly. However, figures for 1999, the most recent, showed the sector dominated by foreign publishers. Pearson (UK) earned A\$175 million, Thomson (Canada) \$115 million, Reed Elsevier (UK and Netherlands) \$90 million, Harper Collins (US/Australia) \$89 million, and Readers Digest (USA) \$88 million. Of the top 20 publishers, 15 were foreign. The largest Australian publisher was Lonely Planet (\$50 million).²²

18. Evidence quoted in Parliament of the Commonwealth of Australia, *Percentage Players: The 1991 and 1993 Fairfax Ownership Decisions, Report of the Senate Select Committee on Certain Aspects of Foreign Ownership Decisions in Relation to the Print Media*, AGPS, Canberra, 1994 (June), p 133.

19. *Percentage Players*, pp 130-7.

20. Chadwick, P. “The Press”, in “Forum: Foreign Ownership of Media”, *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 3, Spring 1990, pp 5-6.

21. *Communications Update Media Ownership Issue*, no 165, December 2003, Table 14.

22. *Communications Update Media Ownership Issue*, no 162, February 2000, p 28.

MAJOR COMMERCIAL RADIO CONTROLLERS' LICENCES AND POPULATION REACH 2003

Controlling group	No of capital city licences country	No of regional centre and licences	Total pop reach (millions of people)	Total pop reach (% of Australian population)
Austereo Group	10	2 joint ventures	11.1	58.5
DMG Radio Australia	3 + 2 joint venture	59	10.7	56.3
Southern Cross Broadcasting	7	-	10.0	52.6
Australian Radio Network APN News and Media/ O'Reilly and Clear Channel	7 + 2 joint ventures	1 + 2 joint ventures	9.6	50.9
Broadcast Operations	1	29	5.1	27.0

Source: *Communications Update Media Ownership Issue, no 165, December 2003, Table 5.*

Radio

Foreign involvement has increased sharply since specific restrictions in this sector were abolished a decade ago. The main overseas operators now are DMG (UK) and the joint venture partners in the Australian Radio Network, Clear Channel (US) and APN News and Media (controlled by the Ireland-based Independent News and Media PLC, which publishes *The Independent* in the UK). ARN also has a one third interest in the market leader in New Zealand, The Radio Network, which operates 93 stations.

TV

Of the five free-to-air networks, the top two (the Nine and Seven networks) are Australian owned and controlled and two of the others are public service broadcasters (the ABC and SBS). Canada's CanWest Global Communications holds a majority economic interest in, but does formally not control, the third-rating commercial TV network (Ten).

CanWest's substantial economic interest in the Ten Network, despite statutory limits on foreign ownership and a prohibition on foreign control, may seem anomalous. In 1992, the network was in receivership. CanWest expressed interest in buying it from the receiver, Westpac Banking Corporation. A simple acquisition was not possible within the law: CanWest could not take more than 15 % of the shares or votes, or appoint a substantial number of foreign directors or put itself in a position to exercise control of the TV licences. However, an arrangement was put in place which did satisfy the regulator – initially. The Network was bought by a company in which CanWest held one share less than 15 % of the ordinary shares. The company also issued subordinated debentures and convertible debentures, all of which were held by CanWest. These instruments did not fall within the definition of “company interests” in the Broadcasting Services Act, which includes shareholding, voting, dividend or winding-up interests. CanWest was, in law, a lender, not an investor, although it earned a return on the debt which reflected the actual earnings of

the company, not a fixed rate of interest.²³ The regulator found that later transactions altered this position, so that CanWest was in a position to exercise control of the licences.²⁴ It was given six months to rectify the situation, then an extension of a further six months. The breach was rectified nearly four months after this extended deadline. Heavy fines can be imposed for such conduct but no further action was taken.²⁵

Common carriers

Telecommunications

The former government monopoly Telstra, now 50.1 % government-owned, is still by far the largest player in the market after a decade of facilities-based competition. It has the largest market share in all the main consumer markets: fixed line, long distance and international, mobile and Internet access. The next four players are all foreign-controlled: Singtel (which acquired Optus in 2001 and is controlled by the Singapore government), Telecom NZ (which acquired AAPT), Vodafone and Hutchison Telecommunications (Australia) Limited, controlled by the Hong Kong-based Hutchison Whampoa Limited. Since the sale of Bell South's stake in the second fixed-line and mobile carrier, Optus, none of the major US telco's has had a substantial presence in Australia – Primus is currently the biggest.

Pay TV

The market leader, Foxtel, is controlled by Telstra (50 %), PBL (25 %) and News Corporation (25 %). It serves metropolitan areas by cable and satellite and had 57 % of the country's 1.465 million pay TV subscribers in mid-2003.²⁶ The other two operators are both foreign-controlled: Austar, which serves country areas mainly by satellite, is majority-owned by the Denver-based communications company UnitedGlobalCom and private equity firm Castle Harlan Australian Mezzanine Partners (CHAMP). Optus Television, which serves parts of the three largest cities by cable, is controlled by Singtel.²⁷ There is also extensive foreign involvement in the ownership of companies providing pay TV channels to these operators. US film studios have stakes in movie channels and News/Murdoch companies have stakes in news and sports channels. A number of channels are wholly or primarily based on overseas channels: eg. CNN International, Fox News, Bloomberg Television, BBC World, National Geographic, ESPN.

Satellite

Since the sale of the publicly-owned AUSSAT domestic satellite system to Optus as part of the establishment of the second carrier in the early 1990s, the major private satellite systems with Australian footprints (Optus and PanAmSat's PAS 2 and PAS 8) have been controlled by non-Australians.²⁸

23. Australian Broadcasting Authority, *Investigation into Control: CanWest Global Communications Corporation/The Ten Group Ltd*, ABA, Sydney, 1995 (November).

24. Australian Broadcasting Authority, *Investigation into Control: CanWest Global Communications Corporation/The Ten Group Ltd, Second Investigation*, ABA, Sydney, 1997 (April).

25. Australian Broadcasting Authority, *Investigation into Control: CanWest Global Communications Corporation/The Ten Group Ltd, Third Investigation*, ABA, Sydney, 1998 (October).

26. Australian Film Commission, "Australian pay TV subscriber numbers, total and by operator 1995-2003": <<http://www.afc.gov.au/gtp/wptvsubsxops.html>> (9 February).

27. <http://www.austarunited.com.au/pdf/2003_Corporate_Fact_Sheet.pdf> (9 February 2004). See also Australian Communications Authority, "Australian Pay TV in 2000/01", Chapter 14 in *Telecommunications Performance Report 2000/01*, ACA, Melbourne, 2001.

28. Australian Information Economy Advisory Council, *National Bandwidth Inquiry*, Department of Communications, Information Technology and the Arts, Canberra, 2002, pp 70-1.

Other areas

Foreign media and communications companies are involved in other sectors as well. Major examples include music, cinema exhibition and distribution, and the Internet ventures NineMSN (Microsoft and PBL) and AOL 7 (Time Warner and the Seven Network). Nearly half of the spending on film and TV drama in Australia in 2002/03 was spent on foreign or co-produced projects.²⁹ Fox Studios in Sydney and the Warner Roadshow studios on the Gold Coast are operated by News Corporation and Warner Brothers/Village Roadshow respectively.

The history

Australia has a long history both of foreign participation in its media and communications industries and of legislative limits to that participation, particularly in electronic media.

The first ship-to-shore wireless transmissions were conducted in 1901 by the publicly-controlled Post Office, but the first “overseas” wireless transmissions were conducted using equipment supplied by Marconi’s UK-based company.³⁰ Private wireless installations were resumed by the Navy during World War 1 and when radio broadcasting began in the 1920s, regulations under the *Wireless Telegraphy Act* prevented wireless transmission licences being granted to “non-British subjects” or to anyone whose father was a non-British subject at the time of their birth, or whose father had been at any time a citizen of one of Australia’s First World War enemies.³¹

When broadcasting received its own legislation separate from the regulation of wireless

telegraphy in 1942, the policy about foreign or enemy control of licences disappeared, although it remained in the *Wireless Telegraphy Act* for “aliens”. In 1951, when a company controlled by two Labour-leaning English newspapers, the *Daily Mirror* and the *Sunday Pictorial*, moved to take control of the Macquarie Network, the Liberal-Country Party controlled Houses of Parliament resolved that it was undesirable for non-Australians, and not just non-British subjects, to have any substantial measure of direct or indirect ownership or control over Australian commercial broadcasting. Perversely, the parties of free enterprise and the Empire, the Liberals and the Country Party, supported the resolution, denying that it was aimed at the political colour of the particular foreign investors. Labor, which at the time favoured Australian government control of all broadcasting, opposed the resolution. Prime Minister Menzies argued that the real question in 1951 was:

*Whether the Government should permit or even encourage a state of affairs in which the most intimate form of propaganda known to modern science that is being conducted in this country, one that is going into every home and is reaching every man, woman and child in this country, should be in the hands of people who do not belong to this country.*³²

The Labor Member for Parkes had “never known the Liberal Party to be worried about where capital came from”. The only reason the members opposite were “squealing” was that “their own racket is being spoiled by the intrusion of newer, and indeed fairer, interests”.³³

The rhetoric used in the debate was strong, but a subsequent restructuring of the proposed transaction was approved, whereby the maximum shareholding of the UK-controlled

29. Australian Film Commission, *National Survey of Feature Film and TV Drama Production 2002/03*, AFC, Sydney, 2003.

30. Information drawn from the commemorative plaques at the two sites in Queenscliff and Point Lonsdale, Victoria, Australia [visited 12 January 2002].

31. *Wireless Telegraphy Regulations*, Statutory Rules N° 97 of 1923, reg 4(2).

32. *Australia, House of Representatives, Debates*, 28 November 1951, p 2926.

33. *Australia, House of Representatives, Debates*, 28 November 1951, p 2935-6.

company in any Australian radio station was 44.7%. This approval was subsequently treated by the broadcasting regulator, the Australian Broadcasting Control Board, as a precedent allowing foreign shareholding in the companies to be granted commercial television licences serving Sydney or Melbourne.³⁴ It imposed limits of 15% for individual foreign owners and 20% for all foreign owners. These were subsequently incorporated into legislation³⁵ and have remained in place ever since. The same limits were applied to commercial radio in 1969 but were removed in 1992.³⁶

Although the percentage thresholds have not changed, a number of changes have been made to the idea of what Australians and non-Australians are. First, "Australians" meant Australian residents under the 1956 legislation. In 1981, this was changed to Australian citizens,³⁷ when Rupert Murdoch wanted to move to New York (or acknowledge the move he had actually made some years before) while retaining control of his Australian television stations. Later, Murdoch took out US citizenship as well. Under Australian law, this meant he lost his Australian citizenship and, it was assumed, the ability to control Australian TV stations. However, he reorganised his companies in an attempt to hold on to the Ten Network stations. He was still engaged in legal battles on this issue when changes to the media ownership rules were announced in 1986 and the stations were sold. The long-standing section of the *Australian Citizenship Act 1948* under which Australians lost their Australian citizenship if they acquired the citizenship of another country was repealed in 2002.³⁸

Second, in addition to the question of what makes a *person* foreign, a key issue has always been what makes a *corporate shareholder* foreign. Broadcasting law has adopted different measures from those applying under general corporations and foreign investment law. The policy concern has been that the simple application of the general law's assumptions about the relationship between shareholdings and control could be exploited through artificial corporate chains enabling ownership and/or control of broadcasting enterprises without formally breaching the foreign ownership/control rules. However, even the specific rules applying in broadcasting have not operated to limit foreign participation as strictly as the 15/20% numerical limits imply. One commentator argued in 1990 that "the restrictions on foreign ownership and control have never been as strict as they are popularly presented, and this fact has been well-known to the bureaucracy and to government of both persuasions".³⁹ The three-pronged mechanism in the current legislation, which limits "company interests" (including shareholdings) and directorships and prohibits control, still allows substantial foreign financial participation in broadcasting enterprises, as discussed in relation to CanWest and the Ten Network above.

In telecommunications, the federal government ran a public monopoly from 1901 but there was extensive foreign involvement in wireless and undersea cables. Marconi and Telefunken merged their Australian operations early in 1913 into a new company called the Amalgamated Wireless Company of Australasia Limited (AWA)

34. See Chapter 7, Department of Communications Forward Development Unit, *Ownership and Control of Commercial Television: Future Policy Directions*, AGPS, Canberra, 1986.

35. *Broadcasting and Television Act 1956*, s 40 inserting a new s 53B.

36. *Broadcasting and Television Act (No. 2) 1969* inserting a new s 90G; *Broadcasting Services Act 1992*.

37. *Broadcasting and Television Amendment Act 1981*, inserting a new s 90G into the *Broadcasting and Television Act 1942*.

38. *Australian Citizenship Legislation Amendment Act 2002*. The Minister argued that "This change will allow the growing number of internationally mobile Australians to take advantage of opportunities overseas, while maintaining their links with Australia and bringing back to the Australian community their valuable expertise and knowledge": Second Reading Speech, House of Representatives *Debates*, 13 February 2002, p 52.

39. Grey, L. "Foreign ownership of broadcasting: will the real limitation please stand up?", *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 1, Autumn 1990, pp 3-5.

in which the federal government, in the 1920s, took a bare majority stake. AWA was a major player in early Australian radio broadcasting. Its international wireless facilities were fully nationalised by a Labor government in 1946. The newly-created public authority, the Overseas Telecommunications Commission,⁴⁰ held a monopoly over Australia's international telecommunications services until it was merged with the domestic monopoly, Telecom, as part of the introduction of facilities-based telecommunications competition in the early 1990s.

At the time, the level of foreign ownership in any new telecommunications carrier was a sensitive political issue. It was argued that no Australian company alone had sufficient cash or know-how to build a second telecommunications network, especially a mobile telephone network, and "the foreign telcos are not about to exchange their technology, expertise and cash we need from them for a role as a minor player in the brave new world of Australian telecommunications".⁴¹ The Labor Party, with close links to the powerful telecommunications unions, was persuaded to accept a new competitor in the basic network to the former government monopoly, but demanded a strong Australian participant in the second carrier ownership consortium, guaranteeing or leading to majority Australian ownership. The Australian transport company Mayne Nickless and local financial institutions joined Bell South and Cable & Wireless in forming Optus Communica-

tions, which won the second carrier licence. However, aspirations for Australian ownership fell away, with C&W buying out Bell South, Mayne Nickless selling out in a float of the company and then Singtel buying out C&W.⁴² The initial requirement for Vodafone, which won the third mobile licence, to have at least 50 % Australian ownership by 2003, was also subsequently relaxed.⁴³

Despite this more relaxed view about foreign ownership of new entrants, the government stressed the importance of domestic ownership of the incumbent Telstra when it was part-privatised in two tranches in 1997 and 1999. The Minister chose the same words to explain the tight limits on foreign shareholdings and other requirements about domestic focus in both the 1996 and 1998 legislation :

*Telstra has a vital continuing strategic role in the national economy. Australia's long term national interest therefore demands that it not simply be sold off to the highest bidder but that it remains an Australian owned and Australian controlled Corporation.*⁴⁴

The rules for pay TV, passed in 1993, were more liberal than those for free-to-air TV. They imposed foreign shareholding limits on licensee companies, but no limits on directorships or foreign control. The result was a much higher level of foreign participation in pay TV than in commercial free-to-air TV.

40. Moyal, A. *Clear Across Australia : a history of telecommunications*, Thomas Nelson Australia, Melbourne, 1984, pp 180-3.

41. Waters, P. "Telecommunications", in "Forum : Foreign Ownership of Media", *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 3, Spring 1990, pp 6-7.

42. Singtel's acquisition, approved by the federal Treasurer under foreign investment law, required some deft shifts in rhetoric from a government which had argued strenuously, in part-privatising Telstra, that government control of telecommunications companies was an anachronism.

43. Given, J and Raiche, H, "The Policy Context", Chapter 1 in *Australian Telecommunications Regulation : the Communications Law Centre Guide*, CLC, Sydney, 2001, p 8.

44. Smith, Warwick Second Reading Speech on the Telstra (Dilution of Public Ownership) Bill 1996, House of Representatives Hansard, 2 May 1996, p 296 ; Newman, Senator Jocelyn (Minister for Family and Community Services and Minister Assisting the Prime Minister for the Status of Women), Second Reading Speech on the Telstra (Transition to Full Private Ownership) Bill 1998, Senate Hansard, 13 May 1998, p 2747-8.

The debate

There are three broad on-going arguments for the removal or liberalisation of foreign media ownership laws.

First, the current rules don't work in an operational sense – to stop or restrict foreign ownership/control of the specific media and communications assets to which they are targeted.

Second, the current rules don't work more broadly – to maintain a substantial Australian presence in the media and communications business and the production and distribution of media content to Australians.

Third, the policy goals are no longer relevant, or the achievement of other, more important goals is being undermined by the current rules.

The debate about foreign ownership rules in Australia is closely tied to the debate about cross media ownership rules which currently prevent anyone acquiring a substantial interest in more than one of the major commercial media forms in an area – commercial TV, commercial radio and daily newspapers. These rules would also be repealed by the passage of the *Broadcasting Services Amendment (Media Ownership) Bill 2002*. Principally, the issues are linked by arguing that liberalisation of the foreign ownership rules will enable a wider range of players to compete for the opportunities presented by any liberalisation of the cross media rules. Without liberalisation of the foreign ownership rules, liberalisation of the cross media rules would be likely to lead only to consolidation of ownership among existing Australian media players.

These arguments are apparent in the submissions put to the Productivity Commission in 1999 by key overseas media players with Australian interests.⁴⁵ CanWest criticised Australia's for-

foreign ownership rules for being more stringent than in comparable countries, and the principle that Australians must have effective control of the more influential broadcasting services as “outdated and unnecessary”. It cited a range of benefits from foreign investment in media :

- promotes diversity of ownership ;
- provides much-needed capital for a sector where growth is large-scale and capital intensive ;
- offers new technology and expertise to local industry ; and
- brings international opportunities for the local companies involved and for local performers, writers, producers and broadcasters.

It argued that foreign investment did not threaten cultural values :

As a guest in another country, foreign investors pay particular attention to local cultural sensitivities, only too well aware they will be more scrutinized than local investors if there is a concern about content or views expressed. The reality is that foreigners have less reason to interfere in local domestic affairs, because they are less likely to have a substantial range of other investments which could lead to the risk of conflicts of interest. In addition, content is chosen on the basis of audience interest and regulatory requirements, neither of which have anything to do with a foreign investor's own programming interests.

It also argued that the “significant objectives” of Australian programming were protected through clearly mandated and monitored content requirements, which it supported :

CanWest supports the retention and enforcement of rules governing the production and airing of domestically produced programming on television. In fact, CanWest has an operating

45. CanWest Pacific Communications (Asia Pacific subsidiary of CanWest Global Communications Corp) submission to Productivity Commission inquiry into broadcasting, 1999 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub043.pdf>

philosophy which supports the independent production community rather than its own in-house production facility. The existence of content requirements, combined with the diversity of ownership made possible through increased foreign investment, will ensure achievement of the government's media objectives.

In its submission to the same review, pay TV operator Austar argued “that the foreign ownership restrictions ... increase media concentration at the expense of diversity of voice and are outmoded in the age of global communications. These restrictions should be removed immediately and need not be dependent on any other reforms.” It said the investment by Austar's parent company, United Global Communications, was:

an excellent example of the benefits that the removal of foreign ownership restrictions would bring. United's support of Austar has allowed Austar to have the benefit of foreign experience in the building of its pay TV business. It also allowed Austar to be independent of the existing interests that dominate Australia's media and communications industries. United's support has also allowed Austar to focus on rural and regional Australia, providing multi-channel pay television and broadband internet services to consumers generally neglected by traditional media interests.

The benefits brought about by removing foreign ownership restrictions are not merely financial, although foreign investment and control is crucial to introduce diversity into Australia's concentrated media industry. United has also provided invaluable technical and operational support and experience in establishing a business which was new to Australia, namely satellite, MMDS and cable pay television.⁴⁶

Do the current rules work operationally?

One of the main criticisms of the existing policy is that, as discussed above, it has failed to prevent substantial foreign involvement even in the sectors it targets. This results particularly from the decisions taken to approve News Limited's acquisition of the Herald and Weekly Times and to accept CanWest's level of involvement in the Ten Network.

Do the current rules work to achieve their broader objects?

However, the rules have not been completely ineffective. They have worked to prevent further foreign acquisitions of major newspaper titles, to prevent CanWest increasing its level of involvement in the Ten Network and to preserve overwhelmingly local ownership of Telstra. The next question is whether this represents success in achieving some broader policy objects.

There is no single, broad statement of overall policy about foreign ownership of media and communications enterprises. The nearest thing is a provision in the *Broadcasting Services Act*, which states that one of the objects of the legislation is “to ensure Australians have effective control of the more influential broadcasting services” (section 3(d)). The detailed provisions of the legislation, however, apply only to commercial television broadcasters.

The Packers' PBL, a supporter of foreign ownership rules in the mid-1990s, changed its position in the late 1990s, arguing that the rules “are not achieving their purpose. They apply unevenly and capriciously and foreign participation in Australian media is a reality”. Not only do foreign companies own substantial enterprises in

46. Austar submission to Productivity Commission inquiry into broadcasting, 1999: <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/subdr209.pdf>

many sectors, but consumers have easy access to foreign sources of information and entertainment through the Internet and pay TV. “This means that the ... rules are not effective to prevent foreigners from exercising influence on the Australian populace”.⁴⁷

But “preventing foreigners from exercising influence on the Australian populace” has never been the stated policy. Magazines, books, music recording and movie production, distribution and exhibition have never been subject to foreign ownership restrictions. Nor has the policy about broadcasting, since the introduction of television at least, been to prevent a substantial level of foreign investment in individual broadcasting enterprises.

If one attempts to construct a statement of existing policy on the basis of its results, one might propose :

- to ensure Australian control of the most influential media and communications enterprises and a substantial Australian presence in the other major media and communications sectors...
- while permitting :
 - substantial foreign investment, so as to bring capital, expertise, diversity and competition to the Australian media and communications industry; and
 - foreign control of other media and communications enterprises.

If this is the policy, it is actually working quite well. Australian control of the most powerful media and communications enterprises is ensured through majority government shareholding and limits on foreign private shareholding in Telstra and the prohibition about foreign control of free-to-air TV networks. A substantial Australian presence in the other most influential media and communications sectors – newspapers and

radio – is provided, first, through the guidelines on newspaper investment, which has helped to achieve the currently fairly open share register at John Fairfax, publisher of the daily broadsheet newspapers in the two largest cities and the influential financial daily the *Australian Financial Review*. Secondly, the publicly-funded ABC operates multiple networks Local Radio, Radio National, News Radio, ABC Classic FM and youth-oriented *JJJ*, which together have the widest reach of any radio network. The substantial Australian presence in established media is also migrating into emerging media forms, since the most popular media web-sites are proving to be those established by existing media organisations, either alone (like the ABC) or in partnership (like NineMSN).

This is not simply an empty vision. The next question becomes whether this revised vision an appropriate one.

Are the policy goals still relevant?

Three central, related arguments have been made for restricting foreign ownership and control of major media and communications assets :

- **the “directed coverage” argument:** Foreign owners may be vulnerable to conflicts of loyalties, potentially placing their loyalty to foreign states above any loyalty to the best interests of countries in which they operate media businesses; or their loyalty to their own financial interests above the “information” interests of media audiences in other countries in which they operate media businesses;
- **the “media sovereignty” argument:** Domestic owners are better than foreign owners at running media enterprises which serve the information, education and entertainment needs of domestic audiences.

47. Edited extract of PBL submission to the Productivity Commission inquiry into Broadcasting Legislation, *Communications Law Bulletin*, vol 18 no 2, 1999, p 10.

- **the “industry and employment” argument :** Domestic owners are better than foreign owners at running media enterprises which employ and develop Australians and Australian resources, so maximising their economic and social contribution.

All three have been attacked. In addition, it is argued that, far from compromising Australia’s national interests, foreign ownership of media and communications assets actually brings domestic benefits. First, it brings capital, expertise, the possibility of a greater competition and diversity of media players, and media owners with less interest in intervening in domestic politics than local moguls. Second, it is argued that the existence of specific foreign ownership restrictions compromises Australia’s position in international trade negotiations, where the country generally supports free trade and investment flows. Third, even if the central arguments in favour of foreign ownership restrictions are valid, it is suggested that there are better ways of achieving the policy goals than foreign ownership restrictions. These include public broadcasting, content quotas and subsidies.

Directed coverage

The “directed coverage” argument finds its roots in national security concerns about enemy control of wireless installations during World War I, but it has found continuing expressions. Even the US restricts foreign ownership of television and radio broadcast facilities, and has argued, in the context of international trade negotiations (where it generally opposes government measures restricting the free flow of capital, goods and services in the audiovisual sector), that these restric-

tions “may need to be preserved for reasons of national security”.⁴⁸

In 2001, security issues were a significant element in the Australian Treasurer’s consideration of the takeover of Australia’s second telecommunications carrier Optus Communications by Singtel. Executive Chairman of Australia’s Seven Network, Kerry Stokes, made submissions arguing that the particular relationship between Singtel and the Singapore Government meant it would be contrary to Australia’s national interest for Singtel to control Optus, and hence the domestic satellite system used extensively for Australia’s defence communications. Stokes said he was not opposed to foreign business investment: “What I am against is foreign power investment”.⁴⁹ The Treasurer eventually raised no objections to the acquisition, subject to three conditions designed to protect Australia’s security interests and imposed at the request, and with the approval, of the Australian Department of Defence and the Australian Security Intelligence Organization (ASIO). Singtel and Optus also gave undertakings requested by the US Department of State.⁵⁰ The government announced this decision on 22 August 2001, shortly before the September 11 terrorist attacks in the US so dramatically raised the profile of national security issues.

In the country of Rupert Murdoch’s birth, it is difficult to sustain a serious argument that media coverage is not influenced by the interests of media owners. Examples include the Murdoch papers’ role in the fall of the Whitlam Government in Australia in 1975 and the dropping of the BBC World Service from Star TV’s satellite TV service in 1994 in the face of criticism from

48. “Audio-Visual Services”, Paper presented by the United States to the Working Group on Audio-Visual Services, General Agreement on Tariffs and Trade, Meeting held 27-8 August 1990, Geneva.

49. Some argued that Stokes had a substantial commercial interest at stake in the future ownership of Optus: Baker, M. (Asia Editor) “The last refuge of our corporations”, *The Age*, 14 August 2001, p 13.

50. Costello, P. (Treasurer) “Singapore Telecommunications Limited – Application for Foreign Investment Approval to Acquire Cable & Wireless Optus Limited”, Media Release N° 060, 22 August 2001. The conditions were that Singtel and Optus adhere to the terms of Deeds of Agreement signed with the Commonwealth Department of Defence and with the Commonwealth of Australia and Agencies and that Singtel and its relevant subsidiaries provide confirmation that an export licence by the Office of Defense Trade Controls, US Department of State, is not required for the A3, B1, B3 and C1 satellites, ground support equipment and technical data.

the Chinese government. Of the latter decision, Murdoch said later: "The BBC was driving them nuts ... We're not proud of that decision. It was the only way ... The truth is – and we Americans don't like to admit it – that authoritarian countries can work ... The best thing you can do in China is engage the Chinese and wait."⁵¹ Robert Maxwell tried to calm fears about directed coverage if he acquired the Melbourne *Age* newspaper: "I, as a foreigner, can't acquire newspapers in Australia and use them as a megaphone to tell Australians what to do. That must be left to the natives to tell them, not to foreigners. I don't interfere editorially anywhere except where I vote."⁵²

Owners do direct coverage, or omit coverage, or employ people who they are confident will direct or omit coverage in certain ways. The real question is whether the directions foreign owners point their coverage are any more or less likely to coincide with Australia's national interests – whatever they might be on particular issues – than the directions domestic owners head. The answer is especially complicated when owners like Rupert Murdoch transform themselves from domestic to foreign while still, sometimes, calling Australia home. Former academic, now competition regulator, Ross Jones argued in 1990 that Australian TV networks all used news feeds from international networks like CNN, the BBC and the US networks without "any current concern that such sources are biased".⁵³

In the context of the Singtel/Optus takeover, the *Australian Financial Review's* Asia Editor suggested that directed use of the particular communications facilities under review was inevitable, but that the possibility of such use having any significant detrimental impact on Australia was fan-

ciful. Everyone spies on everyone else for reasons of legitimate self-interest, he said – "A more arresting story would have been that Singapore was not spying on Australia ... The fact that a foreign government, authoritarian or otherwise, is a large stakeholder ... is irrelevant". However, he thought "the broader implication that Singapore represents some kind of strategic threat to Australia is absurd".⁵⁴ The government, however, took a different view. In 2002/03, it introduced legislation which empowered the Attorney-General, in consultation with the Prime Minister and the Minister administering the Telecommunications Act, to direct the Australian Communications Authority to refuse to grant a carrier licence on national security grounds.⁵⁵

Media sovereignty

The media sovereignty argument was well-expressed by Paul Chadwick in 1990:

*It is vital to preserve local control of, and accountability for, the news and opinion which provide the basis of Australians' view of themselves, the world around them and their place in it. As Australia increasingly attempts to engage that world, local control of the media becomes still more important. The deregulation of the financial system, of which the increased inflow of foreign capital is one spectacular feature, has made the economy more vulnerable. The need to adapt is obvious, but that imperative must be explained by Australians to Australians to be achieved.*⁵⁶

Chadwick felt it was important, and that foreign ownership restrictions helped in ensuring, that Australian TV stations and newspapers

51. See Chapter 6 in Munster, G. *Rupert Murdoch : A Paper Prince*, Viking/Penguin, Ringwood, 1985, pp 95-114 ; Chenoweth, N. *Virtual Murdoch : Reality Wars on the Information Highway*, Secker & Warburg, London, 2001, p 280.

52. *Australian Financial Review*, 20 July 1990, quoted in Chadwick, P. "The Press", in "Forum : Foreign Ownership of Media", *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 3, Spring 1990, p 5.

53. Jones, R. "Foreign ownership limits on Australia's electronic media", *Communications Law Bulletin*, vol 11 no 1, 1991, p 27.

54. Baker, M. (Asia Editor) "The last refuge of our corporations", *The Age*, 14 August 2001, p 13.

55. Communications Legislation Amendment Bill (No. 2) 2003.

56. Chadwick, P. "The Press", in "Forum : Foreign Ownership of Media", *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 3, Spring 1990, p 6.

didn't become, to an even greater extent than at present, "merely extra outlets for drama made in Los Angeles" and "passive carriers of articles researched and written in, say London, for British readers".

By contrast, Ross Jones argued in 1990 that the claim that "if foreigners control Australian television they will broadcast foreign programs and put Australia's cultural identity in jeopardy" suggests that "Australians' sense of their 'Australianness' is so weak that it requires continuous reinforcement from jingoistic Australian television programming". He thought:

The idea that foreign owners of Australian television stations would fill their schedules with cheap foreign entertainment or biased news and current affairs programming is implausible in an industry that is highly responsive to consumer tastes and totally dependent on such tastes for its revenue.⁵⁷

He also argued it was contradictory to ban foreign control of commercial TV stations while also providing government funding to the SBS, a multicultural public broadcaster which provides a wide range of foreign programming and shows less Australian programs than other networks.

Industry and employment

This argument has tended to be overshadowed by the directed coverage and media sovereignty arguments when considering foreign ownership and control of media and communications enterprises. It was implied, though not articulated in any detail, when the government used as its rationale for "Keeping Telstra Australian" the organisation's "vital continuing strategic role in the national economy". "There can be no doubt that

Telstra will remain another 'Big Australian'", said the Minister when introducing the legislation which enabled the first tranche of shares to be sold.⁵⁸ The industry and employment argument has probably also been used sparingly because the evidence of the employment practices of Australian and overseas-controlled enterprises in Australia is very mixed: foreign firms employ plenty of Australians, and Australian firms hire plenty of overseas talent. For example, like so many other major Australian companies in the 1990s, Telstra chose an overseas CEO, American telco executive Frank Blount, to lead it into its increasingly competitive, privatised environment. By contrast, Optus Communications, with its large foreign shareholders, chose the Australian Bob Mansfield as its founding CEO.

The most significant recent examples of the government using its powers under the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* to block major foreign investment proposals involved strategic economic and political considerations. In April 2001, the Treasurer rejected Shell's bid to acquire a substantial shareholding in Woodside Petroleum. Woodside is the operator of the huge North West Shelf mining project, a joint venture in which Shell was already involved. It is Australia's largest developed energy resource. The proposed transaction would have resulted in a change in control of the project. The government was concerned that the North West Shelf resource might not be fully developed and exports not maximised if the project's operational and marketing activities were no longer conducted independently of Shell's other international activities.⁵⁹ In August 2002, the government refused to accede to QANTAS's proposal to allow foreign equity in the airline to exceed 49%.⁶⁰

57. Jones, R. "Foreign ownership limits on Australia's electronic media", *Communications Law Bulletin*, vol 11 no 1, 1991, p 26.

58. Smith, Warwick Second Reading Speech on the Telstra (Dilution of Public Ownership) Bill 1996, House of Representatives Hansard, 2 May 1996, p 296.

59. Hon Peter Costello MP (Treasurer of Australia) "Foreign Investment Proposal – Shell Australia Investments Limited's (Shell) Acquisition Of Woodside Petroleum Limited (Woodside)", Media Release N° 025, 23 April 2001.

60. See "Summary of Australia's Foreign Investment Policy", para 29 and Tingle, L. and Boyle, J. "Cabinet rejects Qantas plea on foreign shares", *Australian Financial Review*, 14 August 2002, pp 1, 8.

Are the goals or policies inconsistent with other more important goals?

Benefits of foreign ownership

Perhaps the most powerful arguments against restricting foreign investment have been those which stress the benefits it can bring to media and communications enterprises and their audiences and customers. As noted above, the ability of foreign companies to bring capital and expertise to new industries, like pay TV, or to undertake major investments in existing industries like telecommunications, was a key reason more liberal rules about foreign investment were set in these sectors in the early 1990s than applied to pay television. It was also, perhaps, the real reason CanWest's controversial investment in the Ten network in the early 1990s was politically acceptable – offshore investment to recapitalise a company then in receivership was seen as a welcome, rather than a threatening, addition to the local media scene.

In the Productivity Commission's broadcasting inquiry in 1999-2000, the Seven Network argued for an explicit trade-off between increased foreign investment in free-to-air television and broadcasters' commitments to local production, as well as more liberal rules about "passive" foreign investment and investments, such as super-annuation, managed by foreign-owned funds for Australian investors. It argued :

[I]n a national market subject to increasing monopoly pressures and in a global market that is increasingly inter-linked ... capital formation within markets is becoming a key to survival. One principal driver towards concentration of ownership in smaller markets such as

*Australia has been lower levels of capital available to make new investments, remain strong and resist takeovers.*⁶¹

It drew on research undertaken by the Communications Law Centre about the relationship between foreign ownership and local production, although that research found no clear relationship between the two. Foreign owners were motivated by a mix of commercial, regulatory and political factors. They were "sometimes sensitive to local political imperatives, such as the desirability of sustaining reasonable levels of local programming ... but have proved adept at influencing political processes to ensure reasonable commercial terms for investments". Examples included the liberalisation of foreign ownership laws in New Zealand after the initial collapse of TV3, the reduction of quotas for Canal Plus in France following two years of losses after the service commenced in the 1980s, and the light-handed administration of European program quotas for BSkyB in the UK. The research provided evidence that some media owners have been stronger local programmers in their home territories than in foreign territories.⁶²

A second benefit argued to accrue from a more liberal foreign investment regime is the possibility it offers for a greater diversity of media players and an increased level of competition in the local media business. Greater diversity and competition might come either from foreign companies setting up new businesses or buying existing media businesses and thus diversifying the current mix of media players. On this view, restrictions on foreign ownership are part of a wider problem about the inability to establish new businesses in some sectors like broadcasting, where licensing arrangements restrict the allocation of new licences.

61. Seven Network, Supplementary Submission to Productivity Commission Inquiry into the Broadcasting Services Act 1992, August 1999, pp 17-21 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub151.pdf> (25 January 2002).

62. Communications Law Centre, *Foreign Ownership and Local Programs – An Assessment of Some International Broadcasters*, June 1999 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub151.pdf> (25 January 2002). The author was the Director of the Centre at the time of this research and a co-author of the paper.

Versions of this argument have been put with varying degrees of intensity by a wide range of individuals and organizations. As the globalisation of media and communications enterprises and markets proceeded through the 1990s, many argued, like the Productivity Commission in 2000, that limits on foreign investment were “restrict[ing] the options open to Australian media businesses”. Such limits were at odds with policies encouraging international competition in other sectors of the economy.⁶³ In telecommunications, the Treasurer argued, in raising no objections to Singtel’s takeover of Optus, that “Singtel’s investment ... means that Australia’s second largest telephone network will be able to provide strong competition to the largest network, owned and operated by Telstra. Consumers will benefit from competition.”⁶⁴

From a different perspective, Chadwick argued in 1990 that appropriate (tougher) restrictions on concentration would make greater levels of foreign investment less of a concern: “Nobody’s megaphone would be too loud.”⁶⁵ By the late 1990s, even the union representing Australian journalists, traditionally a supporter of foreign ownership restrictions, had “reluctantly come to the conclusion that while an Australian owned media is preferable ... the far more pressing problem in Australia is media concentration ... [T]here is room to explore liberalisation of foreign ownership restrictions if, after careful analysis, it is established that these rules limit diversity.”⁶⁶ In arriving at this position, the MEAA was particularly influenced by the possible acquisition of John Fairfax by the Packers’ PBL, if cross-media rules were relaxed. An experienced overseas newspaper publisher with no existing Australian interests was widely seen as a better suitor than the already locally-powerful Packer.

This raised a third potential benefit from greater foreign control of Australian media, but one which directly contradicted one of the central arguments used to support restrictions. Distant, non-Australian owners might be less likely to interfere editorially than Australian owners who turned up at the office when you least wanted them. Some support for this view came from those who had experienced the absentee landlordism of Conrad Black when he was the largest shareholder at Fairfax for some years in the 1990s.

If the argument that a more liberal foreign ownership regime will provide greater ownership diversity is to be accepted, it is important to identify the mechanisms by which new businesses would actually be established. In particular sectors, this is not always entirely clear. In telecommunications, pay TV and online services, there is effectively no restriction on the establishment of new businesses by Australians or non-Australians already, so there are no special rules to remove. Telecommunications and pay TV seem more likely to experience exits than entries by foreign players in the foreseeable future. In radio, there is no special limit on foreign ownership of new or existing enterprises, but there are only a very few more analogue FM licences to be allocated and the business is increasingly dominated by multi-station networks. It is very unlikely that a new foreign player would try to move into the Australian market without first acquiring substantial existing radio assets as the basis for an expanded business (DMG’s strategy). In the print media, the likelihood of new daily newspapers being established in Australia is remote. Only in free-to-air television is there a real likelihood of a foreign player without existing Australian interests being interested in starting up a new business.

63. Productivity Commission, *Broadcasting*, Report no 11, Ausinfo, Canberra, 2000, p 332-43.

64. Costello, P. (Treasurer) “Singapore Telecommunications Limited – Application for Foreign Investment Approval to Acquire Cable & Wireless Optus Limited”, Media Release N° 060, 22 August 2001.

65. Chadwick, P. “The Press”, in “Forum : Foreign Ownership of Media”, *Communications Law Bulletin*, vol 10 no 3, Spring 1990, p 6.

66. Media Entertainment and Arts Alliance, Submission to Productivity Commission Review of Broadcasting Legislation, June 1999, pp 13-4 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub119.pdf> (25 January 2002).

Trade negotiations

Some have argued that Australia cannot, on the one hand, argue in international forums for free trade, particularly in agricultural products and many services sectors, while on the other hand maintaining high barriers to foreign investment in media and communications and perhaps other industries.

*If we have ambitions to flood the world with Fosters and bully our beef into Asian markets, and if we want to be seen as a fair player in the region, we can hardly complain when others seek to land their planes in our back yard and make a collect call on our privatised phone network.*⁶⁷

While some, particularly since the September 11 terrorist attacks, have called for a rethink of the shape of the global trade liberalisation agenda, others argue the reverse: that defiant economic and cultural isolationism “is counter-productive in a world which now, more than ever, needs all the unity it can get”.⁶⁸

The commercial radio industry provides a different perspective on this issue. Austereo has noted that Australia “missed an opportunity to seek reciprocal arrangements with other countries” when it removed its special restrictions on foreign ownership in this sector in 1992. Foreign ownership restrictions in other territories continue to restrict its ability to expand internationally to joint ventures, but Australia has limited leverage to argue for their removal.⁶⁹

Can the goals be achieved through other means?

Many commentators have argued that the media sovereignty goal is already addressed by other mechanisms such as public service broadcasting, direct and indirect (through tax concessions) funding of local programming and local content quotas for commercial broadcasters.⁷⁰ However, they are not always convinced that these other mechanisms are appropriate either,⁷¹ which makes their reliance on them as a justification for removing foreign ownership rules less persuasive. Further, in February 2003, Australia entered into a free trade agreement with the US which places limits on its capacity to retain and adapt such measures. Although the details were not public at the time of writing, the US Trade Representative described the agreement as offering “important and unprecedented provisions to improve market access for US films and television programs over a variety of media including cable, satellite and the Internet”.⁷²

A conclusion

On balance, the directed coverage, media sovereignty and employment and industry arguments seem insufficient to justify restrictions which completely prohibit foreign participation in the media and communications industry or in any particular sector of it. On the contrary, the

67. Baker, M, “The last refuge of our corporations”, *The Age*, 14 August 2001, p 13.

68. Magarey, T. “Cultural parochialism and free trade”, *Communications Law Bulletin*, vol 20 no 4, 2001, p 15.

69. Austereo Pty Ltd, Submission to Productivity Commission Inquiry into the Broadcasting Services Act 1992, May 1999 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub055.pdf> [25 January 2002].

70. See for example Jones, R. “Foreign ownership limits on Australia’s electronic media”, *Communications Law Bulletin*, vol 11 no 1, 1991, p 26.

71. See Jones, R. *Cut ! Protection of Australia’s Film and Television Industries*, Centre for Independent Studies, St Leonards NSW, 1991.

72. Office of the US Trade Representative, “Free Trade ‘Down Under’ – Summary of the US-Australia Free Trade Agreement”, Washington DC, 8 February 2004.

problems with the central arguments for restrictions and the likelihood of benefits from foreign involvement suggest that a degree of foreign involvement is highly desirable.

However, there is already a substantial degree of foreign involvement in Australian media and communications and few obstacles to further participation in most sectors. In addition, the mechanisms by which liberalisation of current laws would lead to a greater diversity of players in the Australian media and communications market are far from clear. The problems with the central arguments do not render them entirely specious.

The most appropriate policy response would seem to be :

- to maximise the use of policy measures other than foreign ownership and control restrictions to pursue those aspects of the policy goals which can be sought by these alternate means ;
- to ensure that any restrictions on foreign ownership and control of Australian media and communications enterprises are carefully tailored to balance :
 - the potential benefits of foreign capital, expertise and other inputs and desire for open flow of information, entertainment and ideas ; with
 - the benefits accruing from Australian control of a small number of the most influential media and communications enterprises (Telstra and the five free-to-air TV networks) and a substantial Australian presence in the other major media and communications sectors (radio, newspapers, pay TV and emerging online media) ; and

- to extract maximum leverage in international trade negotiations from any proposed liberalisation of foreign ownership rules.

The goal should not be “All Australian Media”. But, contrary to the claims of those who criticise the alleged xenophobia of long-standing policies about foreign investment in media, it never has been.

.....

The future

In mid-2003, both houses of the federal parliament voted in favour of the part of a Bill which would repeal the special restrictions on foreign participation in commercial and pay TV operations. The Labor Opposition was :

*supportive in principle of provisions in the Bill to ease foreign ownership restrictions provided national interest considerations remain [in the general law] and provisions are made for minor problems associated with foreign ownership such as any threats to reporting for international bureaux by Australian journalists ... Labor Senators ... consider that the repeal of restrictions would provide opportunities for access to global capital, resources and expertise for Australian companies, as well as possibilities for Australian expertise to be promoted and advanced internationally.*⁷³

However, the Senate rejected other parts of the Bill dealing with changes to the cross-media ownership rules, even after making several amendments to it, some of which were accepted by the House of Representatives.⁷⁴ Because the government refused to split the elements into separate Bills, the legislation did not pass. The implication is that there is currently sufficient

73. Senate Environment, Communications, Information Technology and the Arts Legislation Committee, *Report on the Broadcasting Services Amendment (Media Ownership) Bill 2002*, Parliament of the Commonwealth of Australia, Canberra, 2002 (June), p 64.

74. For a more thorough discussion of the amendments accepted and rejected, see Wilding, D. “The House, the Senate and the Media Ownership Bill : an ‘unacceptable three-way control situation’ ?”, *Media International Australia incorporating Culture and Policy*, no 108 (August 2003), pp 115-24.

support for the removal of the sector-specific foreign ownership rules for television if the government can craft the other elements of a broader package of changes to media rules.

There is considerable pressure for change to media ownership rules from industry and senior government ministers, together with pressure for changes to legislation about the introduction of digital terrestrial TV. The linking of these two areas of policy may provide wider opportunities for policy deals to be made, thus increasing the political saleability of change. A further rejection of the legislation by the Senate would provide a trigger for a “double dissolution” of both houses of Parliament, and the possibility that the legislation could be considered by a joint sitting of both houses of Parliament after the necessary election. However, this is a high risk strategy. A new minister has taken over the communications portfolio since the defeat of the media ownership legislation in mid-2003 and it is unclear whether it will be reintroduced into the parliament without further changes.

In February 2004, the Australian government announced the conclusion of a bilateral free trade agreement with the United States (AUSFTA). A full text of the agreement was released in early March, although it was still a draft only and subject

to legal review for accuracy, clarity and consistency.⁷⁵ The agreement requires substantial liberalisation of Australia's existing foreign investment regime across the whole economy. In the media and telecoms sectors, however, the Australia is able to maintain existing broadcast, newspaper and Telstra limits, and requirement for notification and “national interest” scrutiny by the Treasurer under the *Foreign Acquisitions and Takeovers Act*, are preserved. There is no capacity to introduce new limits, however, and a “ratchet” provision on existing measures means that any reduction or removal of the limits would be irreversible.

AUSFTA also sets important new restrictions on government measures imposing local content, purchasing or similar obligations on individual foreign investors and investments, such as Melbourne's Docklands, Sydney's Fox and the Gold Coast's Warner Roadshow studio complexes. The precise impact depends on the legal form of the measures used to support “investment”, such as grants and subsidies, the purchase of services, conditions imposed through planning approval processes, or tax concessions.

At the time of writing, the agreement had not been signed by the two countries and is in any case not expected to come into force until 1 January 2005 at the earliest.

75. <<http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us.html>> (12 March 2004).

France : un bilan contrasté et une interprétation difficile

Philippe Bouquillion

professeur en sciences de l'information et de la
communication à l'Université Paris-8

Introduction

L'économie française est une économie ouverte. La France a souscrit de nombreux engagements internationaux de libéralisation et d'ouverture, à l'échelle européenne, depuis le Traité de Rome en 1957¹, à une échelle géographiquement plus large à travers les divers accords relatifs au commerce mondial, conclus en vertu du GATT, puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De très nombreux biens et services peuvent librement entrer en France, tandis que les capitaux peuvent s'investir librement, y compris dans la plupart des domaines relevant des industries de la culture et de la communication. Dans ces domaines, seule l'entrée dans le capital de certaines entreprises éditrices de presse, de diffusion hertzienne audiovisuelle ou de réseaux hertziens de télécommunications ouverts au public est contingentée.

Les oppositions, maintes fois réaffirmées, du gouvernement français à l'inclusion des domaines culturels et audiovisuels dans cette libéralisation des échanges ne doivent donc pas faire illusion. L'« exception culturelle » n'est pas une barrière à l'entrée des investissements étrangers en France. Tout d'abord, certains domaines des

industries de la culture et de la communication ne sont pas concernés par les débats et les restrictions liés à l'exception culturelle. C'est en particulier le cas des services et des infrastructures de télécommunications. Les équipements ainsi que les matériels audiovisuels et de télécommunications échappent également à l'exception culturelle. Ensuite, dans les domaines concernés par l'exception culturelle, les décisions prises n'empêchent ni l'entrée des produits culturels, audiovisuels ou informationnels étrangers en France, ni l'installation d'entreprises étrangères, ni la pénétration des investisseurs étrangers dans le capital des entreprises françaises.

Les demandes françaises ont plutôt concerné le maintien d'une compétence juridique et judiciaire nationale, comme l'ont illustré les négociations autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et le maintien de dispositifs dérogeant au droit commun de la concurrence, donc accusés de fausser celle-ci. Peuvent être cités, l'existence d'un secteur public audiovisuel et radiophonique, les quotas de diffusion d'œuvres originales européennes et d'investissement dans la production pour les diffuseurs audiovisuels, les fonds de financement de la production cinématographique et audiovisuelle, la loi sur le prix unique du livre, le système d'aide aux en-

1. Ce traité a été précédé et préfiguré par divers dispositifs de coopération avec d'autres pays européens.

treprises de presse et d'aide à la diffusion de la presse, etc. La liste est longue et ne peut être retracée ici de manière exhaustive.

Ces dispositifs font d'ailleurs l'objet de vives discussions entre artistes, autres professionnels, chercheurs, acteurs économiques, politiques, régulateurs, quant à leurs modalités, à leurs effets, à leurs coûts. Il n'existe pas une position française unique et monolithique. Si certains soulignent que sans ces divers systèmes, il n'y aurait, par exemple, plus de cinéma français, d'autres vantent les mérites d'une immersion totale dans la concurrence internationale. Les déclarations de Jean-Marie Messier, alors dirigeant de Vivendi Universal, à cet égard sont nombreuses et ont suscité de vives polémiques, en particulier sur la fin nécessaire de l'exception culturelle française. Les débats ne se limitent pas à l'opposition entre libéraux et partisans de la concurrence d'un côté, et anti-libéraux de l'autre. De manière récurrente depuis la libéralisation du secteur audiovisuel au début des années 1980, nombre d'experts et de professionnels s'interrogent sur la place du service public de télévision, sur ses modalités de financement, sur les missions qui lui incombent et sur les moyens qu'il convient de lui accorder. Ces analystes ou commentateurs s'accordent sur le fait que le service public éprouve des difficultés évidentes à définir ses spécificités. De même, les conséquences de la législation et de la réglementation françaises des droits d'auteurs sur les développements des industries du multimédia sont discutées, tandis que le caractère très inégalitaire du système de répartition des droits est depuis longtemps dénoncé². Dans les domaines non concernés par l'exception culturelle et largement libéralisés, tels que les télécommunications ou Internet, la présence d'acteurs ou d'investisseurs étrangers, et *a fortiori* de produits étrangers, est généralement présentée comme incontournable. Une mise en concurrence rapide et forte a

d'ailleurs été considérée dans divers discours³ de l'Union européenne comme le meilleur moyen de défendre les opérateurs européens du secteur.

En somme, en France, peu d'études et peu de débats ont porté directement et à titre principal sur la présence d'opérateurs industriels étrangers ou d'investisseurs étrangers dans le capital social des entreprises françaises et *a fortiori* sur les moyens juridiques qui permettraient de les limiter. Les débats sur l'ouverture internationale se sont confondus avec les débats sur le développement de la concurrence et l'insertion des acteurs français dans la concurrence internationale, sur les moyens d'y faire face et sur ses enjeux, ou alors sur l'exception culturelle. L'entrée des intérêts étrangers dans les secteurs de la culture et de la communication s'est donc faite de manière peu connue du grand public, voire des autorités politiques et sans que des barrières juridiques fortes s'y opposent. Le cadre économique technique et réglementaire a favorisé cette pénétration, laquelle se révèle significative, quoique contrastée. La question des facteurs qui conditionnent cette pénétration et ses effets mérite enfin d'être posée.

1. Un cadre favorable à l'entrée des capitaux étrangers en France

À partir des années 1980 et surtout 1990, ce cadre devient particulièrement favorable. Les capitaux étrangers vont pouvoir profiter à la fois de l'ouverture de nouveaux espaces sectoriels de valorisation du capital au sein des industries de la culture et de la communication, et de la constitution de puissants groupes industriels dans ces mêmes domaines, groupes que nous pouvons désigner comme de nouveaux espaces institutionnels de valorisation des capitaux.

2. Cf. notamment Bernard Miège, *Les Industries du contenu face à l'ordre informationnel*, PUG, 2000.

3. Le rapport Bangemann est à cet égard exemplaire. Cf. Martin Bangemann, (Groupe réuni sous la présidence de), *Rapport sur l'Europe et la société de l'information planétaire*, Bulletin de l'Union européenne, supplément 2/94, Commission européenne, Luxembourg, 1994.

I.1. De nouveaux espaces sectoriels de valorisation des capitaux

De nouveaux produits et de nouveaux marchés se développent. Ces espaces naissent sous l'effet conjugué d'importantes mutations techniques et industrielles et de la libéralisation des divers secteurs de la communication. Un ensemble d'innovations techniques ont permis le développement de nouveaux produits qui ont progressivement constitué des activités « industrielles »⁴ nouvelles, telles qu'Internet et les produits multimédias, la téléphonie mobile. Des activités anciennes, telles que les télécommunications, en ont été profondément renouvelées. Les télécommunications, en particulier les infrastructures de télécommunications locales, étaient considérées, en France, au début des années 1990, comme peu stratégiques pour l'avenir et peu susceptibles, après la libéralisation, de dégager des bénéfices. Or, elles sont restées très rentables, notamment grâce à l'offre d'accès à Internet. De même, avec la numérisation, les réseaux de télévision câblée peuvent réglementairement et techniquement, lorsqu'ils ont été modernisés, offrir des services nouveaux, comme l'accès à Internet à haute vitesse ou des services de téléphonie. L'audiovisuel n'est pas en reste, le développement de la télévision satellite numérique a favorisé l'essor de chaînes thématiques, lesquelles, dans une logique de cercle vertueux, ont amené de nouveaux abonnés au satellite, comme au câble. L'ensemble de ces développements concernent les services, les matériels comme les réseaux.

Certes, ces « nouveaux » espaces sont loin d'avoir tous atteint, en France, le seuil de la rentabilité. En particulier, nombre d'activités liées à Internet, au multimédia de même que les réseaux de télévision câblée, sont encore lourdement déficitaires. Les industries éditoriales se sont senties

également concernées par la convergence, bien que les formes électroniques d'édition ou de diffusion des produits culturels n'aient pas connu les développements que certains experts pronostiquaient. Dans le domaine des télécommunications, la boucle locale radio (BLR) lancée en 2000 a été un échec. Le développement de la télévision numérique terrestre (TNT) semble fort compromis. Des acteurs déjà présents dans l'audiovisuel, en particulier TF1, la principale chaîne commerciale française à financement publicitaire voit dans la TNT un élément de déstabilisation du secteur, tandis que les autorités publiques comme de régulation semblent avoir de grandes difficultés à définir une politique en la matière. Quoi qu'il en soit, ces « nouveaux » marchés ont pu attirer des opérateurs industriels français, comme étrangers, tandis qu'ils ont accru les besoins de financement des entreprises françaises, donc leur recours aux marchés financiers.

L'entrée des capitaux étrangers ne résulte pas du seul développement de ces techniques et marchés nouveaux. Elle est aussi la conséquence des politiques publiques de libéralisation menées en Europe et en France en direction des nouveaux secteurs, comme des anciens. Diverses activités ont été ouvertes à la concurrence depuis une vingtaine d'années. La presse, le cinéma et les industries éditoriales sont sorties de la tutelle⁵ étroite de l'État depuis longtemps ou n'ont jamais connu le régime du monopole public. En revanche, la télévision et la radio ont été des monopoles publics jusqu'à l'adoption de la loi du 29 juillet 1982. Les télécommunications n'ont été libéralisées que dans les années 1990. Les divers enjeux de ces processus de libéralisation de l'audiovisuel et des télécommunications ne seront pas évoqués ici. Il convient seulement de rappeler que les modalités de ces ouvertures à la concurrence ont, de fait, permis ou favorisé l'entrée des acteurs industriels et financiers étrangers, alors que les statuts anté-

4. La mise entre guillemets veut suggérer que les formes de l'industrialisation prennent des modalités particulières, spécifiques et non réductibles aux modalités de production industrielle à l'œuvre dans d'autres secteurs.

5. Au sens d'innervation de l'État en tant qu'opérateur.

rieurs ne permettaient pas aux chaînes de télévision⁶, ni même à l'opérateur des télécommunications, de développer une dimension internationale forte.

En matière audiovisuelle, la forme de politique industrielle que constitue l'attribution des fréquences a été l'instrument privilégié du contrôle du degré d'ouverture aux capitaux étrangers. En effet, l'État a choisi les groupes industriels auxquels ont été accordées les autorisations. Le souci de l'État a été d'assurer une présence majoritairement française au sein de l'actionnariat de ces groupes, tout en ouvrant la porte aux capitaux étrangers, en particulier européens, dans un souci essentiel de favoriser l'internationalisation des acteurs industriels français de la communication. Dans le domaine de la télévision, c'est donc en fait le pouvoir politique, au plus haut niveau, fréquemment celui de la présidence de la République, qui va décider de l'entrée des intérêts privés. Canal + est ainsi créé en 1984. Cette chaîne à péage, destinée notamment à doter la France d'une expertise et d'une avance industrielles dans ces nouvelles formes de diffusion, est attribuée à un groupe de partenaires essentiellement français. Le groupe étranger de luxe Richemont acquiert toutefois 15 % de Canal +. Puis, les cinquième et sixième réseaux hertziens sont alloués à des groupes d'intérêts privés. C'est ainsi que les intérêts étrangers vont commencer à pénétrer, de manière forte, le capital des diffuseurs audiovisuels français. En 1986, le cinquième réseau est attribué au groupe de Jérôme Seydoux et au groupe italien Berlusconi. La même année, une chaîne musicale, TV6, se met en place sur le sixième réseau. Ses principaux actionnaires sont français. Il s'agit du groupe de publicité Publicis, de Gaumont et de NRJ. En 1987, l'instance de régulation alors en place, la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL), réattribue le cinquième réseau à un

ensemble de partenaires dirigés par deux opérateurs, le groupe de presse Hersant (25 %) et le groupe italien Berlusconi (25 %). Cette chaîne, la Cinq, déposera d'ailleurs son bilan en 1991. Le cinquième canal servira par la suite à la diffusion de la Sept-Arte, chaîne publique franco-allemande, et à celle d'une chaîne publique à vocation pédagogique. Le sixième réseau est réaffecté à Métropole TV (M6).

Lors de la libéralisation des télécommunications « fixes », un dispositif de licences a également été mis en place. Mais les limitations du spectre hertzien, qui justifiaient le faible nombre d'autorisations en matière de télévision, ne pouvant être évoquées ici, un grand nombre d'opérateurs étrangers ont pu investir les activités de téléphonie dite ouverte au public, comme les activités d'offres de réseaux et de services « privés », c'est-à-dire dont l'accès est réservé à un groupe fermé d'utilisateurs (de grandes entreprises). Les autorités réglementaires françaises, en particulier le secrétariat d'État à l'Industrie⁷, disposent néanmoins de certains leviers d'action. Un grand nombre des nouveaux entrants sont liés à des groupes industriels étrangers. Dans les faits, toutes les mesures réglementaires qui restreignent ou qui, au contraire, favorisent la rentabilité de ces acteurs face à la position encore dominante de l'opérateur historique sont une façon d'encourager ou de décourager, de manière indirecte, l'entrée des capitaux étrangers. À cet égard, il faut reconnaître que les autorités françaises ont, jusqu'à une période récente, plutôt favorisé France Télécom, notamment par l'intermédiaire du dispositif d'interconnexion, du retardement du dégroupage, etc.

Les moyens juridiques d'action de l'État en matière de téléphonie mobile sont encore plus importants. Afin de préserver le caractère rentable de ces marchés, donc de favoriser les inves-

6. Sauf celles qui sont destinées à émettre vers l'international et qui relevaient de l'appareil audiovisuel extérieur de la France, c'est-à-dire constituant un des outils de la diplomatie culturelle française.

7. Il est à noter qu'en France l'État a souhaité conserver sous sa houlette, outre son pouvoir réglementaire et législatif, une part essentielle des activités dites de « régulation ». Le régulateur français des télécommunications, dénommé Autorité de régulation des télécommunications (ART), partage ce pouvoir avec les services du secrétariat d'État à l'Industrie.

tissements des opérateurs dans les infrastructures, le nombre d'opérateurs de téléphonie mobile dite de seconde génération a été limité à trois. Or, ces trois opérateurs sont tous des opérateurs français. Les groupes auxquels ont été accordés les licences ont été choisis par le gouvernement. Toutefois, comme en matière audiovisuelle dans les années 1980, une voie d'entrée a été ouverte aux investisseurs étrangers, dans la mesure où ces derniers sont restés minoritaires au sein de l'actionnariat des opérateurs retenus. En matière de nouvelles technologies de réseaux (BLR, UMTS, etc.), les autorités françaises, souhaitant continuer à disposer de certains moyens de contrôle, ont préféré adopter la procédure des « soumissions comparatives », plutôt que celle des enchères, où le plus offrant emporte nécessairement la mise. Avec la première procédure, les candidats à une licence doivent faire connaître leur actionnariat. Les autorités ont continué à tenter de favoriser un certain dosage entre capitaux français dominants et capitaux étrangers minoritaires, comme cela est examiné plus loin. Les intérêts étrangers seront mieux représentés dans la BLR que dans la téléphonie mobile. Par ailleurs, les marchés nouveaux ont constitué un véritable appel d'air pour les capitaux ou les industriels étrangers. Les industriels nationaux ne peuvent avoir d'avance industrielle, car la technique, les utilisations, les produits, les marchés sont également nouveaux. Toutes les places sont donc à prendre.

1.2. La création de nouveaux espaces institutionnels de valorisation des capitaux

Ces nouveaux espaces sont le fruit de la constitution des groupes de communication et de la « financiarisation ». Afin de comprendre la place actuelle des intérêts étrangers dans la communication en France, il faut rappeler que les industries de la culture et de la communication se sont fortement concentrées depuis une quinzaine d'années. Or, compte tenu de la libéralisation des

flux financiers internationaux et de l'absence de garde-fous juridiques forts, ces grands groupes verront une partie importante de leur capital passer en des mains étrangères. En se positionnant dans le capital du holding, les intérêts étrangers acquièrent une partie de tout un ensemble d'entreprises. Cet « achat groupé » partiel facilite grandement la pénétration des intérêts étrangers qui n'ont ainsi pas à négocier chaque acquisition et à assumer les risques et les coûts de ces transactions multiples. Or, dans le cas de groupes tels que Vivendi, les intérêts étrangers mettent ainsi la main ou, du moins, acquièrent une partie d'acteurs importants de la plupart des composantes des industries de la culture et de la communication. Les opérations sont d'autant plus intéressantes pour eux lorsque certains de ces acteurs occupent des positions industrielles « protégées », c'est-à-dire relevant de marchés où le nombre d'acteurs est juridiquement limité, par exemple la télévision hertzienne et la téléphonie mobile.

Cette concentration s'est produite d'abord à l'initiative des pouvoirs publics, puis sous la houlette du marché. Les pouvoirs publics poursuivent une politique, déjà ancienne puisqu'elle remonte aux années 1970, de renforcement des groupes de communication français⁸. Dans les domaines des communications, les politiques industrielles visent à contrer la pénétration des produits étrangers et à affirmer les groupes industriels nationaux face à leurs concurrents étrangers. Il s'agit de doter la France d'industries fortes et exportatrices. Par des dispositifs variés, notamment des subventions, de la réglementation et une politique de crédit, des secteurs ou des filières industriels sont « viabilisés ». Les acteurs industriels nationaux doivent pouvoir tirer parti du développement attendu des marchés intérieurs dans les domaines touchés par ces politiques. Ils sont placés dans une position où ils pourront maîtriser ces marchés.

L'État intervient directement sur les groupes industriels; il cherche à constituer ou à ren-

8. Bernard Miège, « Le privilège des réseaux », dans *De la télématique aux autoroutes électroniques : le grand projet reconduit*, Presses de l'Université du Québec/PUG, 1994, p. 64.

forcer des opérateurs industriels, publics comme privés. Les groupes sont restructurés et agrandis afin de doter la France de « champions industriels » atteignant la taille critique leur permettant d'être des compétiteurs sur les marchés internationaux alors en cours ou en perspective d'ouverture. « Il est clair que la formation de ces groupes est l'un des objectifs premiers des politiques publiques », constate ainsi B. Miège⁹. Canal +, qualifié de « *création politique* »¹⁰, est à cet égard exemplaire. Ces « créations politiques » dépassent le clivage public/privé, illustrant ainsi une ancienne tradition du capitalisme français, c'est-à-dire l'imbrication étroite entre les pouvoirs publics et des intérêts industriels publics et privés. Cette imbrication résulte en partie de l'existence d'un important secteur public¹¹, et d'un secteur mixte¹². La nationalisation, en 1981, d'une très large partie du secteur bancaire et des assurances a permis à la fois de contrôler la politique du crédit de ces entreprises « championnes », et de contrôler leur actionnariat en cas de nationalisation partielle. Des « cœurs financiers » ont été constitués. Il s'agit de regroupement d'acteurs financiers qui se partagent la propriété de divers pôles d'entreprises.

Dans les années 1980 et 1990, les acteurs économiques, comme politiques, affirment qu'avec l'ouverture des marchés à la concurrence internationale il convient de libéraliser rapidement le marché intérieur afin que les acteurs industriels nationaux soient placés dans les mêmes conditions d'activité que leurs concurrents étrangers et qu'ils puissent en particulier s'aguerrir grâce à la concurrence. À l'échelle internationale, les mouvements de libéralisation se développent. Les monopoles publics et privés disparaissent, tandis que la liberté de circulation internationale des produits comme des capitaux, et donc la liberté

d'entrer sur les divers marchés sectoriels et nationaux de la communication, sont proclamées. L'intervention publique passe alors progressivement le relais aux acteurs du marché. Le caractère protégé, voire administré, des marchés intérieurs est supposé avoir rendu ces groupes industriels peu productifs. Par ailleurs, leur taille semble encore trop faible. À titre d'exemple, le rapport Bangemann¹³ et le rapport Théry¹⁴, qui marquent l'introduction du thème des autoroutes de l'information dans l'agenda public de l'Union européenne pour le premier et de la France pour le second, plaident pour la constitution de très grands groupes en Europe et en France, comparables aux groupes américains ou japonais.

Divers arguments d'ordre industriel sont avancés. Ces groupes doivent pouvoir réaliser d'importantes économies d'échelle et être suffisamment puissants afin de contrôler des contenus comme des contenants et de construire une « marque ». À l'heure de la convergence, ces groupes cherchent à être présents dans les divers secteurs des industries de la culture et de la communication. Au-delà des discours, il est clair que la constitution des groupes correspond à des volontés stratégiques de la part de leur management, en quête de croissance et d'internationalisation. Ces mouvements de concentration renvoient également à des « logiques sociales de la communication ». Comme le souligne Bernard Miège, les mouvements de concentration sont à interpréter dans la perspective de la formation des réseaux mondiaux et de la mise en place de portails qui ambitionnent d'être les vecteurs incontournables et payants des échanges marchands, des pratiques de loisirs, et, en fait, du plus grand nombre possible des diverses pratiques sociales, et des rapports sociaux et politiques¹⁵.

9. *Idem*, p. 65.

10. *Idem*, p. 64

11. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a conduit à d'importantes nationalisations.

12. Avec des entreprises réunissant partenaires publics et privés.

13. Bangemann, 1994, *op. cit.*

14. Gérard Théry, *Les Autoroutes de l'information*, Paris, La Documentation française, 1994.

15. Bernard Miège, « À l'arrière-plan de mouvements de concentration récents dans le secteur de la communication », *Les Dossiers de l'audiovisuel*, juillet 2000.

La constitution des groupes de communication, qui est loin d'être un phénomène nouveau, mais qui a pris de l'ampleur durant les années 1990, a été un puissant facteur de l'entrée des investisseurs externes, financiers ou industriels, nationaux ou étrangers, puisqu'il a bien fallu financer cette croissance. À terme, les politiques publiques industrielles, au lieu de favoriser le développement d'industries exportatrices et à capitaux français, ont facilité les stratégies d'internationalisation des groupes d'origine française. Cette internationalisation consiste à acquérir des firmes ou des groupes à l'étranger, ou, dans une moindre mesure, à implanter des filiales à l'étranger. L'entrée des capitaux étrangers au capital des groupes est alors la condition quasiment incontournable de cette diversification internationale ; seuls les capitaux étrangers permettent de la financer.

Les mouvements d'ouverture de nouveaux espaces de valorisation de capitaux, de concentration et de « financiarisation » s'épaulent et concourent à la pénétration des intérêts étrangers en France. En effet, l'exploitation des nouveaux champs de valorisation du capital qui se développent du fait de la convergence et de la libéralisation, comme les acquisitions de firmes permettant la constitution de groupes puissants génèrent de très importants besoins de financement. Les groupes de communication ont résolu ces besoins de financement, pour une part par l'endettement et, pour une autre part, en recourant aux marchés financiers. Les groupes ont ainsi utilisé des augmentations de capital. Par ailleurs, les groupes ont financé en partie leurs acquisitions par des échanges ou des cessions d'actions. La constitution du groupe Vivendi en est un exemple évident. Or, ces augmentations de capital sont souscrites par les principaux bailleurs de fonds sur les marchés financiers internationaux, à savoir les fonds de placement ou de retraite anglo-saxons. De même, les cessions ou les échanges d'actions se produisent à l'occasion d'acquisitions

de firmes étrangères ou de l'achat de participations étrangères dans le capital des firmes françaises. Les stratégies d'internationalisation des groupes français et de constitution de groupes internationaux, sous leur contrôle, sont un important facteur de l'entrée des intérêts étrangers industriels ou financiers dans leur capital.

Les industries de la culture et de la communication ne sont pas un cas particulier à cet égard, d'autres secteurs industriels connaissent de tels mouvements. Durant les années 1990, l'ensemble des entreprises françaises ont financé leur croissance, non plus seulement par l'endettement, mais également en recourant à des augmentations de capital. En 1996, selon des chiffres produits par l'OCDE, les fonds propres représentaient en moyenne 34 % du passif des sociétés françaises, comparativement à seulement 20 % en 1984. La France se rapproche ainsi de la situation britannique, puisqu'à la même date, les fonds propres représentaient 37 % du passif des sociétés de Grande-Bretagne. Ces évolutions correspondent à des mutations de la dimension financière des économies contemporaines. Elles n'auraient pas été possibles sans la libéralisation des flux financiers internationaux. Il est à noter que la circulation des capitaux a été entièrement libéralisée au sein de l'Union européenne en 1990.

Durant les années 1990, la France va particulièrement s'ouvrir aux capitaux étrangers et les rapports des industries à la « sphère financière » vont se transformer. La France semble ainsi se rapprocher du modèle du capitalisme anglo-saxon. L'économiste François Morin oppose le modèle anglo-saxon (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne) et le modèle des économies de « cœur financier », dominant en Allemagne et au Japon. Dans ce dernier modèle, « l'accent est mis sur la capacité à dégager des quasi-rentes de long terme. Dans ces conditions, la rentabilité financière est certes anticipée, mais elle se vérifie *ex post* en fonction des résultats obtenus¹⁶ ». La conversion fran-

16. François Morin (entretien avec), « Où va le capitalisme ? », *La Lettre du LEREPS*, n° 7, décembre 1999.

caise, largement avancée, au modèle anglo-saxon est très liée à l'entrée des fonds de retraite américains au sein de leur capital. François Morin qualifie la transformation du mode de détention et de gestion des capitaux des entreprises cotées comme étant « radicales » et comme constituant une véritable « révolution » qui est « impulsée de l'extérieur, et c'est là le point fondamental, par l'entremise des grands gestionnaires de fonds de pension américains. La pénétration des normes anglo-saxonnes est aujourd'hui impressionnante et totale. Cette infiltration est attestée par la présence, actuellement massive, des investisseurs nord-américains dans le capital des firmes françaises. À cet égard, il faut noter que la France est le seul pays à offrir un degré d'ouverture aussi grand aux investisseurs étrangers. Ni l'Allemagne ni le Japon ne se trouvent par exemple dans une situation équivalente¹⁷ ».

En France, comme dans d'autres pays occidentaux, des groupes de communication au périmètre plus vaste et à la dimension internationale plus affirmée qu'antérieurement peuvent donc se développer. La croissance externe, par l'achat de firmes nationales ou étrangères, permet plus rapidement un accroissement des groupes. Cette modalité de croissance a donc été privilégiée par de nombreux grands groupes internationaux. En France, Vivendi et Lagardère en constituent des exemples, alors que Bouygues, certes a acquis des structures externes, TFI notamment, mais, par la suite a plutôt privilégié la croissance interne. Les études empiriques sur les groupes de communication montrent qu'ils ont financé leur croissance, notamment externe, pour une part par l'endettement et pour une autre part, en recourant aux marchés financiers, en particulier par des augmentations de capital¹⁸. Or, ces augmentations de capital sont souscrites par les principaux bailleurs de fonds sur les marchés fi-

nanciers internationaux, c'est-à-dire les fonds de placement ou de pension anglo-saxons. Les échanges ou les cessions d'actions, avec des partenaires étrangers, lorsque des firmes sont acquises hors de France, sont également pratiqués. La constitution du groupe Vivendi en est un exemple évident. L'augmentation de capital, comme la cession ou l'échange d'actions avec des partenaires non français, conduisent nécessairement à accroître la présence étrangère au sein du capital des groupes. La question des modalités de « contrôle » de ces groupes industriels est alors posée.

Les groupes de communication les plus pénétrés par les intérêts étrangers sont ceux qui correspondent au contrôle dit « managérial ». C'est-à-dire que leur capital est très éclaté, aucun actionnaire, personne physique ou morale, n'étant en mesure, à lui seul, de contrôler le conseil d'administration et la gestion du groupe. Le contrôle est alors assuré par les managers, qui sont supposés maîtriser le conseil d'administration et pouvoir se coopter. Ce schéma théorique appelle de nombreux commentaires. Tout d'abord, la notion même de contrôle est critiquable puisque ici le contrôle est lié à la structure du capital. Or, dans les faits, le contrôle du groupe n'est pas seulement exercé par ses actionnaires, mais également par ses divers partenaires, industriels mais surtout financiers. Les banques prêteuses, les fonds d'investissement mais également les agences de notation financière telles que *Moody's* et *Standard and Poor's* exercent une influence importante sur les managers, sur les membres du conseil d'administration, ainsi que sur la gestion des groupes. Par ailleurs, peu de groupes français de communication, comme cela est examiné en seconde partie, sont dans une situation de contrôle managérial total. La participation de personnes physiques (souvent nommées contrôle familial relatif ou absolu) demeure importante (Bouygues,

17. *Ibid.*

18. Se référer aux monographies réalisées dans le cadre d'un contrat de recherche entre le Centre National de la Cinématographie et le GRESEC (Université Grenoble3) relatif aux principaux groupes mondiaux de communication actifs dans l'audiovisuel et à la financiarisation des industries culturelles. Les recherches ont été réalisées en 2000 et 2001, sous la direction de Bernard Miège, par Christian Pradié et Philippe Bouquillion, avec le concours d'Eric Dubet et d'Isabelle Hamon.

Pathé, Gaumont, PPR). Des dispositifs juridiques peuvent concourir à maintenir des contrôles personnels ou familiaux malgré la faible part d'actions détenues, comme l'illustre Lagardère, dont la « tête de groupe » est une société en commandite. Les cœurs financiers, bien que leur pourcentage de détention ait baissé, n'ont pas totalement disparu, en tant qu'actionnaires en mesure d'exercer un contrôle. Des institutions financières telles que AXA dont les dirigeants sont membres de divers conseils d'administration, continuent à exercer une influence significative comme l'a montré la démission de Jean-Marie Messier. Vivendi Universal, jusqu'à sa récente déconfiture et son éclatement partiel, est un cas où à la fois des institutions financières et des personnes physiques, en l'occurrence étrangères, la famille Bronfman, bornent le pouvoir des managers. Les logiques de fonctionnement du capitalisme français et de ses élites ainsi que ses relations avec les marchés et les acteurs financiers internationaux, qui n'est pas notre objet ici, devraient être prises en compte pour comprendre les modalités de contrôle des groupes. Ces réserves étant formulées, il faut toutefois reconnaître que les groupes qui « tendent » vers le contrôle managérial sont ceux qui s'ouvrent le plus facilement aux intérêts étrangers. *A contrario*, les groupes sous contrôle familial, ou, *a fortiori* sous contrôle public, sont plus fermés à l'entrée de capitaux extérieurs, nationaux comme étrangers, car ces entrées remettent en cause la forme même du contrôle. Les personnes physiques et les pouvoirs publics ne peuvent accepter une trop importante dilution du capital qui est entre leurs mains, par des augmentations de capital ou échanges d'actions, sauf à perdre le contrôle sur le groupe.

En revanche, dans le cas des groupes proches d'un contrôle managérial, les managers comme les marchés financiers ont intérêt à ouvrir le capital. Diverses études empiriques ont montré que les managers retirent des avantages per-

sonnels lorsque leur groupe est en situation de forte croissance externe et de dilution des blocs de contrôle du capital¹⁹. Face à des actionnaires très éclatés et, en l'absence d'organisation collective de ces derniers, ils sont bien placés pour assurer leur mainmise sur le conseil d'administration. L'équipe dirigeante a ainsi plus de chance de se maintenir car le groupe ayant vu sa taille augmenter, peut moins facilement faire l'objet d'une OPA qui remettrait en cause l'ancien management. De même, les managers peuvent généralement profiter d'avantages matériels et notamment d'une forte augmentation de leur rémunération. Les marchés financiers ont eux aussi intérêt à favoriser ces ouvertures de capital. Les acteurs financiers retirent des revenus sous forme de commissions perçues, soit auprès des groupes qui se livrent aux opérations de fusion ou d'acquisition, soit auprès des investisseurs qu'ils conseillent. De même, leur pouvoir d'influence sur les groupes est accru à l'occasion de l'octroi de prêts ou de notation financière. Leurs avantages sont aussi « patrimoniaux ». De nouveaux espaces d'investissement s'ouvrent qui leur offrent de nouvelles opportunités d'activité et d'accroissement de leurs résultats. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, avec le phénomène de « bulle financière », les acteurs financiers semblent avoir assez largement concouru à entretenir l'augmentation de la valeur de leur placement, et ce de diverses manières. À chaque absorption d'une nouvelle entité par un groupe, la valorisation boursière du nouvel ensemble était supérieure à celles des deux sociétés antérieurement distinctes. Le renforcement des groupes a donc entretenu la hausse des cours. Au-delà des discours sur l'intégration contenants/contenus, nombre d'opérations de fusions et d'acquisitions intervenues ces dernières années s'expliquent donc par des espoirs, pour les acteurs industriels comme financiers, de plus-values financières²⁰. Le passage vers la logique dite de marché financier

19. A. Griffiths, S. Walls, *Applied Economics*, Prentice-Hall, cité dans Gillian Doyle, *Media Ownership*, Sage Publications 2002, p. 67.

20. Malgré les justifications d'ordre industriel, ces opérations sont d'abord le fruit des opportunités d'acquisition qui se présentent.

a donc conduit à une forte augmentation de la valorisation boursière des groupes de communication principalement aux États-Unis, où ces mouvements de « financiarisation » étaient les plus développés. À titre d'exemple, les valorisations boursières de Microsoft et de Cisco, en 2000, étaient supérieures à l'ensemble des valorisations boursières des sociétés britanniques relevant des industries de la culture et de la communication, y compris les télécommunications²¹.

Du fait de la domination des acteurs anglo-saxons sur le marché financier international, la conversion, même partielle, des groupes de communication français vers le modèle dit de marché financier a mécaniquement favorisé l'entrée des intérêts étrangers au sein de leur capital et ce malgré les barrières juridiques qui pourtant existent.

1.3. La faiblesse des garde-fous juridiques

Les protections juridiques visant à limiter la présence étrangère dans des domaines qui peuvent affecter l'opinion publique sont anciennes. Dans un souci de défense de l'indépendance de la presse française, donc de l'opinion française vis-à-vis des intérêts étrangers, la réglementation française a longtemps interdit toute participation étrangère. Elle a aussi veillé à la transparence de la propriété des entreprises de presse ; la loi prévoyait que les actions de sociétés de presse devaient être nominatives. Cette interdiction absolue étant contraire au Traité de Rome, la loi du 23 octobre 1981 l'a explicitement abrogée. La loi du 27 novembre 1986 précise les limites de cette ouverture, puisque des étrangers ne peuvent « procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, leur part à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote d'une entreprise éditant une publication en langue française ». De même, la présence étran-

gère est limitée dans les sociétés qui exploitent des ressources rares, telles que les ondes hertziennes, qu'il s'agisse de télévision ou de télécommunications. L'article 40 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que « sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de radiodiffusion sonore ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française ». La loi du 1^{er} août 2000, qui a défini un cadre juridique applicable au numérique de terre, a maintenu cette disposition. De même, en matière de télécommunications, des dispositions légales prévoient que la part détenue par des personnes de nationalité étrangère à la Communauté européenne ou à l'espace économique européen dans la société titulaire de l'autorisation, dans le cas des réseaux utilisant des fréquences radioélectriques, ne doit pas dépasser 20 % du capital ou des droits de vote. Ces dispositions s'appliquent à la téléphonie mobile, à la boucle locale radio, comme à la troisième génération de téléphonie mobile.

Les mesures anti-concentration²², qui s'appliquent aux opérateurs des chaînes de télévision, qu'ils soient français ou étrangers, limitent aussi de manière indirecte le contrôle par un acteur étranger. À cet égard, la loi du 1^{er} février 1994, dite loi Carignon, du nom du ministre de la Communication alors en place, réduit très fortement la portée du dispositif anti-concentration prévu antérieurement, en particulier en permettant à un groupe de détenir non plus 25 % mais 49 % d'un réseau privé de télévision. Parmi les diverses dispositions de la loi du 1^{er} août 2000, figurent des règles anti-concentration. Il est ainsi interdit de « contrôler » plus de cinq sociétés titu-

21. J. Hughes, « The global marketplace : making sense of the future », dans J. Hughes, *e-britannia : the communication revolution*, University of Luton Press, pp. 23-67, cité dans Gillian Doyle, op. cité, p. 123.

22. Entendue ici au sens de contrôle de la part du capital d'une entreprise de télévision qu'un investisseur peut détenir.

lares d'une autorisation nationale de service de télévision numérique, de détenir plus de 49 % d'une chaîne numérique, de détenir à la fois une autorisation nationale et une autorisation locale.

Ces règles limitant l'investissement étranger dans certains médias et dans certains secteurs de l'industrie de la communication ne constituent qu'une faible protection. Tout d'abord, elles ne concernent que les participations d'acteurs non-européens : les Européens bénéficiant des garanties juridiques des divers traités européens instituant un marché unique. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné en introduction, les autorités publiques comme les régulateurs ne se sont guère intéressés à cette question. L'actionnariat des groupes de communication français et plus encore étrangers est fréquemment une inconnue pour les autorités françaises. Dans les domaines où des garde-fous juridiques existent, et qui donnent lieu à l'attribution de licences, les titulaires des licences doivent avertir les régulateurs de toute modification de leur actionnariat. Néanmoins, ces dernières années, fort peu de transactions ont généré le déclenchement de procédures. Notons que les prises de participation de Bertelsmann, en particulier dans la télévision hertzienne, qui suscitent de fortes craintes chez les acteurs industriels du secteur, échappent à ces règles, puisque Bertelsmann est une société allemande, donc relève de l'Union européenne.

Seules les entrées d'acteurs américains dans la boucle locale radio ont donné lieu à des commentaires et des études, mais qui n'ont pas abouti à une interdiction ou à une limitation de la pénétration américaine. La fusion entre Vivendi et Seagram Universal, puis les activités entre USA Networks et Vivendi Universal et entre Liberty Media et Vivendi Universal, qui conduisent les intérêts américains au-delà des seuils autorisés, ont en revanche provoqué d'importants débats dans la presse, au sein des instances de régulation, comme entre les instances de régulation, le gouvernement et le Conseil d'État (qui est l'autorité

suprême de la hiérarchie de l'ordre administratif). Les deux dernières transactions en particulier sont révélatrices du trouble dans lequel se trouvent placées les autorités. En effet, elles ne savent comment interpréter les règles existantes. L'objet de leur questionnement est double. Elles s'interrogent afin de savoir si la règle du 20 % s'applique à l'ensemble du capital ou seulement au capital fixe. De même, les autorités hésitent à remonter la « chaîne » des sociétés pour définir quels sont les actionnaires ultimes. Le Conseil d'État, instance suprême de l'ordre administratif français, dans un avis relatif aux opérations conduites par Vivendi et rendu public en juin 2002 ne s'est pas prononcé pour une application stricte de la loi. « Selon le Conseil, il faut en fait s'assurer que les différents groupes d'investisseurs concernés sont bien contrôlés à plus de 51 % par des capitaux communautaires²³ ». Par ailleurs, le Conseil d'État établit que c'est l'ensemble du capital et non seulement le capital fixe qui doit être pris en compte²⁴.

Des responsables des instances françaises de réglementation, en l'occurrence du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) que nous avons contactés, ont remarqué que la pratique du CSA est d'arrêter les recherches dès qu'il est face à une « succursale » européenne, c'est-à-dire une société communautaire. Il suffirait donc dans cette perspective, pour des investisseurs non-européens, de constituer une société écran, installée dans la Communauté européenne, pour se soustraire aux règles des seuils d'investissement. Rien de très sérieux n'empêche l'entrée des capitaux étrangers. Les responsables de l'Autorité de régulation des télécommunications, que nous avons interrogés, ont tenu un discours très voisin de celui de leurs « collègues » du CSA. Le seuil du 20 % d'investissements étrangers dans les réseaux utilisant des fréquences radioélectriques est qualifié de « cache-misère ». Tout d'abord, cette règle est essentiellement destinée à aligner le traitement que reçoivent les opérateurs étrangers en France sur

23. *Le Monde*, 28 juin 2002.

24. *Lettre du CSA*, n° 153, 2 juillet 2002.

celui que les acteurs français reçoivent à l'étranger et, en particulier, aux États-Unis. La règle du 20 % a été adoptée en France parce que ce même seuil est en vigueur aux États-Unis. La règle aurait pu être abandonnée par la France si les États-Unis avaient fait de même lors des négociations de l'OMC en 1997, mais tel n'a pas été le cas. Ensuite, bien que la loi dispose que ce seuil concerne les participations directes, comme indirectes, dans les faits, seules les participations directes sont surveillées.

Comme en matière audiovisuelle, il suffit à un opérateur non-européen de créer une société dans l'un des pays membres de l'Union européenne. À titre d'exemple, les filiales européennes du groupe américain UPC, actif dans le câble et les télécommunications, sont des filiales d'une société de droit néerlandais. Le régulateur ne sanctionne pas le fait que la maison-mère ne soit pas européenne. Son souci n'est pas tant la nationalité de la maison-mère que sa solidité financière. En effet, les titulaires de licences de téléphonie doivent présenter des garanties techniques, mais également financières, afin de préserver la qualité et la continuité du service, comme la fiabilité de la société dans ses relations avec ses partenaires, notamment ceux avec lesquels elle conclut des accords d'interconnexion.

Les moyens de collecte de l'information à la disposition du régulateur sont faibles. Ils reposent sur les déclarations des candidats à l'obtention des licences et de l'engagement qu'ils prennent d'avertir le régulateur de tout changement capitalistique important. Le rapport aux opérateurs repose sur la confiance, nous a-t-on déclaré. L'ART n'a guère les moyens de vérifier par elle-même. Ses services ne disposent ainsi pas de statistiques permettant de distinguer la part de chaque type d'opérateurs, selon la nationalité de la société-mère, à la réalisation du chiffre d'affaires des télécommunications en France. De plus, il semble que les collaborations sur cette question

entre les deux régulateurs, comme entre régulateurs et autorités publiques, soient très réduites, voire nulles. De même, ce thème est peu abordé lors de contacts avec des autorités de régulation d'autres pays. La route est donc ouverte à la pénétration des intérêts étrangers.

En somme, la priorité des autorités publiques, en France comme dans d'autres pays d'Europe a d'abord été de favoriser le développement de groupes de grande taille, ce qui a conduit nombre de pays européens à relâcher les mesures anti-concentration dans les secteurs des communications durant les années 1990²⁵. Nombre de pays se sont refusés à instaurer une réglementation spécifique pour s'en remettre au seul droit commun de la concurrence et aux institutions en charge de son respect. Gillian Doyle remarque également que toutes les tentatives de définition d'une règle européenne en matière de concentration médiatique ont échoué.

.....

2. Une présence contrastée des intérêts étrangers

L'importance de la propriété étrangère est nettement différente selon que l'on considère les participations au sein du capital des groupes de communication, ou les investissements directs dans les divers secteurs.

2.1. L'importance de la présence étrangère au sein du capital des holdings de communication

Vivendi Universal

Vivendi Universal (VU) est fondé en décembre 2000 par la fusion entre Canal Plus, Vivendi et Seagram²⁶. Vivendi Universal a ainsi de

25. Gillian Doyle, op. cité.

26. Seagram était un groupe industriel de la boisson, également propriétaire des studios Universal, d'une major de l'édition discographique et d'autres actifs américains très importants relevant de la communication.

multiples ancêtres. La chaîne Canal Plus est créée en 1984 sous l'autorité directe de la présidence de la République, qui va sélectionner les investisseurs retenus, ainsi que configurer un cadre d'exploitation particulièrement favorable à cette chaîne, la seule chaîne à péage hertzienne française, en contrepartie du soutien de cette dernière en faveur du cinéma français. Canal Plus est d'ailleurs placé sous la présidence d'un ami personnel du président de la République, André Rousselet. Canal Plus est alors la pierre angulaire de la politique industrielle en direction du cinéma. Cette chaîne va acquérir, et conserver jusqu'à aujourd'hui, un rôle de premier plan dans la production cinématographique et, ainsi, dans le financement du cinéma français. Cette chaîne à péage, qui est notamment destinée à doter la France d'une expertise et d'une avance industrielles dans ces nouvelles formes de diffusion, est attribuée à un groupe de partenaires français. Havas est l'un des actionnaires de Canal Plus, de même que la Compagnie Générale des Eaux (CGE) qui allait plus tard changer de nom pour devenir Vivendi. Ce groupe est alors présent dans l'adduction d'eau, dans l'énergie et se diversifie dans la communication dès le début des années 1980. La CGE ne souscrit, en 1983, que 15 % du capital de Canal Plus. En 1998, Havas fusionne avec la CGE-Vivendi. Havas est alors entièrement sous le contrôle de Vivendi. À l'occasion de cette absorption, la part de Vivendi dans Canal Plus passe à 34 %.

En 1999, Vivendi atteint un taux de 49 % dans le capital de Canal Plus, grâce à l'achat des participations détenues par le groupe Richemont. Grâce à son alliance avec AOL-CompuServe France, Vivendi devient un important fournisseur d'accès à Internet (FAI) en France, avant que le groupe n'annonce son intention de se retirer, à la suite de la création avec Vodafone (50-50) du portail Vizzavi. En décembre 2000, intervient une

fusion entre Canal Plus, Vivendi et Seagram, industriel de la boisson, mais également propriétaire des studios Universal et d'Universal Music. Le groupe Vivendi Universal (VU) est alors fondé.

Jusqu'au départ de Jean-Marie Messier en 2002 et la déconfiture boursière, financière et industrielle de VU, la stratégie du groupe semble privilégier l'acquisition de nouvelles positions dans les contenus aux États-Unis. Le pari industriel promu par Jean-Marie Messier repose sur la perspective de diffuser des contenus américains en Europe, où le groupe possède des positions dans les contenus mais aussi de très fortes positions dans les « contenants » notamment audiovisuels (Canal Plus, Canal Satellite et les filiales étrangères du Groupe Canal) et dans les télécommunications et les portails. Le groupe prend également pied dans les contenants aux États-Unis. En somme, cette stratégie devait à terme conduire à l'accroissement de l'Amérique du Nord dans la composition du chiffre d'affaires du groupe. Avec les transactions annoncées en décembre 2001, en particulier la reprise de l'actif de USA Networks dans le cinéma et la télévision et l'entrée au capital du bouquet satellitaire américain Echo Star, la part des États-Unis dans le chiffre d'affaires doit passer, selon les prévisions alors réalisées, de 20 % à 40 %, tandis que celle de la France doit s'établir à 40 % et celle du reste de l'Europe à 20 %²⁷.

Dans la communication, outre ses positions en Amérique du Nord et d'autres filiales internationales, essentiellement européennes, Vivendi Universal est alors leader ou second dans de nombreux secteurs des industries de la culture et de la communication françaises, notamment dans la presse, l'édition, la télévision à péage, les réseaux de télévision câblée, les bouquets satellitaires, l'édition de chaînes thématiques, la production et la distribution cinématographiques, les télécommunications fixes et mobiles et les portails²⁸.

27. Source : Martine Orange, « Vivendi Universal veut s'imposer comme géant des médias aux États-Unis », *Le Monde*, mardi 18 décembre 2001, p. 21.

28. Vivendi Universal détient par ailleurs une participation dans Vivendi Environnement, d'environ 40 %.

En 2002, d'importants bouleversements sont constatés. Le pôle presse magazine « information professionnelle et santé » de Vivendi Universal Publishing, qui comprend pour l'essentiel des actifs français, est cédé. Il en va de même de Telepiù, la plate-forme de télévision à péage italienne. Puis, avec la nomination de Jean-René Fourtou à la place de Jean-Marie Messier, un très important programme de cession d'actifs dits « non stratégiques » est annoncé. La participation dans le portail Vizzavi est cédée à Vodafone, à l'exception de Vizzavi France, et la cession du pôle « presse grand public » et « Comareg » (presse gratuite) à la Socpresse sont annoncées. L'ensemble des activités d'édition de livres sont vendues, notamment au groupe Lagardère. Un accord définitif est conclu avec EchoStar Communications Corporation pour la vente à EchoStar de la totalité de la participation de Vivendi Universal dans l'opérateur satellitaire nord-américain. En 2003, ce mouvement se poursuit. VU cède 32,19 millions de bons de souscription de USA Interactive et vend ses activités dans les télécommunications fixes en Hongrie. Puis, Vivendi Universal et General Electric signent un accord définitif de fusion entre leurs filiales respectives NBC et Vivendi Universal Entertainment. La nouvelle entité doit comprendre la chaîne nationale américaine NBC, les chaînes câblées CNBC, MSNBC et USA Network, le studio de production de films Universal Pictures, le producteur et distributeur de programmes pour la télévision Universal Television ainsi que des parcs thématiques. Vivendi conservera 20 % de ce nouvel ensemble, NBC Universal, dont la valeur est estimée à 43 milliards de dollars et qui sera le sixième groupe de communication mondial. Notons que Vivendi pourra sortir du capital de NBC Universal en 2006²⁹.

Vivendi quitte ainsi les États-Unis et ne conserve que les télécommunications avec SFR-

Cegetel (56 %) en France et Maroc Telecom (35 %), la télévision payante et la distribution par satellite avec Canal Plus, la musique avec Universal Music et les jeux vidéo (VU Games). Ces deux dernières filiales sont, cependant, à vendre. Le recentrage sur les médias et les télécommunications apparaît toutefois comme provisoire du fait de l'absence de synergies industrielles entre les deux secteurs et des pressions extérieures en particulier de Vodafone, important actionnaire de SFR-Cegetel.

Le chiffre d'affaires *pro forma* en 2003 est de 25,5 milliards d'euros comparativement à 58,2 milliards en 2002.

L'actionnariat de Vivendi est particulièrement complexe et a fortement évolué entre 2000 et 2003³⁰. Il comprend de très nombreux actionnaires individuels, plus d'un million (1 036 000 au 31 décembre 2000, alors que la France totalise environ 5,6 millions d'actionnaires particuliers directs). Ensemble, ils détiennent alors 20 % du capital de Vivendi Universal, ce qui en fait collectivement le premier actionnaire du groupe. Vivendi Universal a ainsi multiplié par cinq le nombre de ses actionnaires individuels en l'espace de trois ans : 200 000 à la fin de 1997, 250 000 à la fin de 1998 et plus de 700 000 à la fin de 1999. Le groupe conforte ainsi sa position de numéro 1 en France des sociétés cotées par le nombre de ses actionnaires (hors privatisées). Par ailleurs, ce capital comprend de nombreuses participations étrangères. En février 2001³¹, les actionnaires individuels français détenaient 20 % du capital, ce qui en fait collectivement le premier actionnaire du groupe. Le reste du capital se répartissait comme suit : institutionnels français, 18 % ; institutionnels européens, 33 % ; autres, 29 % (dont américains, 25 %). De plus en plus international, le capital de Vivendi Universal était toutefois détenu à plus de 70 % par des actionnaires européens mais le niveau de détention des actionnaires

29. Source : *La tribune*, 8 octobre 2003.

30. Sauf mention contraire, les informations qui suivent sont extraites d'un communiqué de la direction du groupe publié le 16 février 2001 sur le site Internet de Vivendi Universal, consulté le 13 janvier 2002.

31. Sauf mention contraire, les informations qui suivent sont extraites d'un communiqué de la direction du groupe publié le 16 février 2001 sur le site Internet de Vivendi Universal, consulté le 13 janvier 2002.

américains était passé de 9 % à 25 % en un an. Les capitaux français, individuels et institutionnels, sont donc nettement minoritaires, 38 %. La comparaison entre 2001 et 2003 est difficile. Au 17 décembre 2003³², seuls sont recensés les principaux actionnaires nominatifs ou ayant adressé une déclaration à la société. Ces actionnaires ne représentent que 14,5 % des actions et des droits de vote, le reste étant dispersé et présenté sous la catégorie générique « Autres ». Il est bien difficile sur ces bases parcellaires de connaître l'importance actuelle des intérêts étrangers dans le capital de Vivendi Universal. Mentionnons, toutefois, que l'américaine Liberty Media (3,44 % des actions) s'est retirée et que la participation de la famille Bronfman est passée de quelque 8 % à 2,16 %.

Lagardère

Le groupe Lagardère³³ a longtemps été structuré autour de trois pôles, la communication, les hautes technologies, à travers son partenariat dans le pôle européen de l'espace et de l'aéronautique EADS, et l'automobile. Depuis août 2003, le groupe s'est retiré de l'automobile. Le chiffre d'affaires 2002 s'est élevé à 13 216 milliards d'euros, dont 8 095 millions dans la communication, 4 339 millions dans les technologies et 782 millions dans l'automobile. Lagardère est clairement un conglomérat. Toutefois, une présence dans différents métiers permet au groupe d'être au cœur d'importants enjeux politiques européens comme français. Il est un acteur de l'industrie européenne de l'aéronautique, de l'espace et de la défense, tout en se présentant comme le défenseur de l'exemption culturelle française. Les déclarations des dirigeants du groupe à l'occasion de l'acquisition des activités européennes et sud-américaines du pôle éditorial de Vivendi, VUP, ont été significatives. Lagardère se présente comme le champion du capital national face aux

capitaux étrangers, en particulier face aux fonds de pension américains. Le groupe bénéficie de soutiens politiques certains. Certes, ceux-ci n'ont pas suffi pour emporter TF1 en 1987 mais ils ont permis au groupe d'être sauvé de la déroute en 1992, après la faillite de La Cinq, grâce à l'intervention du Crédit Lyonnais. En 1999, l'accord de Lionel Jospin a permis la création d'EADS et d'assurer un rôle central à Lagardère dans ce groupe. De même, à la fin 2002, le gouvernement français a clairement soutenu la « solution française » que représentait à ses yeux le candidat Lagardère pour l'achat de VUP. Ce soutien s'est affirmé malgré une vive opposition des éditeurs indépendants, en particulier des Éditions du Seuil, de Gallimard et de la Martinière ainsi que des oppositions du Syndicat de la Librairie Française et de représentants du monde littéraire et culturel.

Dans le domaine de la communication, Lagardère est l'héritier d'une des plus anciennes entreprises françaises du secteur, Hachette, fondée en 1826, et active dans le livre, la presse et la distribution. Avec l'acquisition de VUP en octobre 2002, Lagardère a absorbé l'autre acteur du duopole, qui avec lui dominait l'édition et la presse magazine. Dans ses discours, Lagardère présente son activité comme conciliant les avantages de l'intégration horizontale multimédiatique internationale, d'une part, et ceux de l'intégration verticale, d'autre part. Lagardère est l'acteur français dominant de la presse magazine et de l'édition de livres. Le groupe est également un acteur important de la télévision par câble et par satellite et du multimédia. Présent aux différents niveaux de la filière, le groupe cumule les avantages de l'intégration verticale et, quoique dans une moindre mesure, de la diversification multimédiatique.

Lagardère devra néanmoins se retirer partiellement de l'édition, puisque les autorités européennes de la concurrence ne l'autorisent à con-

32. Source : les informations les plus récentes relatives à l'actionnariat de Vivendi sont extraites du site Internet de Vivendi, consulté le 20 janvier 2003.

33. Sauf mention contraire, les informations citées ci-dessous sont issues du site Internet de Lagardère, consulté le 14 janvier 2004 et du rapport d'activité 2002.

server que 40 % d'EDITIS, la structure qui regroupe les anciennes activités édition de VUP. Lagardère devient tout de même numéro 1 en France et en Espagne dans l'édition. Les opposants à la fusion ont insisté sur le danger d'une situation où Lagardère détient 90 % du marché du dictionnaire, 80 % de l'édition scolaire, près de 50 % du secteur poche et environ 70 % de la distribution du livre en France. Il convient de souligner que, quelle que soit la taille du groupe à l'échelle française, les activités éditoriales ne feront de Lagardère que le numéro trois européen et le numéro cinq mondial, derrière Pearson, Bertelsmann, Mac Graw-Hill et Thomson³⁴. De surcroît, les activités sont peu internationalisées puisque le nouvel ensemble réalise 62 % de son activité en France. Le continent nord-américain est particulièrement absent de son activité, contrairement aux positionnements de ses concurrents. Globalement, Lagardère est surtout positionné en France (33 % de son chiffre d'affaires en 2002), dans le reste de l'Europe (26 %) et en Amérique du Nord (24 %).

Le management de Lagardère est français. Le groupe a longtemps été dirigé par Jean-Luc Lagardère. Lors de son décès en 2003, son fils Arnaud a pris la relève. Le statut juridique du groupe est particulier puisqu'il s'agit d'une société en commandite. Les droits des « gérants », c'est-à-dire en fait des managers, sont protégés par rapport à ceux des actionnaires qui sont plus limités que dans d'autres formes juridiques. La famille Lagardère dispose ainsi d'une assez large autonomie statutairement garantie. Au 31 décembre 2002, la structure capitalistique montre la domination du capital fixe par rapport au capital flottant (15,78 %), mais aussi l'importance de la présence étrangère. Les investisseurs étrangers détiennent 43,10 % des actions, les investisseurs français 25,99 %. À cela s'ajoute la part de Lagardère Capital Management (6,98 %) qui regroupe les participations des Lagardère et celle du groupe Daimler Chrysler (3,71 %). La pré-

sence de ce dernier est liée à la constitution du pôle européen de l'espace et de l'aéronautique EADS.

Pinault-Printemps-La Redoute

Le groupe Pinault-Printemps-La Redoute (PPR) n'est pas à titre principal un groupe de communication. Il se qualifie de groupe de « distribution spécialisée » et se présente comme le leader en Europe dans ce domaine. Ses activités se répartissent en trois pôles : professionnel, luxe (dont le groupe Gucci) et le plus important, le pôle « grand public » qui regroupe diverses enseignes de distribution, dont la FNAC. Son chiffre d'affaires s'est élevé à 24,3 milliards en 2003. La FNAC, active dans huit pays, réalise un chiffre d'affaires de 3,811.6 millions d'euros en 2003, en augmentation de 7,6 % par rapport à 2002. La FNAC est le leader de la distribution de produits culturels et de loisirs en France (79,7 % du chiffre d'affaires), en Belgique (5 % du chiffre d'affaires), en Espagne (6,8 du chiffre d'affaires) et au Portugal (4,5 % du chiffre d'affaires). Près de 25 % du chiffre d'affaires est réalisé à l'international. La FNAC est également un acteur incontournable du commerce électronique des produits culturels. En 2003, le chiffre d'affaires de la FNAC sur Internet s'est élevé 113 millions d'euros. Cette entreprise emploie 18 223 personnes au 31 décembre 2002. PPR est dominé par des intérêts français et en particulier par la famille Pinault, malgré une présence significative d'investisseurs étrangers. Au 31 décembre 2002, le Groupe compte plus de 180 000 actionnaires individuels. Les actionnaires individuels détiennent 13,3 % du capital, dont 11 % sont au porteur. Une part de 36,4 % du capital est détenue par des investisseurs institutionnels, dont 15,8 % par des non-résidents. Les investisseurs institutionnels internationaux représentent 27,3 % du flottant. Au 10 janvier 2003, le holding Artémis, dominé par la famille Pinault, détient 42,2 % du capital mais 57 % des droits de vote.

34. Source : *Union Presse*, n° 254, décembre 2002, p. 9.

La sphère Bouygues

L'entreprise de bâtiments, de travaux publics et de services aux collectivités, Bouygues, s'est diversifiée durant les années 1980 et 1990 dans la communication pour devenir un des premiers acteurs français du domaine, le premier de la télévision commerciale, avec le groupe TF1, et le troisième de la téléphonie mobile, avec Bouygues Telecom. Le capital de Bouygues est dominé par des capitaux français. Il se répartit d'abord entre des participations familiales : 14,7 % des actions et 22,1 % des droits de vote pour le holding contrôlé par les deux fils du fondateur, 1,5 % et 2,6 % par sa veuve, 3 % et 4,2 % par le groupe Pinault, 4,8 % et 3,9 % par le groupe Arnault. Les autres actionnaires français réunissent 20,3 % des actions et 16,3 % des droits de vote et les actionnaires étrangers, respectivement 20,3 % et 16,3 %.

Le groupe TF1 est le premier des acteurs de la télévision commerciale à financement publicitaire en France, notamment avec la chaîne hertzienne la plus regardée, TF1. Entre 1987, date de la privatisation de TF1 et 2002, le Groupe TF1 s'est développé en amont et en aval de l'industrie audiovisuelle, tout en conservant sa primauté dans la télévision gratuite. Il est ainsi présent dans la télévision par satellite, en tant qu'opérateur principal de Télévision Par Satellite (TPS), dans l'édition de chaînes thématiques, la production cinématographique, l'édition de vidéo et de jeux vidéo, les produits dérivés, etc. Depuis sa privatisation, la chaîne TF1 réalise une audience largement supérieure à celle de ses concurrents, avec une part d'audience moyenne de 32,7 % sur les individus âgés de 4 ans et plus. Ses recettes publicitaires sont très importantes, ce qui lui permet d'acquérir les meilleurs programmes, en particulier les retransmissions sportives et les films. En 2003, le groupe TF1 a comptabilisé 2,8 milliards d'euros de produits d'exploitation, dont 49 % dans les activités dites de diversification, c'est-à-dire hors du chiffre d'affaires de la chaîne TF1 elle-même. TF1 est un groupe sous contrôle familial indirect. En effet, en juin 2003, Bouygues est le plus important actionnaire de TF1 avec 41 % des actions. Il est lié par un pacte avec une ban-

que, la Société Générale, qui détient 1,5 % des actions. Les autres actionnaires français rassemblent 29,8 % des actions, les actionnaires européens 20,1 %, les actionnaires non-européens un peu plus de 6 %. TF1 est donc clairement dominé par des capitaux français.

Bouygues Telecom, dernier venu dans le domaine de la téléphonie mobile et troisième opérateur du secteur, a réalisé un chiffre d'affaires de 2,7 milliards d'euros en 2002. En octobre 2003, le groupe Bouygues détient 83 % du capital de Bouygues Telecom, la société de services aux collectivités, JC Decaux, 10,5 %, la banque BNP Paribas, 6,5 %.

Pathé

Pathé est un important acteur de la production, de la distribution et de l'exploitation cinématographiques. Il est détenu à 100 % par une personne physique de nationalité française, Jérôme Seydoux. Pathé commercialise un catalogue de droits audiovisuels et il est l'opérateur de plusieurs chaînes diffusées sur le câble et le satellite. Pathé exploite ainsi Voyage, Pathé Comédie et Sport. En 2002, Pathé a réalisé un chiffre d'affaires de 723 millions d'euros, en augmentation de 27 % par rapport à 2001.

Une partie des activités du groupe a fusionné avec Vivendi en 1999. Toutefois, Pathé a survécu. À la suite de cette fusion, la société Fornier qui est détenue à 100 % par Jérôme Seydoux et sa famille, a racheté à Vivendi, pour 3,417 milliards de francs, tout l'actif opérationnel de Pathé dans le cinéma (le réseau de salles, les sociétés de productions, etc.), les chaînes thématiques (Voyage et Pathé Sport) ainsi que les participations dans le quotidien *Libération* et dans le club de football l'Olympique lyonnais. Ce groupe reconstitué est à nouveau baptisé Pathé. Il est à noter que les actifs dans la télévision payante par satellite sont restés chez Vivendi (17 % de BskyB et 20 % de CanalSatellite). « Chacun sera dans son rôle : Pathé dans le cinéma et nous dans la télévision payante », a résumé Pierre Lescure, jusqu'à récemment président-directeur général

de Canal+³⁵. Pathé se positionne également pour exploiter les occasions offertes par l'avènement de la télévision numérique terrestre. Enfin, Pathé détient diverses participations financières : 0,6 % du capital de Vivendi, 32,4 % de Chargeurs, groupe industriel textile de taille mondiale qui a réalisé, en 2002, un chiffre d'affaires de 1,1 milliard d'euros avec 87 % de ses ventes hors de France, et 21,77 % du capital de la société éditrice du journal *Libération*.

2.2. Les participations directes des capitaux étrangers dans les divers secteurs des industries culturelles et de la communication

La presse

Globalement, la presse est un acteur économique important. Avec un chiffre d'affaires de 10,3 milliards d'euros en 2002, la presse écrite devance largement la télévision (environ 5 milliards d'euros) et l'édition (2,5 milliards)³⁶. En France, près de 7 milliards d'exemplaires de publications sont mis à la disposition du public dont plus de 5 milliards pour la seule presse grand public. Arrivent très largement en tête les magazines (44 %), suivis de la presse quotidienne régionale ou départementale (37 %), puis la presse quotidienne nationale (12 %)³⁷. Cependant, les tirages stagnent car le nombre de lecteurs des journaux payants n'augmente pas. Les titres de presse sont, pour la plupart, très dépendants de la publicité (en moyenne 50 % de leurs recettes). Dans ce contexte, la concurrence de la presse d'information gratuite, qui s'est fortement développée en France en 2003, est redoutable.

Les situations économiques différenciées entre les divers sous-secteurs de la presse tout comme les stratégies des acteurs conduisent à d'importants mouvements capitalistiques. La concentration s'accroît, les industriels extérieurs s'intéressent au secteur, tandis que certains groupes de presse – peu nombreux il est vrai –³⁸ se diversifient ou envisagent de se diversifier, par exemple dans l'hertzien numérique, la télévision hertzienne locale, ou les chaînes de télévision thématiques. De manière générale, la pénétration du capital étranger accompagne ces mouvements et elle apparaît d'ores et déjà significative.

Bien qu'une majorité de titres reste la propriété de groupes français, les intérêts étrangers sont fortement représentés au sein de la presse magazine dont la situation économique est assez largement favorable et dont le taux de concentration est élevé. L'entreprise allemande Bertelsmann, par l'intermédiaire de Prisma Presse est le second opérateur du secteur. Le groupe anglais Emap possède également de fortes positions (Le chasseur français, TéléStar, etc.). Les intérêts industriels français sont d'abord représentés par le premier acteur du secteur, Hachette Filipacchi Médias (HFM), filiale de Lagardère. HFM est le premier éditeur de presse magazine au monde, avec 238 titres dans 36 pays (dont 43 magazines en France) représentant plus de 1 milliard d'exemplaires. Son chiffre d'affaires totalise 2,2 milliards d'euros, dont 54 % à l'international. Par ailleurs, les fonds d'investissement Cinven, Carlyle et Apax détiennent de nombreux titres d'information professionnelle et santé tandis que la Socpresse contrôle le groupe Express-Expansion-L'Étudiant. Dassault qui est un important acteur industriel de l'armement, de l'aéronautique et de l'espace a annoncé en mars 2004 qu'il avait conclu une entente avec plusieurs actionnai-

35. Source : « Vivendi absorbe Pathé et s'invite dans le groupe de Rupert Murdoch », site Internet du *Monde interactif*, mis à jour le 8 juin 1999, consulté le 13 janvier 2002.

36. Source : *La tribune*, 19 novembre 2003.

37. Source : *La tribune*, 19 novembre 2003.

38. On peut citer, parmi les plus marquants, les exemples de *L'Équipe*, du *Monde* ou de *Ouest France*.

res en vertu de laquelle il détiendra 80 % du capital de la Socpresse.

La presse quotidienne régionale (PQR) est encore dominée par des intérêts français, dont la Socpresse du groupe Dassault et le groupe HFM de Lagardère. Seuls deux groupes « indépendants » subsistent, *Ouest-France* et *Sud-Ouest*, eux-mêmes en position extrêmement dominante sur leur territoire respectif. Les intérêts industriels étrangers sont néanmoins présents dans la presse quotidienne régionale. Fréquemment, ils y sont entrés en accompagnant des prises de participation d'acteurs français de la presse, notamment de la presse quotidienne nationale (PQN). L'opération la plus marquante à cet égard est certainement celle de Presse Europe Région (PER). *Le Monde* et un ensemble de partenaires regroupés au sein de PER (*La Stampa* [Italie], *El País* [Espagne] et Edipresse [Suisse] ont pris diverses participations au sein du capital de plusieurs titres de la PQR, dont le *Midi Libre*. Le Monde SA détient 51 % de Presse Europe Région³⁹. Par ailleurs, Rossel, le plus important groupe de presse francophone en Belgique, (détenu à 40 % par la Socpresse, du groupe Dassault), détient 25 % de *La Voix du Nord*.

Moins de dix quotidiens nationaux d'information générale subsistent en 2004. La presse quotidienne nationale voit également son degré de concentration s'élever. Les difficultés de la presse quotidienne nationale ou les stratégies de diversification des groupes de presse comme des groupes extérieurs ont conduit les plus importants quotidiens nationaux à ouvrir leur capital, y compris, directement ou indirectement, à des investisseurs étrangers. Outre des acteurs étrangers de la presse, les entreprises de capital de risque étrangères, comme des fonds de retraite américains, ont pris des positions, toutefois très minoritaires. Les intérêts français demeurent nettement majoritaires.

Les quotidiens nationaux spécialisés n'échappent pas à ces mouvements d'ouverture. La presse quotidienne d'information économique et financière compte deux titres. *Les Échos* appartient au groupe britannique Pearson, tandis que *La Tribune* relève du groupe français, plutôt spécialisé dans les activités du « luxe », LVMH (Louis Vuitton Moët Hennessy). Le quotidien *l'Équipe* appartient au groupe Amaury, qui possède aussi *Le Parisien*. Le groupe Amaury est un groupe français⁴⁰.

L'édition

Avec un chiffre d'affaires de 2,7 milliards d'euros (clubs compris), en hausse de 2,3 %, l'édition enregistre en 2002 sa quatrième année de croissance consécutive⁴¹. L'édition française, durant ces dernières années, a été organisée autour d'un duopole (Vivendi et Lagardère) et de structures moyennes ou petites, encore souvent à capitaux familiaux. Après l'acquisition des activités européennes d'édition de Vivendi (EDITIS) par Lagardère, le nouvel ensemble est en très forte domination sur l'édition proprement dite mais plus encore sur la distribution. Avec la décision prise en janvier 2004 par la Commission européenne, Lagardère ne conservera que 40 % du périmètre consolidé d'EDITIS. Lagardère doit vendre le reste. Il a d'ores et déjà annoncé qu'il va privilégier une vente en bloc. La structuration du secteur de l'édition en France est aujourd'hui instable. Toutefois, Lagardère en sera l'acteur dominant.

Les intérêts industriels étrangers sont représentés directement dans l'édition française, à travers des prises de participation ou de contrôle de maisons familiales, accroissant ainsi la concentration du secteur à l'échelle non plus française, mais européenne et mondiale. L'éditeur italien Rizzoli a ainsi acquis la prestigieuse maison Flammarion. Mais les intérêts industriels français, avec les éditeurs contrôlés par Lagardère et les autres

39. Source : site Internet de la Société des lecteurs du *Monde*, consulté le 12 janvier 2002.

40. Le groupe Amaury est détenu à hauteur de 75 % par Philippe Amaury et de 25 % par Hachette.

41. Source : Bilan statistique du Syndicat national de l'édition.

maisons indépendantes, restent encore dominants.

La radio

La radio est un secteur sensiblement pénétré par les intérêts étrangers. Généralement, sont distinguées les radios nationales publiques, les radios dites « périphériques », telles que RTL et Europe 1, qui sont des radios nationales privées, les réseaux nationaux de la bande FM, les stations commerciales locales non reliées à un réseau et les radios associatives ou communautaires. Les deux catégories où les intérêts étrangers peuvent s'investir de manière rentable sont les radios périphériques et les radios commerciales de la bande FM. Le groupe allemand Bertelsmann qui est maintenant l'actionnaire de contrôle de RTL Group possède ainsi la radio française dont l'audience est la plus forte, RTL. Ce groupe détient également d'autres radios, en particulier des radios FM, telles que Fun Radio et RTL2. Les intérêts français sont représentés par le secteur public, Radio France, par les radios du groupe Lagardère et par des firmes indépendantes. Cette importance de la présence industrielle étrangère, notamment allemande, a suscité des commentaires des acteurs industriels français, comme du CSA. Les responsables du réseau radiophonique NRJ ont regretté qu'ils n'aient pu bénéficier de la réciprocité en Allemagne, c'est-à-dire y détenir deux réseaux radiophoniques. Une action a été entamée devant les instances européennes. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) a demandé que cette réciprocité puisse exister.

Le cinéma

La situation économique du cinéma français est contrastée et les intérêts étrangers très présents. En 2003, les entrées dans les salles s'élè-

vent à 174,2 millions d'entrées, soit 5,6 % de moins qu'en 2002⁴². La production française demeure importante. Sur 200 films ayant obtenu un accord de diffusion en France en 2002, 163 sont des films dits d'initiative française, tandis que, sur 860 millions d'euros investis dans la production cinématographique en France en 2002, 724 millions s'investissent dans des films d'initiative française. 678 millions sont investis par les acteurs économiques nationaux et 182 par les acteurs étrangers⁴³. Malgré le maintien d'une production française, la suprématie des films américains en France est forte. En 2003, les films français ont réalisé 60,6 millions d'entrées, soit un recul de 6,2 % par rapport à 2002 mais ils restent largement au-dessus de la moyenne observée sur les dix dernières années (51,6 millions). La part de marché des films français est estimée à 34,8 % en 2003 contre 35,0 % en 2002. En 2003, les films américains ont réalisé 92,3 millions d'entrées soit une progression de 0,4 % par rapport à 2002. Ils sont au-dessus de la moyenne observée sur les dix dernières années (84,7 millions). La part de marché du cinéma américain est estimée à 53,0 % en 2003, contre 49,9 % en 2002⁴⁴.

Le cinéma en France est donc largement « internationalisé ». Outre les différents dispositifs publics d'aide et les systèmes qui organisent des « subventions croisées » entre les acteurs professionnels, les financeurs principaux de la production cinématographique française sont les chaînes de télévision, en particulier la chaîne cryptée Canal Plus (groupe Vivendi). Il est donc crucial pour l'économie de la production cinématographique qu'un éventuel contrôle étranger ne remette en cause leurs apports au cinéma. Cela était le cas lorsque Vivendi Universal, fortement investi dans les contenus aux États-Unis, comprenait de nombreux actionnaires étrangers, en particulier américains, et que la politique industrielle

42. Source : estimations du service des études du Centre National de la Cinématographie (CNC), site Internet du CNC consulté le 26 janvier 2004.

43. Source : estimations du service des études du Centre National de la Cinématographie (CNC), site Internet du CNC consulté le 26 janvier 2004.

44. Source : estimations du service des études du Centre National de la Cinématographie (CNC), site Internet du CNC consulté le 26 janvier 2004.

du groupe consistait à diffuser en France et dans le reste de l'Europe des « contenus » américains. Maintenant que le rôle de Vivendi dans Universal est ramené à celui d'actionnaire minoritaire, la logique industrielle guide à nouveau les investissements de Canal Plus dans le cinéma français et européen. Ces investissements sont d'ailleurs prévus par le cahier des charges imposé à la chaîne par le CSA.

La distribution est très concentrée ; dix distributeurs réalisent 88,6 % des encaissements. Les intérêts étrangers sont très représentés dans la distribution cinématographique. Le numéro un est Gaumont Buena Vista International (GBVI) avec 20,3 % des encaissements en 2000. Cette entreprise, créée en 1993, distribue en France les films produits par Gaumont et par Buena Vista International (groupe Disney). GBVI est une société en nom collectif, possédée à parité par ses deux fondateurs. Une vingtaine de films sont ainsi distribués chaque année. Le second, avec 13,1 % de parts de marché, est une filiale de Paramount, UIP. Le troisième est Bac films avec 10,2 % des encaissements. Viennent ensuite UFD, Pathé Distribution, Columbia Tristar, ARP, Warner Bros. L'importance des intérêts américains dans la diffusion tient pour partie au fait que, sur les 544 films inédits diffusés en France en 2000, 194 sont américains.

L'exploitation en salles est également très concentrée mais encore sous contrôle français. En juin 2001, Pathé et Gaumont ont décidé de rassembler leurs salles au sein de EuroPalaces qui devient ainsi le leader français de son secteur et se positionne au premier rang en Europe. Près des deux-tiers du capital sont détenus par Pathé et le solde par Gaumont. En 2002, EuroPalaces réalise un chiffre d'affaires de 374 millions d'euros, et une part de marché de 22,1 %, ce qui fait de Pathé le leader du marché devant UGC. Il

est à noter que le capital d'UGC est détenu à 40 % par Vivendi⁴⁵.

La télévision par câble

La télévision par câble connaît des difficultés⁴⁶ récurrentes en France depuis son lancement sous l'égide de l'État en 1982, avec le Plan Câble. Elles ont perduré après le retrait de l'État en 1986. Plus de 6 milliards d'euros auraient été investis dans le câble depuis son lancement et jamais les câblo-opérateurs n'ont atteint le stade de la rentabilité⁴⁷. Néanmoins, depuis 1999, les réseaux de télévision câblée connaissent un certain sursaut. De décembre 1999 à décembre 2000, le nombre d'abonnés a augmenté de 7,3 %. Au 30 septembre 2001, la télévision câblée comptait 3 280 620 abonnés, soit une augmentation de 10,3 % en un an. Au 31 décembre 2003, 3,7 millions de foyers sont abonnés, tandis que le nombre de prises commercialisables est de 11,5 millions. Le pourcentage d'abonnés pour le nombre de prises a toujours été très faible. Pour l'essentiel, il s'agit d'abonnés aux services de télévision analogique. Parmi les foyers abonnés aux services de télévision, un sur quatre seulement est abonné à la télévision numérique. Les abonnements aux services d'accès à Internet, quoiqu'en très forte augmentation ne sont qu'au nombre d'environ 400 000 et seuls 55 800 foyers sont abonnés à des services de téléphonie. En termes de parts de marché, la première place est occupée par Noos, qui totalise 30 % de l'ensemble des foyers desservis (raccordés au service antenne ou abonnés à une offre commerciale), devant France Télécom Câble (24 %) qui est une filiale à 100 % de France Télécom, NC Numéricâble (21 %), UPC France (15 %) et Est Vidéocommunication (4 %).

Les investisseurs étrangers sont présents directement et indirectement sur ce marché.

45. Communiqué de Vivendi émis le 13 janvier 2004.

46. Les câblo-opérateurs en France n'ont encore jamais atteint le seuil de rentabilité, loin s'en faut.

47. Source : *La tribune*, 21 mars 2003.

Indirectement à travers leur participation significative au capital de Noos. Noos appartient à un holding unique dénommé Suez Lyonnaise Télécom⁴⁸. Aux côtés de Suez, actionnaire de référence (50,1 %) et dont le capital est lui-même dominé (56 %) par des intérêts étrangers, deux partenaires participent au capital de Suez Lyonnaise Télécom : France Télécom (27 %), opérateur historique des télécommunications et le fonds d'investissement américain Morgan Stanley Capital Partners (22,9 %). De même, NC Numéricâble qui est le troisième câblo-opérateur français est une filiale à 100 % du groupe Canal Plus donc de Vivendi, au capital dominé par des intérêts étrangers. Les capitaux américains sont directement présents dans le câble en France par l'intermédiaire d'UPC (United Pan-European Communications), groupe néerlandais à capitaux américains, quatrième câblo-opérateur. La société UPC est contrôlée par Liberty Media.

La télévision par satellite

La télévision par satellite est organisée sous forme d'un duopole, avec d'un côté l'entreprise CanalSatellite, lancée en avril 1996 et de l'autre Télévision Par Satellite (TPS), créée en décembre de la même année⁴⁹. Le dynamisme de cette industrie est à souligner. Le nombre d'abonnés a rapidement augmenté ; dès la fin de l'année 1998, le nombre d'abonnés aux bouquets numériques a rejoint le nombre d'abonnés au câble. Au 31 décembre 2002, TPS comptait 1 172 000 abonnés, tandis qu'au 31 mai 2003, Canal Satellite regroupait 2 075 000 abonnés.

TPS est contrôlée majoritairement par des intérêts industriels français : TF1 (66 %) dont le

capital est dominé par Bouygues à hauteur de 40 %, et M6 (34 %) dont la société allemande Bertelsmann détient 48 % des actions. Pour sa part, le capital de CanalSatellite appartient majoritairement au groupe Vivendi, via Canal Plus (66 %), l'autre actionnaire, avec 34 %, étant Lagardère.

Les chaînes thématiques

Les chaînes thématiques, bien qu'elles soient encore d'un poids modeste, ont connu un essor important en France, à la fin des années 1990 et au tout début des années 2000, en particulier grâce aux perspectives nouvelles offertes par le développement de la télévision par satellite numérique ainsi que par le renouveau du câble. Les perspectives de développement de la télévision numérique terrestre, quant à elles, ne cessent d'être retardées⁵⁰. En octobre 2002, il existait en France métropolitaine 98 chaînes de télévision en langue française, tous genres confondus, ayant passé une convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), comparative-ment à 84 en 2000 et à seulement 23 à la fin de 1995⁵¹. Depuis 2003, après un certain ralentissement en 2002, et malgré une situation économique défavorable, les chaînes du câble et du satellite poursuivent leur développement.

Entre 2001 et 2002, le nombre d'abonnés a augmenté de 10 %, avec 5,5 millions de foyers abonnés à une offre élargie (contre 4,5 millions en 2000). Au premier semestre 2003, les chaînes thématiques ont réuni 34,10 % de l'audience des abonnés au câble et au satellite et 10,7 % de l'audience de l'ensemble des téléspectateurs⁵². En juin 2003, le satellite représente 59 % des abon-

48. Suez a annoncé au début de mars 2004 avoir engagé des discussions exclusives avec l'américaine Liberty Media pour la vente de ses intérêts dans Noos. Liberty Media contrôle déjà le quatrième câblo-opérateur en sol français, UPC.

49. Un troisième bouquet a été lancé, AB Sat, dépendant d'un producteur audiovisuel très important AB Productions. Ce troisième bouquet ne s'est pas maintenu, ses programmes sont désormais diffusés par les deux autres opérateurs.

50. Sauf mention contraire, les informations qui suivent sont extraites d'une étude du CSA, Bilan 2002 des chaînes du câble et du satellite : croissance du parc d'abonnés et stagnation du chiffre d'affaires, *La Lettre du CSA*, n° 166. Octobre 2003.

51. Source : Francis Balle, 2001, *Médias et Société*, p. 160.

52. Association des chaînes du câble et du satellite (ACCeS), « Guides chaînes thématiques », seconde édition, en collaboration avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Centre national de la cinématographie (CNC), la Direction du développement des médias (DDM) et le Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV), 12 février 2004.

nés à une offre élargie⁵³. Les chaînes thématiques représentaient 12 % du chiffre d'affaires global de la télévision en 2002 contre 5 % en 1997⁵⁴. Toutefois, le chiffre d'affaires 2002 des chaînes thématiques qui s'élève à 848 millions d'euros ne progresse pas. Il aurait été en baisse sans l'apparition de nouvelles chaînes. Cette stagnation s'explique par la baisse des redevances versées par les distributeurs et par la diminution des recettes publicitaires. Comme le note l'étude du CSA : « la baisse des redevances affecte non seulement les nouveaux entrants, qui affrontent des conditions moins favorables et une plus forte concurrence sur leurs thématiques respectives, mais également les chaînes historiques du câble et du satellite. Pour la première fois depuis le lancement des "chaînes de complément", la croissance de leur chiffre d'affaires global enregistre un coup d'arrêt. En revanche, le résultat net global du secteur, tout en demeurant négatif, s'est amélioré de 36 millions d'euros, soit - 81 millions en 2002 contre - 117 millions en 2001. Si deux thématiques dégagent un résultat net positif (le cinéma et les chaînes destinées à la jeunesse), bon nombre de chaînes ont anticipé la baisse de leurs recettes et comprimé leurs charges d'exploitation ». Il est à noter que l'essentiel des ressources de ce marché est collecté par un petit nombre de chaînes.

Les « éditeurs » de chaînes thématiques les plus importants sont rattachés à de grands groupes de communication, en particulier audiovisuels. La plupart des éditeurs sont contrôlés par des intérêts industriels français. Comme le note l'étude du CSA, « TPS et CanalSatellite sont entrés dans une course au lancement de chaînes afin d'étoffer leur offre. L'actionnariat des chaînes montre l'implication des deux bouquets dans l'édition de thématiques ». L'intense activité des deux bouquets montre combien ce secteur est en voie d'intégration verticale. Avec le CSA, notons que « les deux bouquets satellitaires [qui] représentent la majeure partie du chiffre d'affaires des chaînes du câble et

du satellite (près de 80 %) ». Le groupe Vivendi à travers diverses structures, et tout particulièrement par Multithématiques qu'il contrôle à 64 %, est certainement le premier acteur de ce secteur. Lagardère intervient également, tant indirectement par sa présence à hauteur de 27,42 % dans Multithématiques, que directement grâce à Lagardère Images et Lagardère Thématiques. Un groupe de production audiovisuel, le Groupe AB, édite un grand nombre de chaînes. Pathé est également très présent. Enfin, les principaux diffuseurs audiovisuels français sont des éditeurs de chaînes thématiques, en particulier M6, le service public de France Télévision et TF1.

Les capitaux étrangers, outre leur présence dans l'actionnariat des groupes mentionnés ci-dessus, sont représentés à titres divers. Compte tenu du grand nombre de chaînes, comme du nombre souvent important d'actionnaires fixes dans le capital de chaque chaîne, il n'est pas possible d'évaluer de manière quantitative cette présence étrangère. Des groupes audiovisuels étrangers peuvent éditer des déclinaisons françaises de leur chaîne, tel Disney avec Disney Channel. Ils peuvent également être présents, de manière minoritaire, au sein du capital des chaînes. À titre d'exemple, Liberty Media détient 27,42 % du capital de Canal Jimmy. Enfin, les intérêts financiers étrangers, en particulier les fonds de placement ou de retraite anglo-saxons, détiennent de très nombreuses participations minoritaires au sein du capital des chaînes thématiques françaises.

La diffusion hertzienne

Ce secteur demeure, et de loin, le principal segment de la télévision française⁵⁵. Les intérêts industriels français sont dominants. Le leader de la télévision hertzienne généraliste à financement publicitaire est TF1 dont Bouygues est le principal actionnaire (40 %). Le secteur public

53. ACCeS, 2004, op. cité.

54. ACCeS, 2004, op. cité.

55. En 2002, les chaînes hertziennes ont réalisé un chiffre d'affaires de 6 milliards de francs. Source : ACCeS, 2004, op. cité.

télévisuel, en particulier France Télévision (France2, France3 et France5), occupe une place essentielle. France2 réalise généralement la seconde audience après TF1. L'offre comprend aussi la chaîne Canal Plus qui appartient à 49 % au groupe Canal Plus, qui lui-même appartient à 100 % à Vivendi. Les intérêts industriels étrangers sont essentiellement représentés par M6, détenue à hauteur de 48,4 % (le maximum permis pour un même actionnaire est de 49 %) par RTL Group qui appartient à l'allemande Bertelsmann. La montée en puissance de Bertelsmann au sein du capital de M6 par le rachat à la fin de 2003 de la majeure partie des actions détenues par Suez a créé un certain émoi parmi les professionnels français. Il a été souligné que c'était la première fois qu'un industriel étranger, aussi puissant de surcroît, détenait une telle position dans une importante chaîne française. Des discussions avec l'autorité de régulation de l'audiovisuel, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, ont conduit à une entente faisant en sorte que 14,3 % des actions de M6 détenues par RTL Group ne donnent aucun droit de vote.

Les télécommunications

Les télécommunications constituent un secteur particulier dans la mesure où la libéralisation a été la plus tardive ; le 1^{er} janvier 1998, en ce qui concerne la téléphonie vocale fixe ouverte au public. Le poids de l'opérateur historique, autrefois administration, puis entreprise publique en position de monopole, est encore dominant en termes de chiffre d'affaires et de nombre d'abonnés dans la plupart des segments des industries des télécommunications, en tout cas pour les marchés intérieurs (les marchés français). Le groupe France Télécom est aujourd'hui une société « privatisée », mais dont l'État détient encore 59 % environ du capital. Cela étant dit, les intérêts étrangers sont très représentés parmi les nouveaux entrants, qu'il s'agisse d'investisseurs financiers ou d'acteurs industriels des communications. Les divers segments sont présentés séparément.

La téléphonie vocale fixe ouverte au public est encore très largement dominée par l'opérateur historique. Il détient un monopole de fait

sur les communications locales. En effet, le dégroupage de la boucle locale a connu de grands retards, tandis que le nombre d'abonnés au câble accédant à des services de téléphonie est très faible. En revanche, les communications interurbaines et *a fortiori* internationales sont des marchés plus concurrentiels. Si les acteurs du marché professionnel font plus jouer la concurrence, le marché des ménages, en particulier pour l'interurbain, est encore dominé par France Télécom. Néanmoins, la plupart des nouveaux entrants sont des filiales de groupes industriels étrangers, très fréquemment d'anciens opérateurs historiques dans leur pays. Le second acteur de ce marché, après France Télécom, est dans une situation particulière. Il s'agit de Cegetel. La CGE (devenue Vivendi) a ambitionné, dans les années 1990, de devenir un acteur important des télécommunications compte tenu de la libéralisation annoncée en Europe. À cette fin est fondée la société Cegetel, à ambitions françaises et européennes. Une telle stratégie suppose de disposer de moyens financiers considérables ainsi que d'alliés étrangers. Plusieurs se succéderont à partir de 1996 aux côtés de Vivendi dans le capital de Cegetel. En 2003, Cegetel et SFR fusionnent. SFR est le second opérateur français de téléphonie mobile et est également sous le contrôle de Vivendi. La société tête du groupe Cegetel-SFR est désormais détenue à 55,8 % par Vivendi Universal et à 43,9 % par Vodafone. Depuis la fin des années 1990, a émergé neuf telecom (dénommée, il y a peu, LDCOM) qui, avec Cegetel, est l'un des principaux concurrents de France Télécom. Son chiffre d'affaires 2003 s'élève à 1 milliard d'euros. Aux côtés du groupe Louis Dreyfus, se trouvent au capital de neuf telecom des entreprises et investisseurs internationaux. Son actionnariat se répartit comme suit : Groupe Louis Dreyfus et employés : 42,6 %, Suez : 16,7 %, Belgacom : 8,1 %, Telecom Italia : 7 %, Crédit Suisse First Boston : 8,3 %, Wendel Investissement : 7,3 %, autres investisseurs : 10 %.

La téléphonie mobile dite de seconde génération a connu une très forte progression ces dernières années, en particulier depuis l'arrivée du troisième opérateur, qui a provoqué une forte baisse des prix. Au 31 décembre 2003, on compte

41,7 millions d'abonnés aux services de radiotéléphonie, ce qui représente un taux de pénétration de 69,1 %. La téléphonie mobile dite de seconde génération est aux mains de trois opérateurs industriels français mais des intérêts étrangers minoritaires, industriels et financiers, participent à leur capital. Orange, avec une part de marché de 48,8 % fin 2003, est une filiale à 80 % de l'opérateur historique France Télécom. SFR, du groupe Cegetel-SFR, dispose d'une part de marché de 35,5 %. Bouygues Telecom, filiale du groupe Bouygues, détient 15,9 % du marché.

La boucle locale radio (BLR) est un marché de la téléphonie qui s'est ouvert au début des années 2000. Jusqu'à présent ce marché ne s'est pas développé. Toutefois, la BLR est intéressante car l'introduction des intérêts étrangers a suscité des commentaires. Lors de son lancement, la BLR est apparue comme potentiellement très rentable aux yeux des investisseurs. L'ouverture de la boucle locale est alors un vecteur de pénétration des acteurs étrangers. Cependant, après quelques années, la plupart ont, soit quitté le marché (plusieurs faillites), soit rejoint neuf telecom du groupe français Louis Dreyfus qui est le principal opérateur dans ce domaine.

Les portails Internet

En France, le principal fournisseur d'accès à Internet (FAI), Wanadoo, est contrôlé par France Télécom. Son chiffre d'affaires 2003 est de 2 milliards d'euros, pour 4,4 millions d'abonnés. Le second, Free, fondé en 1999, est introduit en bourse en janvier 2004. Auparavant, son actionnariat était majoritairement contrôlé par son fondateur, M. Niel. Le fond Goldman Sachs détient toutefois une participation au capital. Les autres acteurs dans ce domaine sont fréquemment détenus par des intérêts étrangers. Club-internet, avec un million d'abonnés fin 2003, a été fondé par Lagardère mais appartient depuis février 2000 à T-Online, une filiale à 74 % de Deutsche Telekom. AOL, avec un million d'abonnés, est une

filiale à 100 % d'AOL Inc. depuis le retrait de Vivendi de son capital.

3. La propriété étrangère, une contrepartie de l'internationalisation des industries de la culture et de la communication

3.1. Les stratégies des acteurs industriels et financiers étrangers

Les données empiriques montrent que la pénétration du capital financier étranger dans les industries françaises de la culture et de la communication est globalement significative alors que la présence d'intérêts industriels étrangers apparaît globalement modérée mais inégale selon les secteurs ou sous-secteurs. Les présences les plus significatives sont souvent le fait de groupes européens. Dans la continuité des mouvements de diversification internationale initiés dans les années 1980, des groupes étrangers recherchent des « synergies entre plusieurs médias et la perspective d'une intégration (horizontale) multimédia-tique⁵⁶ ». Les exemples sont nombreux, cette logique semble encore rendre compte assez largement des stratégies des groupes européens, avec Bertelsmann fortement positionné dans la diffusion hertzienne, la radio, la presse périodique, avec également Emap et Pearson dans la presse, Rizzoli dans l'édition, Deutsche Telekom avec Siris et Club-internet (via sa filiale Internet, T-Online). Investir dans des firmes qui rapportent un important *cash flow* constitue une variante de cette stratégie. Une seconde logique industrielle est celle de l'intégration verticale, illustrée par Disney avec Disney Channel. À une certaine intégration verticale – Disney est présent sur la production et

56. Miège Bernard, « A l'arrière-plan de mouvements de concentration récents dans le secteur de la communication », *Les Dossiers de l'Audiovisuel*, Juillet 2000.

la diffusion à travers des chaînes thématiques – s'ajoute la diversification internationale. Là aussi, la perspective de pouvoir dégager un fort *cash flow* est très présente. Les groupes industriels européens se contentent fréquemment de positions minoritaires, en particulier lorsque les coûts d'entrée sur le marché, notamment les « coûts irréversibles », sont très élevés, ainsi que les risques.

Diversification horizontale et intégration verticale ne sont pas des stratégies propres aux groupes étrangers. En revanche, pour eux, les investissements dans les contenus semblent poser des problèmes spécifiques. Les modalités de production des contenus, comme de diffusion, de distribution et de promotion obéissent encore à des logiques différentes dans les diverses nations ou bassins linguistiques et culturels. La maîtrise des formes de production artistiques ou informationnelles dominantes en France est d'autant plus nécessaire que la valorisation des produits culturels et des contenus est aléatoire, notamment parce qu'ils incorporent généralement une part significative de travail artistique ou informationnel. Les groupes étrangers doivent également pouvoir facilement accéder à un réseau de distribution et de diffusion. En somme, les acteurs économiques intervenant dans les contenus doivent disposer *a priori* d'une insertion dans les milieux nationaux ce dont, dans les faits, peu de firmes ou de groupes étrangers disposent. Font exception à ces remarques sur les contenus, les produits très internationalisés, qui trouveront aisément un public hors de leur cadre national et culturel de production. Les animations de Disney de même que la plupart des films américains en constituent de bons exemples. Les acteurs économiques qui maîtrisent ces contenus sont d'ailleurs en position de force pour contrôler les autres niveaux de la filière.

La maîtrise des activités de réseau suppose essentiellement des compétences techniques, transposables d'un cadre national à un autre.

Certes, il convient également de maîtriser les techniques d'offre de services aux consommateurs, en particulier de marketing ou de facturation, tout comme les modalités d'articulation avec d'autres acteurs intervenant dans les contenus et les services. Mais ces savoir-faire sont moins complexes que la production directe de contenus. Il n'est donc pas étonnant que les télécommunications, en particulier les télécommunications professionnelles, la télévision par câble, les réseaux de télécommunications dits de boucle locale radio (BLR), et l'offre d'accès à Internet aient fortement attiré les acteurs étrangers. Ces opérations sont apparues, parfois à tort d'ailleurs, comme des investissements potentiellement très rentables, offrant une quasi-rente, une fois l'investissement initial amorti.

Les stratégies des acteurs financiers étrangers et les enjeux de leur présence au sein du capital des groupes français ont souvent été commentés, mais dans des sens assez contradictoires ou interrogatifs. La contradiction porte premièrement sur l'importance de la présence étrangère. Avec les autres actionnaires étrangers, les fonds institutionnels étrangers⁵⁷ représentent 35 % de la capitalisation boursière de la place de Paris et 50 % de celle du CAC 40. Toutefois, ils « ne prennent individuellement que des parts très faibles dans les entreprises : moins de 2 % du capital des entreprises du CAC 40, et le plus souvent moins de 5 % ». L'interrogation porte également sur les différences de comportements entre acteurs financiers selon leur nationalité : « les investisseurs institutionnels français tendent de plus en plus à adopter les mêmes objectifs et les mêmes comportements (*que les étrangers*)⁵⁸ ». Enfin, l'interrogation principale porte sur l'impact des demandes formulées par les acteurs financiers étrangers. « En raison de leur poids économique, les fonds institutionnels étrangers manifestent des exigences communes pour le gouvernement d'entreprise. Ces exigences sont publiées sous la forme

57. Dix fonds institutionnels sur les quinze les plus importants en France sont américains.

58. Ibidem.

de chartes et sont accompagnées de campagnes publiques dans les médias, d'activisme dans les assemblées, et d'interventions auprès des dirigeants⁵⁹ ». Mais en fait, peu d'entreprises françaises appartenant aux industries de la culture et de la communication ont réellement mis en place de nouvelles formes de gouvernance. Les thèmes de la « création de valeur » et de la gouvernance ne sont encore que des slogans de la communication financière des groupes. Nous avons également déjà signalé l'importance du maintien d'un actionnariat et d'un contrôle familiaux et la survivance, quoique sous une forme nouvelle et amoindrie, des anciens cœurs financiers.

3.2. La propriété étrangère : une absence de conséquences mécaniques

Les inégalités entre les nations

Christian Pradié a remarqué que la domination du marché financier par des acteurs américains pouvait conduire, dans différents pays dont la France, à une perte du contrôle national sur les industries de la culture et de la communication au profit de ces derniers, ce que les politiques industrielles publiques ne prennent pas suffisamment en compte⁶⁰. Force est de constater qu'en se positionnant dans le capital du holding, les intérêts étrangers acquièrent ainsi une partie de tout un ensemble d'entreprises. Cet « achat groupé » partiel facilite grandement la pénétration des intérêts étrangers qui ainsi n'ont pas à négocier chaque acquisition et à supporter les risques et les coûts de ces transactions multiples. Or, dans le cas de groupes tels que Vivendi, les intérêts étrangers acquièrent tout ou partie d'acteurs majeurs des industries de la culture et de la communication. Les opérations sont particulièrement

intéressantes pour eux lorsque ces acteurs occupent des positions industrielles « protégées », c'est-à-dire relevant de marchés où le nombre d'acteurs est juridiquement limité, comme dans la télévision hertzienne et la téléphonie mobile. Néanmoins, il convient de reconnaître que cette situation ne résulte pas des seuls manquements des politiques publiques. La constitution des groupes, financée par les marchés internationaux, correspond également à des volontés stratégiques de la part de leur management, en quête de croissance et d'internationalisation.

L'entrée des capitaux étrangers, un facteur de concentration industrielle.

En France, l'entrée des intérêts étrangers a facilité les processus de concentration industrielle à l'œuvre dans ces secteurs. La forte croissance externe de certains groupes tel que Vivendi, qui conduit à une réduction du nombre d'acteurs significatifs présents sur le marché, n'aurait pu être financée sans le recours aux marchés internationaux des capitaux. Dans d'autres contextes nationaux, en particulier au Canada, la libéralisation de l'entrée des capitaux étrangers dans les industries de la culture et de la communication est parfois considérée comme pouvant constituer un facteur de développement de la concurrence⁶¹. Une telle représentation repose en particulier sur l'idée que les marchés financiers internes sont trop étroits pour financer le développement d'offres nouvelles, d'où l'intérêt du recours aux capitaux extranationaux. Or, dans un pays comme le Canada, une ouverture aux capitaux étrangers permettrait certainement l'apparition de nouveaux entrants mais, à terme, compte-tenu de l'étroitesse du marché en question – le marché des consommateurs finaux n'augmentera évidemment pas ou que faiblement du fait de la création de nouveaux compétiteurs – un processus de concentration, au bénéfice des

59. Ibid.

60. Christian Pradié, « Comment penser la détention et le contrôle des industries de la communication », *Symposium international « Bogues 2001, Globalisme et pluralisme »*, Montréal, 24-27 avril 2002, actes à paraître.

61. C'était en particulier l'une des thématiques principales au programme de la journée d'étude organisée par le Centre d'études sur les médias et précédemment citée.

opérateurs les plus solides financièrement, se produira inévitablement.

Les avantages concurrentiels en faveur des groupes au capital « éclaté » et internationalisé

Les groupes « français » de communication au capital internationalisé bénéficient-ils d'avantages concurrentiels significatifs par rapport aux autres groupes français, cotés ou non ? Dans l'affirmative, le contrôle managérial et l'internationalisation du capital seraient des formes plus rationnelles d'exploitation du capital et, à terme, ces groupes pourraient supplanter les autres.

Certes, il est connu que les groupes de communication cotés à la bourse bénéficient d'avantages concurrentiels par rapport aux autres, qui sont pour l'essentiel des structures de plus petite taille, et que ces avantages leur donnent une plus grande rentabilité⁶². En revanche, à partir des données empiriques dont nous disposons, la comparaison entre les groupes financiarisés, selon qu'ils soient ou non en contrôle managérial, n'est pas aisée. Plusieurs avantages concurrentiels potentiels peuvent être envisagés. Les premiers sont d'ordre industriel, ils sont d'ailleurs plus liés à la taille des groupes qu'à la composition de leur capital⁶³. Ces groupes, du fait de l'ampleur de la diversification horizontale et de l'intégration verticale, sont en mesure de réaliser des économies d'échelle et d'envergure significatives. Leur grande taille et leur intégration leur permettent également de développer des stratégies faussant la concurrence et créant des barrières à l'entrée sur les marchés, par exemple des pratiques d'exclusivité sur les contenus ou des barrières à l'ac-

cès aux réseaux de diffusion. À défaut de stratégies d'exclusivité au sens strict, les accès facilités aux réseaux comme aux contenus peuvent faire baisser leurs coûts. À titre d'exemple, un des paris industriels de Vivendi Universal était d'associer un accès privilégié à des contenus notamment américains avec des réseaux de diffusion en Europe, les autres « diffuseurs » de contenus ayant moins de facilité pour accéder à ces contenus américains.

Ces coûts inférieurs peuvent les conduire à pratiquer des stratégies tarifaires plus agressives, vis-à-vis du marché des ménages, comme de celui des annonceurs. Ces meilleures fonctions de coûts contribuent, en générant de nouvelles facilités de financement et donc de développement, à entretenir leur position de domination. Ces hypothèses semblent plutôt vérifiées au sein des mêmes filières⁶⁴. En revanche, au sein des conglomérats, les synergies entre les pôles d'activités relevant de filières différentes sont très faibles, comme le montre l'exemple des conglomérats britanniques, sur les plans de l'offre, comme sur celui de la collecte de publicité⁶⁵. Néanmoins, il faut noter que des groupes cotés mais sous contrôle familial relatif, tel que TF1, pratiquent également des stratégies destinées à fausser la concurrence, en particulier lorsqu'ils peuvent opérer sur un marché limité qu'ils dominent, dans cet exemple la télévision commerciale française.

Les seconds avantages sont financiers et sont liés à la forme de contrôle. Les groupes à contrôle managérial ont plus de facilité pour financer leur croissance auprès des marchés financiers. Ces groupes ont pu financer leur croissance externe en s'endettant moins que les autres⁶⁶. La

62. Cf les statistiques disponibles dans les bases de données Amadeus, citées par Christian Pradié, *op. cit.*

63. Notons que sur le plan mondial, les plus grands groupes sont des groupes à contrôle managérial, mis à part Bertelsmann, ou qui tendent vers un contrôle managérial, comme News Corporation.

64. Cf Philippe Bouquillion, Bernard Miège et Christian Pradié, « Mouvements financiers, changements des stratégies industrielles et mutations des industries culturelles », Rapport de synthèse remis par le GRESEC au Centre National de la Cinématographie, Juin 2002.

65. Gillian Doyle, *op. cit.*

66. Cela dit, l'étude sur les principaux groupes mondiaux de communication précédemment citée montre, qu'un très grand nombre d'entre eux, y compris les groupes à contrôle managérial, ont atteint durant les années 1990 un niveau excessivement élevé d'endettement.

situation de France Télécom a été maintes fois commentée à cet égard. L'impossibilité de recourir à des augmentations de capital ou à des filialisations, au-delà du seuil qui ferait perdre à l'État le contrôle du groupe, a obligé l'opérateur historique des télécommunications à financer son ambitieuse croissance externe, pour une large part, par l'endettement. De surcroît, durant les périodes d'euphorie des marchés boursiers, les effets de taille favorisant la valorisation boursière des groupes à contrôle managérial en forte croissance ont généré une logique d'autoentretien de leur croissance externe. Un achat, plus aisément financé par échange d'actions grâce à la forte évaluation boursière du groupe, conduisait, grâce à l'augmentation de la taille du groupe, à une nouvelle augmentation de cette dernière, ce qui facilitait la réalisation de nouvelles opérations. Les groupes moins financiarisés ne pouvaient profiter de ces « bonus ».

Les enjeux relatifs aux contenus

Il faut se garder d'inscrire des liens mécaniques entre les phénomènes financiers et les phénomènes éditoriaux. Les industries de la culture et de la communication sont régies par des « lois » spécifiques dont rendent compte notamment les modèles éditoriaux ou de flot de même que les règles de l'économie des réseaux. Les logiques de fonctionnement de ces industries ne peuvent être confondues, ni entre elles, ni avec les modalités à l'œuvre dans d'autres secteurs. À titre d'exemple, la « dialectique du tube et du catalogue » explique certaines spécificités de l'économie éditoriale et en particulier pourquoi le nombre de titres produits est élevé. Les exigences des financiers, nationaux ou étrangers, se heurtent nécessairement à ces réalités. Afin de poursuivre l'analyse des enjeux éditoriaux de la pénétration du capitalisme financier, étranger comme national, au sein de l'actionnariat des groupes de communication, il conviendrait de mieux connaître les relations et les articulations entre les diverses « strates » composant les « grou-

pes ». Bernard Miège a ainsi souligné, suite aux propositions formulées par François Morin, que « la compréhension du capitalisme médiatique gagnerait beaucoup à effectuer une distinction claire entre firmes (Canal Plus International en est une), groupes (par exemple Canal Plus), pôles financiers (Vivendi) et même cœurs financiers⁶⁷ ». L'analyse empirique des modes de fonctionnement de certains groupes, comme le secteur éditorial d'Hachette ou celui de Time Warner, montre que les firmes ont conservé, au moins jusqu'à la période récente, une forte autonomie. En somme, il conviendrait de développer des recherches empiriques afin d'examiner comment ces exigences financières prennent corps dans les firmes concernées, en particulier à travers le contrôle financier, et comment elles peuvent interférer avec les tâches et l'organisation éditoriales. Le développement du marketing devrait être examiné de la même manière.

Des conséquences sur les contenus peuvent être néanmoins envisagées. L'accroissement de la propriété étrangère peut avoir des conséquences négatives sur la production nationale de contenus. Les investissements étrangers directs peuvent avoir comme vocation de distribuer et de diffuser des contenus produits à l'étranger. Peuvent être cités les exemples de producteurs de contenus tels que Disney, les distributeurs de films, ainsi que les investisseurs dans les réseaux de télévision câblée et dans la diffusion hertzienne. Si les contenus étrangers présentent une valeur d'usage significative en France, les diffuseurs français peuvent être évidemment incités à les favoriser au détriment des contenus nationaux. Dans ce même objectif, la présence significative d'actionnaires étrangers, en particulier industriels, comme les participations détenues par les groupes français à l'étranger représentent un ensemble d'alliances, qui ne supposent d'ailleurs pas une intégration capitaliste totale. Ces alliances peuvent dessiner un « espace sécurisé » au sein duquel les transactions, notamment entre tenants et contenus, s'effectuent aisément.

67. Bernard Miège, Juillet 2000, op. cit.

Dans la mesure où les contenus produits par les « alliés » étrangers sont, du point de vue de leur valeur d'usage, facilement diffusables en France, les groupes français « internationalisés » peuvent être fortement tentés de les favoriser s'ils offrent un rapport coûts/avantages intéressant.

Par ailleurs, les nouvelles règles de « gouvernance » des entreprises, dont l'instauration est en partie liée à l'entrée des acteurs financiers américains, obligent à verser des dividendes importants et réguliers aux actionnaires. De même, comme l'a souligné François Morin, les actionnaires et donc les managers exigent une forte rentabilité financière et donc recherchent un raccourcissement des délais de retour sur investissement. La remontée des recettes vers l'amont de la filière, donc vers la production des contenus, peut en être affectée, au profit d'une stratégie, de court terme, de captation d'une rente. Afin de permettre le succès de ces stratégies, les groupes de communication internationalisés peuvent être conduits à demander la suppression de l'ensemble des dispositifs réglementaires qui encadrent la production de contenus, tels que les quotas d'investissement dans la production et qui, de fait, brident les stratégies industrielles. De même, des revendications de suppression des secteurs publics de la communication doivent alors logiquement se développer. Il est à noter que ces remises en cause des politiques publiques de la part des grands groupes ont commencé de façon nette.

.....

Conclusion

Prendre la mesure, comme interpréter les conséquences de la propriété étrangère dans les industries culturelles et de la communication en France, s'avère une tâche difficile. L'absence de statistiques calculées dans cette perspective empêche toute quantification, même relative. Le désintérêt, face à cette question, qu'ont éprouvé les responsables politiques, comme les régulateurs, est flagrant. La communauté scientifique s'y est encore insuffisamment intéressée. La présence des capitaux étrangers est pourtant importante. Il serait d'ailleurs intéressant de pouvoir la comparer avec celle que l'on peut constater dans d'autres secteurs économiques. Dans la perspective de la poursuite de ces travaux, il convient de rappeler que la question de la propriété étrangère renvoie à des problématiques plus vastes, qui sont notamment celles de la constitution des groupes de communication, de l'internationalisation de la communication, de la financiarisation et de la convergence. La méthode de la comparaison internationale semble également devoir s'imposer ; il serait particulièrement pertinent de se placer du côté des groupes industriels étrangers et des fonds institutionnels étrangers, afin de mieux comprendre comment se construisent leurs stratégies en direction des divers secteurs industriels et des divers espaces géographiques et culturels.

United Kingdom: A Dog That Has Fallen Silent

Richard Collins,
professeur en *Media Studies* à l'*Open University*
Londres

Introduction

One of the most frequently, and erroneously, cited references to a Sherlock Holmes tale is that in the “Adventure of Silver Blaze”, where Holmes recognises the significance of a non-event – the dog that did nothing in the night – an event baffling to the dull-witted policeman, Inspector Gregory. Some of the dogs regulating national ownership of media and communications bark vigorously. But others are silent. In Australia, Canada and the United States, national media ownership is regulated. But in Finland, Germany, Ireland, the Netherlands, Spain and elsewhere, the dogs are silent. In the United Kingdom, ever taking the middle course, the national regulatory dog has customarily growled quietly and occasionally. But, since the promulgation of the Communications Act 2003, the dog has fallen silent. UK national media ownership regulation has ceased.

National ownership of key sectors of the economy, not least media and communications, has been seen widely as an indispensable constituent of political sovereignty. But this presumption can no longer be taken for granted. First, technological change has meant that services that formerly could be supplied only by enterprises located within a particular market can now be supplied from outside. In consequence, national regulatory regimes, which relied on governments’

ability to set the terms on which suppliers entered markets, has weakened. Second, there has been a general, albeit uneven, shift towards integration of hitherto separate national markets, whether through political agreement (eg the European Union, NAFTA or the WTO) or through technological convergence. Moreover, as the size of enterprises in the media and communications sector has tended to grow, to realise the economies of scope and scale characteristic of the sector, there has been a consequential tendency for pluralism to diminish in national markets, especially where entry by foreign interests is prohibited. And, third, there has been a general global shift, perhaps no-where more marked than in the UK, towards a belief that competition and markets offer the best instruments for achievement of a wide range of public policy goals – not least pluralism and economic efficiency. In such a context, restriction of entry to markets, as national ownership regulation necessitates, appears perverse.

Thus insistence on national ownership of media and communications, and a consequential limitation of foreign ownership, is by no means universal. Though strongly established in North America, both in Canada and the USA, and elsewhere (eg Australia), national ownership regulation is by no means pervasive in Western Europe. Indeed, it is only a minority of European Union Member States that restrict foreign ownership of their media. Until 2003 the UK was among this

number but the Communications Act 2003 removed the national ownership rules which applied to broadcasting – but to no other media sector.

In the UK, media and communications regulation (including ownership regulation) is relatively recent. The Independent Television Authority (ITA), which was established in 1954 to oversee the introduction of commercial, advertising-financed, television to the UK (the first European country to have commercial television) is often seen as the first of the UK's North American-style regulatory agencies and perhaps as the first such agency in Europe. And it is in the broadcasting sector, the sector the ITA (later the Independent Broadcasting Authority – IBA – when radio was added to its portfolio) was set up to regulate, that formal national media ownership regulation was introduced.

Before the ITA was established, UK media and communications were, with the exception of print publishing and the cinema, conducted by a series of public monopolies – the Royal Mail (post), Post Office Telephones and Hull Telephones (telephony), the British Broadcasting Corporation (radio and television). Accordingly, the question of foreign ownership, and foreign ownership regulation, did not arise. For the common carrier and broadcasting sectors were supplied by state-owned public monopolies. But none of these organisations continue to enjoy a monopoly, and only the Royal Mail and the BBC continue in public ownership.

The UK print and film sectors have never experienced national ownership regulation, although print publishing experienced a long history of state regulation but, even during this period, foreign ownership was not formally controlled. The long established absence of national ownership regulation in the print and film sectors has been reinforced over the last twenty years by deregulation of other sectors. In broadcasting, the combination of technological change, weakening government ability to control entry to the UK broadcasting market, and the UK's membership of the sovereignty-sharing European Union has permitted a growing overseas presence in

broadcasting; Atlantic 252 based in Ireland and Sky Television UK based with significant overseas ownership are notable cases in point. In telecommunications, government policy has promoted entry, not least by foreign firms, to UK telecommunication markets, and numerous foreign-owned telcos are licensed to provide service in the UK and other UK-based service providers have substantial foreign shareholdings.

Indeed, telephony in the UK began through companies associated with the chief North American patent holders, Bell and Edison. In 1880 these companies merged to form the United Telephone Company (subsequently the National Telephone Company). The Post Office then began to establish its own networks and in 1911 took over the assets of the National Telephone Company. Six decades of publicly owned telecommunications was followed in the 1980s by privatisation of the national telecommunications monopoly, British Telecom (the successor to Post Office Telephones), in 1982 and by full liberalisation, and consequential re-introduction of foreign ownership, in the 1990s.

In respect of the UK newspaper press, a significant foreign ownership presence can be dated from the Canadian Lord Beaverbrook's (formerly Max Aitken – Beaverbrook became a peer in 1916) acquisition of *The Daily Express*. Aitken, as he then was, began the establishment of his UK newspaper empire in 1911 when he took control of the (now defunct) *Globe*. In 1915 he took control of *The Daily Express* (the first UK national daily to put news on the front page) and in 1923 (after starting *The Sunday Express* in 1919) he acquired the London *Evening Standard*. Beaverbrook's example was followed by another Canadian, Roy Thomson, later Lord Thomson of Fleet, who levered his ownership of one of Scotland's most prominent newspapers, *The Scotsman* into a controlling interest in STV (Scottish Television). STV, the principal Scottish commercial television franchise, started transmission in 1957 and was famously described by Thomson as a "licence to print money" (cited in Sendall 1982 p 150). Subsequently, Rupert Murdoch, first an Australian and later a US citizen, successfully en-

tered both the UK newspaper (first in 1969 with *The Sun* and *The News of the World* then in 1981 with *The Times* and *The Sunday Times*) and television markets (Sky Television). And latterly Conrad Black, when a Canadian, acquired the *Daily Telegraph* and *Sunday Telegraph*.

However, it is worth noting that much foreign ownership of UK media and communications has been by nationals of countries strongly associated with the UK. First by citizens of the Dominions (notably Canada and Australia) and latterly by firms and citizens of European Union Member States. Examples include Tony O'Reilly in respect of *The Independent* newspaper, France Telecom in respect of cable and mobile communications, Deutsche Telekom in respect of mobile communications and so on. But it is equally important to note significant United States interests in telecommunications, film, print publishing and broadcasting. A recent high-profile instance of the growing US presence is Gannett's acquisition of the UK company Newscom, (with 99 local newspaper titles), in May 2000. But film is perhaps the best-known case.

The UK's first public intervention in the film trade, the 1927 Cinematographic Films Act, came in the wake of what Hartog (1983 p 59) called "the almost total domination of Britain's domestic market by American film companies". However, the UK's response to this perceived crisis was not (and policy did not subsequently change) to inhibit, still less prohibit, foreign ownership of UK-domiciled firms, but, through quotas and subsidy, to promote the development of a UK-based film business. US-financed productions remain very important in the UK film sector. In 1999, for example, American-financed films accounted for more than half the value of UK-based production, ie £321m (BFI 2000 p 26).

In the UK, therefore, national ownership regulation has been selective – applied only to broadcasting and then only to certain parts of the sector – and relatively recent, since foreign ownership of key firms in the press, film and telecommunications sectors has a long history. Where UK governments have sought to redress perceived

adverse consequences of a foreign presence in UK media and communications, they have, with the qualified exception of broadcasting, tended to do so by using instruments other than that of national ownership regulation – subsidy, quota and the creation of public sector monopolies have been preferred.

UK Foreign Ownership Regulation

On December 29th 2003 the Communications Act 2003 came into effect. The Act, among other major changes to the regulation of electronic communications in the UK removed the restrictions on foreign ownership in the broadcasting sector. The Act therefore brings broadcasting (where foreign ownership has been regulated since the 1950s) into line with other related sectors such as print and telecommunications. Prior to the implementation of the Communications Act 2003, national ownership restrictions were confined to terrestrial broadcasting and were specified in Schedule 2 of the Broadcasting Acts 1990 and 1996.

The Broadcasting Acts prohibited non-EEA (European Economic Area) persons from holding a conventional terrestrial broadcasting licence. The new measures in the Communications Act 2003 flow from a process which the Government initiated in 2001 with a public consultation on media ownership regulation in which it indicated its wish to be "as deregulatory as possible" (DCMS 2001 p 6 para 1.2). The Government's deregulatory aspirations have been largely realised (Parliamentary consideration of the Communications Bill resulted in a strengthening of the concentration of ownership proposals tabled by the Government but the Government's proposals to liberalise national ownership regulation survived and were embodied in the Act).

Opposition to the liberalisation of the national ownership regulations defined in the Broadcasting Acts was both principled and prag-

matic. Pragmatists sought to retain restrictions (which bore on US companies and citizens) so that they could be traded off against hoped for concessions by the USA in subsequent international trade rounds. Objections in principle were made in the name of national culture and control, though at least some of these had a strong *ad hominem* subtext in that they were seen as effective measures to stop any further extension of Rupert Murdoch's power and control over UK media.

The Government's responses to these objections were, broadly, as follows. To the pragmatists the Government responded that the UK economy would gain from liberalisation and it would be perverse to delay the capture of these gains for the sake of notional future benefits which might never be realised. To the objections in principle the Government argued "Media companies (*ie those competing in UK markets*) will always have to produce content attractive to a British audience (as they already do in the newspaper market)" (DCMS 2001 p 18 para 6.1.4). There is, in the UK at least, some empirical evidence to substantiate this contention. The case of News Corporation, headed by an American citizen (who formerly held Australian citizenship), and which publishes *The Times*, *The Sun*, *The News of the World* and *The Sunday Times*, accounting for 30 % of national daily and 38 % of national Sunday newspaper circulation is the most obvious instance. Hollinger's holdings in *The Daily Telegraph* and *Sunday Telegraph* provide another piquant case in point. Acquired by Conrad Black whilst he was a Canadian citizen, these major UK newspapers (accounting for 8 % of the national daily and 6 % of the national Sunday markets) perhaps can now be counted UK-owned. Not because the papers have been sold, but because the proprietor, Mr Black, has renounced his Canadian citizenship and is now Lord Black of Crossharbour. And to those who objected to Mr Murdoch, the Government included in the Act some continued restrictions on cross and concentration of ownership of terrestrial television – though these too were liberalised. These are such that an owner of newspapers on the scale of Mr Murdoch cannot lawfully own

a controlling interest in Channel 3 (but now can in respect of Channel 5).

The protean character of the citizenship and national affiliations of Mr Murdoch and Lord Black suggest that national ownership regulation, based on the requirement that control of a domestically based business should be vested in citizens of the state in question, may not mean very much. Further, it seems likely that the requirement, as a consequence of the UK's membership in the European Union, that nationals of other EU Member States be treated no less favourably than those of the Member State in question has had a significant internationalising influence on media and communications policy and regulation. If a Greek or a Finn may own and control UK media, why should nationals of other states be precluded from doing so? Especially if they are English-speaking.

How far is the UK media and communications sector UK-owned?

How far UK media and communications are UK-owned is difficult to ascertain. For key sectors, no official statistics are kept. No data, for example, on foreign ownership in the telecommunications sector are kept by the regulator, Oftel, (in consequence of the changes promulgated in the Communications Act 2003, Oftel ceased to exist on December 29th 2003 and was replaced by Ofcom – the Office of Communications) or by the licencing authority, the Department of Trade and Industry (DTI).

Telecommunications

The largest single sector, telecommunications, has no barriers to entry by foreign firms. Oftel has regulated the major UK player, British Telecom (BT), as a dominant incumbent and has consistently interpreted its mandate to "promote the interests of consumers" and "promote effective competition" (cited from Telecom-

munications Act 1984 Part 1 3.2. a and b) by fostering market entry not least by foreign firms. In consequence, there is an evident presence of major overseas players such as France Telecom, Deutsche Telekom, Telia, AT&T, Worldcom, NTL and so on in UK telecommunications. But the largely UK-owned and -domiciled British Telecom is still dominant in many wired services. In 2002-03 in the fixed line telephony market BT [British Telecom] had 71 % of calls and 81 % of lines (OfTel 2003 Market Information Fixed Update Sept 2003: table 3a).

However, in spite of OfTel's stance, there is some evidence that government has, at times, been concerned to maintain UK ownership in the telecommunications sector. Both the major publicly owned telecommunications companies, BT and Cable and Wireless, were privatised with "golden shares" held by UK government. Through the golden shares, government reserved the power to veto any policy of the privately owned companies it found objectionable. This was not, of course, a policy specifically targeted to block acquisition of either company by non-UK interests (though the golden share could, of course, be used to do so). However, the importance once attributed to the golden shares has evidently diminished. The BT golden share was redeemed when BT bid, unsuccessfully, to take over the US company MCI. The Cable and Wireless golden share has subsequently also been redeemed.

Film

As stated above, UK film policy has not used ownership regulation to secure public policy goals. Rather, the chief instruments have been various forms of quota and subsidy. In consequence, as with the telecommunications sector, no official statistics are kept on the extent to which firms in the sector are UK-owned. Moreover, the number of firms, often established to produce a single work, makes authoritative analysis difficult. Indeed, definition of a British film is notoriously problematic. The BFI handbook distinguishes five separate categories of UK production! However, quotas (both distribution and exhibition) were suspended in 1983 and have not been re-introduced. So too with the other chief instrument

formerly used to foster the domestic industry – the so called Eady levy (a tax on exhibition recycled to production), which was abolished in 1985. Latterly, public intervention in the UK film sector has been focused through the Film Council, created in 1999 to foster a sustainable film industry. The Council provides various forms of financial support for production amounting to an annual £22.2m. Film producers may also benefit from the so called "Section 48" provision whereby 100 % of investment in qualifying productions can be written off in the first year.

Annual turnover of broadly defined UK film and video production activity in 1998 was £1447m (DCMS 2001a p 7 01), of which an estimated £533m went on film (BFI 2000 p 23). Foreign (notably US) companies have a substantial presence in the production sector but DCMS (the Department of Culture Media and Sport – the ministry charged with responsibility for the cultural sector) comments that "The structural issue that has most impact on the industry is the domination of the distribution network by US companies" (DCMS 2001a 7 02). So too is there a significant overseas presence in cinema exhibition. A striking feature of the sector during the 1990s was a substantial increase in the number of UK screens – mostly located in multiplex cinemas, which now account for 63 % of UK screens. Four foreign companies, UGC, Warner Village, UCI and National Amusements, account for 57 % of UK multiplexes (DCMS 2001a p 7 02).

Nonetheless, in spite of a consistently permissive policy for the sector, perceptions of a problem of too much foreign influence, whether in production, distribution or exhibition, compromising the cultural and economic health of British cinema, persist independent of changes to industry policy or structure. National ownership may not be important, for when exhibition was dominated by UK firms (the Rank/ABPC duopoly), "domination" of consumption by US product was also strikingly evident. Hill's finding that "a number of cinemas, especially independents, were failing to meet their [exhibition RC] quota of British features" (Hill 1996 p 103) suggests that there were strong demand pressures for

US films and that the issue was more complicated than a simple linkage between dominant suppliers and dominant retailers (whether or not any or all of these were or were not British). The substantial growth in UK production during the 1990s, from £217m to £549m, (BFI 2000 p 23) has not been matched by commensurate increases in consumption. The British Film Institute (BFI) observed "Sadly, evidence over the recent years has shown that at present, the UK produces too many films that do not ever get a theatrical release" (BFI 2000 p 23).

Newspapers

The UK national newspaper industry is largely UK-owned in spite of there being no formal restrictions on foreign ownership. Although the UK enjoys a large number of national newspapers compared to most other countries the numbers in absolute terms is small and so, unlike other sectors, the extent of foreign ownership can be identified with reasonable ease. The major foreign-owned holdings are the publications of News International, controlled by Rupert Murdoch, namely *The Sun*, *The Times*, *The News of the World*, *The Sunday Times*, and Tony O'Reilly's *The Independent*. These titles accounted for approximately one-third of UK national daily newspaper circulation and somewhat more than 40% of UK national Sunday newspaper circulation.

In 2003 (July-December), average national daily newspaper circulation figures were (source www.abc.org.uk) :

Dailies :

The Sun 3.5m
Daily Mail 2.3m
Daily Mirror 1.9m (*Daily Record* – the *Mirror's* equivalent in Scotland – a further 0.5m)
Daily Telegraph 0.9m
Daily Express 0.9m
Daily Star 0.9m
The Times 0.6m
Financial Times 0.4m
The Guardian 0.4m
The Independent 0.2m

Sundays:

News of the World 3.9m
Mail on Sunday 2.3m
Sunday Mirror 1.6m
Sunday Times 1.3m
The People 1.1m
Sunday Express 0.9m
Sunday Telegraph 0.7m
Sunday Star 0.6m
Sunday Mail 0.6m
The Observer 0.4m
Independent on Sunday 0.2m
Sunday Sport 0.2m

Radio and television

Radio and television broadcasting was the last UK media and communication sector in which some form of national ownership regulation remained. The UK's accession to the European Communities (now the European Union) in 1972 can be seen as the beginning of the liberalisation of UK national ownership regulation of the media and promulgation of the European Communities' Television without Frontiers Directive (TVWF) in 1989 decisively changed UK arrangements. The Directive made it clear that broadcasting was not exempt from the general rules governing economic life in the community and that Member States could not lawfully discriminate against broadcasting services emanating from another Member State.

Though TVWF has not been followed by a major European ownership presence in UK terrestrial broadcasting, there is no doubt that the Directive unleashed a flood of new services. Not only those that did actually cross borders (the UK has become a favoured location for satellite channels serving other European countries) but also ones that, although serving the country in which the firm in question was domiciled, broke new regulatory ground. Governments and regulators were not slow to realise that if they did not provide a regulatory climate satisfactory to the owners of new services, then there was a danger that the firm in question would re-establish in another Member State and maintain service to the first.

All that would change would be the loss of an enterprise, and its associated employment, tax and other economic benefits, to another Member State. It would be putting things too strongly to say that there has been a regulatory race to the bottom in European broadcasting since TVWF but it is very clear that regulatory regimes have changed markedly, as has the European broadcasting landscape. It is hard to imagine the presence of important UK-based services such as Sky Television, let alone offshore services like Atlantic 252, without TVWF. And without TVWF the UK would not have become a location of choice for “footloose” European broadcasters, eg the UK-based commercial television services that serve Scandinavian markets.

Nonetheless, UK-owned terrestrial broadcasting services remain a very important part of the UK landscape. The advertising-financed television services Channels 3, 4 and 5 are regarded as public service channels and are subject to quite specific regulation though, after the Communications Act 2003 came into effect, not regulation of nationality of ownership. Nonetheless, terrestrial broadcasting in the UK is undertaken overwhelmingly by UK firms. And these firms are predominantly owned by UK interests. Ownership of course changes but, in spite of UK preponderance, it is worth noting that European firms such as Bertelsmann (Germany), Vivendi (France), CLT (Luxembourg), and Endemol (Netherlands) hold, or recently have held, important stakes in the main players in the UK terrestrial radio and television markets.

UK firms’ share of UK broadcasting markets

The four largest owners of commercial radio stations are all UK-based and substantially UK-owned companies: GWR Group, EMAP Performance, Capital Radio and Chrysalis Radio. Whilst commercial radio stations are significant presences in the national radio market, this market is dominated by the BBC, which in 2003 had a 51.8 % share of the market. Commercial radio in the UK is predominantly a local phenomenon,

and in 2003 commercial local stations accounted for 37 % of the radio market (national commercial radio secured 9.5 % of the market). In 2002 commercial radio in the UK advertising earnings of £563m (Rajar 2003 and Day 2003).

In 2003 the BBC achieved an average 38.3 % share of UK television audiences, ITV and Channel 5 (commercial television) 30.3 %, Channel 4 (advertising-financed but non-profit distributing) 13.9 %, and others (mostly satellite and cable) 17.5 % (ITC 2003 p.20). Net advertising revenue for the same year amounted to £3,1 billions, sponsorship £82m, and satellite and cable television revenues £1.5billion (ITC 2002 p.3).

For satellite and cable networks and programme suppliers, there are no national ownership restrictions. For example, France Telecom has a substantial share in the UK’s largest cable company NTL (which had a US citizen as chief executive and is not quoted on the London stock markets but in US dollars on the NASDAQ Europe exchange) and News International has the largest shareholding in the UK’s dominant satellite broadcaster BSkyB. Disney, Hallmark, MTV, National Geographic, Paramount and Turner all broadcast satellite/cable channels in the UK.

Effects of national ownership regulation

Economic

The economic effects of UK national ownership regulation appear to be small, although generalisations are dangerous, since there are few like-for-like before-and-after comparisons to be made. The telecommunications sector enjoys no national ownership regulation. Its annual turnover in 2000/01 was £41.4bn – a 12 % rise on the previous year (OfTel 2001). The DCMS Creative Industries Mapping Document 2001 provides an economic audit of the creative industries sector (NB it excludes media of carriage such as telecommunications and the post). Overall, DCMS (Department of Culture Media and Sport) estimates

the sector generates annual revenues of £112.5 billions, 5 % of UK GDP, employs 1.3m people and contributes £10.3 billions to the balance of trade (DCMS 2001a p 00 10). Within the ensemble of cultural industries audited by DCMS, national ownership regulation obtains only in the television and radio sector, which accounts for annual revenues of £12.1 billions, employs 102,000 and contributes £440m in exports (NB television has a negative balance of trade). The cultural sector as a whole is thus substantially unprotected by national ownership regulation (and the telecommunications sector has no protection) and there appears to be no obvious links between the presence, or absence, of national ownership regulation and the economic vitality of particular industries within the sector as a whole. The broadcasting sector, which is subject to national ownership regulation, is small in relation to the overall UK cultural economy. In telecommunications there is a virtually unchallenged view that entry of overseas companies, with consequential boosts to investment and competition, has been unequivocally positive.

Cultural

Culture and cultural effects are often invoked when the merits of national content or ownership regulation is under consideration. The importance of such matters is belied by the paucity of empirical evidence available to reduce uncertainty when rival analyses are being considered. Culture is notoriously hard to define (see *inter alia* Williams 1976 and 1981) and therefore hard to measure. The striking absence of empirical enquiry on the relationship between media consumption and sentiments of national identity is qualified only by (of the studies known to me) Melich's study of the sentiments of national identity of Swiss schoolchildren (Melich 1990). No comparable UK study exists.

Accordingly it is hard to generalise confidently about the linkage, if any, between media ownership and cultural effects. Moreover, in the UK there is scant evidence of wide concern about foreign ownership of media and communications. The principal pressure group concerned with

media ownership, the Campaign for Press and Broadcasting Freedom (CPBF), has focused on concentration of media ownership rather than on foreign ownership, though there is no doubt that the CPBF views askance the overseas citizenship of its number one bogey, Rupert Murdoch.

In broadcasting, the strength of UK broadcasters and the ratings successes of UK content perhaps go some way to explain why there is less concern in the UK about the influence of American television than there is in some other European societies (see Collins 1998). But there are some grounds for supposing that regulatory application of metaphysical (I do not use the term pejoratively) criteria such as "quality" has led to a preference for UK contractors and thus, perhaps, to less pluralism in media ownership than might otherwise have been the case.

One might suppose, and because of the confidentiality of proceedings one can go no further than supposition, that the ITC's (the former Independent Television Commission now replaced by Ofcom) choice of contractor for the Channel 5 terrestrial television franchise that began operation in 1997 (a choice which entailed consideration of qualitative, cultural, concerns) reflected an inherent bias in the selection system against foreign ownership. The ITC was faced with a choice between several potential contractors and was charged with choosing among them on both financial and qualitative grounds. The financial choice was clear. But since none of the bidders had a track record of operating the new service that was the subject of the tender process, none could demonstrate the quality of their performance. The highest bidder had a high foreign share in the ownership of the consortium – notably the Canadian broadcasting company controlled by the late Izzy Asper. Yet, though the clear winner on financial grounds, the Asper consortium was not the successful bidder. The successful bidder included prominent UK media companies among its owners. These, because of their track record in the UK market, were, presumably, able to demonstrate more compellingly (and at any rate to the satisfaction of the ITC), the likelihood that they would indeed offer a quality service for Chan-

nel 5. The aspect of the selection system which charges the regulator to take into account qualitative, cultural considerations may appear to discriminate against new, including foreign, entrants to the UK media market.

In film, the consistent and striking salience of American cinema has occasioned a correspondingly consistent concern among academic commentators on film policy. They deprecate the complex and mutually re-enforcing nexus of audience preferences for US product, the weight of US production in marketing, volume and cost of product, the pre-dominance of US firms and interests in distribution and the tendency of exhibitors, whether US or UK-owned, to prefer American movies. See, *inter alia*, Hill 1996. Although Hill's line of argument reprises the findings of numerous other commentators, it should be read in conjunction with arguments, eg from Richards (1984), that the salience of US films on UK screens reflects long-standing class stratification among UK audiences and the preferences of working class viewers for US films.

But, as suggested above, evaluating the cultural impact of foreign ownership is a complex and controversial issue – not least because evidence that would permit assessment of the respective merits of rival views is not easy to identify. And it is a debate made more complex by the growth of a pluralistic, multi-cultural UK society, important elements of which have strong cultural links to other societies and cultures, not least to the sub-continent (Bangladesh, India, Pakistan and Sri-Lanka), and these particular UK cultures, as are others, are closely integrated into the international circulation currents of their respective diasporas.

.....

Growling, barking or silent?

An explicit rationale for national ownership regulation in the UK has seldom been given. But significant changes in official sentiment can be tracked through the relevant literature. Compare the statement made by the IBA (Independ-

ent Broadcasting Authority – the predecessor of the ITC) to the House of Commons Select Committee on Home Affairs in 1988 to the effect that “Ownership rules have a special role in preserving the national and cultural identity that Parliament has willed for independent broadcasting in the UK” (House of Commons 1987-8 Appendix 2 Section C para 2 p 296) with the striking absence of national ownership from among the objectives Government defined in 2001 for UK media ownership regulation. The Government stated (DCMS 2001 p 14-15 paras 5.1 to 5.6) that the aims of media ownership rules were to:

Create the most competitive market possible whilst ensuring plurality of voice and diversity of content;

Construct a framework that is robust but adaptable to a rapidly changing technological and economic environment;

Provide as much certainty and predictability as possible; and

Be reasonable and proportionate.

It is worth noting that the first paragraph of the first page (in the sponsoring Ministers' foreword) of the media ownership consultation paper identifies one of the Government's key tasks for the media sector as “attracting new investment” (DCMS 2001 p 5). Clearly, realisation of such a goal is likely to be hindered, not helped, by national ownership rules.

It is a truth (almost) universally recognised in contemporary UK media policy that a key role for Government is to assist UK firms to develop as global media players. The Government referred to wanting “UK industries to be able to compete in a changing global market” (DCMS 2001 p 11 para 3.5) and to maintaining “the UK's competitive advantage in the rapidly changing international marketplace” (HMSO 2000 p 3). The former Opposition spokesperson on media policy, Tim Yeo MP, echoed such sentiments and stated “The emerging global players should include businesses where British influence is prominent” (Yeo 2001).

Both government and opposition clearly aspire to assist UK firms to develop as global media players. To do so UK firms have to be able to enter overseas markets. It is obviously likely to be less easy for the UK government to argue that they should be able to do so if it restricts entry of overseas firms to UK markets. Moreover, firms of non-national ownership have established such important presences in newspaper, film, telecommunications and (with the exception of the terrestrial services to which the provisions of Schedule 2 of the 1990 Broadcasting Act apply) broadcasting that it is hard to envisage more exacting media ownership regulation henceforth being applied

to the sector in the UK. The strength of the UK cultural industries sector, most parts of which have long been exempt from national ownership regulation, lends support to this supposition. The UK media regulatory dog has thus, in the past, barked and growled selectively. Until 2003 its voice was heard only in respect of terrestrial broadcasting but not in respect of other media of communication. The Communications Act 2003 removed the national ownership restrictions which formerly applied to terrestrial broadcasting and muzzled the dog which now lies quite as silent as its Finnish, German and Spanish equivalents.

Bibliography

- Broadcasting Act (1990) Chapter 42 London. HMSO.
- Communications Act (2003) Chapter 21 Norwich. TSO.
- Telecommunications Act (1984) Chapter 12 London. HMSO.
- BFI [British Film Institute] (2001) *Film and Television Handbook 2001*. London. BFI.
- Collins, R (1998) Locked in a mortal embrace. Les politiques européennes du Royaume-Uni et de la France. in *Reseaux* n 87 p 137-162.
- Curran, J and V Porter (1983) *British Cinema History*. London. Weidenfeld and Nicholson.
- Encyclopedia Britannica (1911) Eleventh Edition. Cambridge. Cambridge University Press.
- DCMS (Department of Culture, Media and Sport). (2001) *Consultation on Media Ownership Rules*. London. DCMS.
- DCMS (Department of Culture, Media and Sport). (2001a) *Creative Industries Mapping Document*. London. DCMS.
- Day, J (2003) Radio rises above ad slump in *The Guardian* 21.02.2003 at media.guardian.co.uk/adslump/story/0,10773,899742,00.html
- Financial Times. Six days a week. London.
- Hartog, S (1983) State Protection of a Beleaguered Industry. In Curran and Porter p 59-73.
- Hill, J (1996) *British Film Policy*. In A Moran ed. *Film Policy*. London. Routledge.
- HMSO (2000) *A New Future for Communications*. [The Communications White paper]. Cm 5010. London. HMSO.
- House of Commons (1987-8) *The Future of Broadcasting*. Volume II. Third Report. Minutes of Evidence and Appendices. Home Affairs Committee. 262-II.
- ITC [Independent Television Commission] (2003) *The UK Television Market: an Overview 2003/09* at www.itc.org.uk
- Melich, A (1990) *Identité nationale et médias contemporains*. Lausanne. Editions loisirs et pédagogie.
- Oftel [Office of Telecommunications] (2001) *The UK Telecommunications Industry. Market Information 2000/01*. at www.oftel.gov.uk
- Rajar [Radio Joint Audience Research Limited] (2003) *Quarterly Summary period ending Sep 2003* at www.rajar.co.uk/INDEX2.CFM?menuid=9
- Richards, J (1984) *The Age of the Dream Palace*. London. Routledge and Kegan Paul.
- Sendall, B (1982) *Independent Television in Britain*. Vol 1: Origin and Foundation 1946-62. London. Macmillan.
- Williams, R (1976) *Keywords*. London. Fontana.
- Williams, R (1981) *Culture*. London. Fontana.
- Yeo, T (2001) It's Time to Deregulate. in *The Guardian* 26.11.2001 at www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,605927,00.htm

.....

TROISIÈME PARTIE
L'EXPÉRIENCE ÉTRANGÈRE
ET LE CANADA

.....

Les leçons des autres pays¹

Frederick J. Fletcher

Professeur au Département de sciences politiques
Université York

Depuis des décennies, les règles limitant la propriété étrangère dans les industries des médias et des télécommunications sont perçues comme un trait dominant de la politique canadienne des communications, destiné à garantir au Canada la maîtrise des entreprises jugées essentielles à la protection de la culture et de la souveraineté canadiennes. Au cours des dernières années, ce secteur a été marqué entre autres par des innovations technologiques considérables, la création de nombreux services nouveaux entraînant une fragmentation de l'audience, et l'émergence d'un marché planétaire pour les produits médiatiques. Ces développements ont exercé une pression sur les restrictions à la propriété et, d'ailleurs, sur tout le cadre de réglementation. Les médias et les fournisseurs de services de télécommunications au Canada ont cherché à combattre les incertitudes de la nouvelle ère des médias par la consolidation, les fusions et l'intégration horizontale et verticale. Le degré élevé de concentration de la propriété des médias qui en a résulté a suscité des inquiétudes à propos d'un autre grand objectif de la politique canadienne des communications : la diversité des sources d'information et des points de vue qu'on retrouve dans les médias. Ces inquiétudes et une variété de pressions économiques ont at-

tisé le débat sur la pertinence des restrictions à la propriété étrangère dans ces nouvelles conditions.

La tendance actuelle à la consolidation et à la fusion a été attribuée à nombre de facteurs, en particulier les restrictions à la propriété étrangère, qu'on dit limiter la concurrence, la tentative des sociétés canadiennes de réaliser des économies d'échelle et d'atteindre la part de marché leur permettant d'être compétitives dans l'économie mondiale des médias, et les incertitudes découlant des progrès technologiques. Kenneth Goldstein² est d'avis que la consolidation et l'intégration sont des réponses à la fragmentation des auditoires, une tentative des sociétés médiatiques de réduire l'incertitude en contrôlant davantage la chaîne de valeur de l'industrie des médias. Les marchés des médias étant plus fragmentés que jamais, les sociétés ont commencé à chercher des moyens de « reconstituer » (« *reaggregate* ») les auditoires, par l'intégration et la distribution sur de multiples plateformes. La mondialisation et les changements technologiques sont, bien entendu, parmi les facteurs qui ont conduit à l'intensification de la concurrence pour les audiences de masse.

Il y a des contradictions parmi les objectifs que poursuivent les gouvernements dans les

1. La version anglaise du texte de M. Fletcher est disponible sur demande.

2. « The End of Certainty », discours à la Conférence sur les nouveaux développements en droit et politique des communications, Ottawa, 14 avril 2000.

secteurs des médias et des communications, comme le font voir clairement les études concernant la situation dans quelques pays présentées dans cette publication. Si le problème est la concentration et le manque de diversité, par exemple, les restrictions à la propriété étrangère peuvent en être un élément. Si le problème est la compétitivité mondiale, les restrictions à la propriété étrangère peuvent être perçues comme protectionnistes. Si le problème est la souveraineté culturelle, les restrictions peuvent être essentielles.

Dans le contexte canadien, les restrictions à la propriété étrangère – de même que d'autres mesures, comme la réglementation de la câblodistribution et les diverses subventions et aides fiscales – peuvent être perçues comme faisant partie d'une entente ou d'un contrat implicite offrant une protection économique à l'industrie nationale des médias. En échange, on s'attend à ce que les médias contribuent au développement culturel en offrant un contenu canadien, l'accès à des services et la création d'emplois pour le personnel créatif et technique canadien. Le cadre de réglementation a été conçu en bonne partie pour assurer la rentabilité des détenteurs de licence en échange des avantages culturels et économiques énumérés plus haut et il est en partie mis en application par un système compliqué de règlements relatifs au contenu canadien et à la distribution de services canadiens.³ La rentabilité permet au régulateur « d'orienter des ressources privées vers des objectifs d'intérêt public », pour reprendre les mots de Kenneth Goldstein.⁴ De tels arrangements, même quand ils sont garantis par des lois et des règlements, sont toujours sujets à changement quand le cadre législatif devient l'objet de pressions. S'il y a consensus sur les facteurs qui ont suscité la pression pour qu'on allège les restrictions à la propriété, en particulier les nouvelles technologies, les transformations

du marché et les questions frontalières (quand les marchés ne sont plus nationaux, par exemple), et l'arrivée de nouveaux concurrents, il y a désaccord sur la réponse réglementaire appropriée.

Le cadre réglementaire canadien – tout comme dans nombre d'autres pays – est basé sur des modèles qui sont de plus en plus contestés. Notre examen des développements dans des pays apparentés – Australie, France, Royaume-Uni (et par extension, l'Europe) – nous donne matière à réfléchir quant à la validité actuelle des hypothèses sous-jacentes à la réglementation. La proposition centrale, c'est que les restrictions à la propriété étrangère dans les secteurs des médias et des télécommunications ont été nécessaires pour préserver le contrôle national de ces industries qui ont une grande importance culturelle et économique. Cette proposition se fonde sur l'hypothèse clé que la propriété a une influence sensible sur d'importants éléments de la production culturelle, y compris l'aptitude d'une société à raconter ses propres histoires, l'emploi d'artistes et de techniciens locaux et l'engagement à offrir un contenu culturel qui reflète l'intérêt public. La première question qu'inspirent les études présentées ici est peut-être : la démonstration que l'on a faite de ces postulats justifie-t-elle de restreindre le flux de capitaux dans ces secteurs ? Ou, à l'inverse, les avantages que l'on pourrait tirer de l'assouplissement des restrictions à la propriété l'emportent-ils sur ces préoccupations ?

Le débat a été assez vif dans certains pays, notamment en Australie et au Canada et moins dans d'autres, comme au Royaume-Uni, en France et dans d'autres pays européens. Dans l'ensemble cependant, le discours a surtout été technique et le débat posé en termes de politiques publiques. Il est resté partout confiné au milieu des communications, ne débordant qu'à l'occasion

3. Pour un résumé utile, voir Paul Nesbitt-Larking, *Politics, Society and the Media : Canadian Perspectives* (Peterborough, Ont. : Broadview Press, 2001, chapitre 3).

4. « The End of Certainty, » p. 9.

dans l'arène publique. Quand le public s'en mêle, on aborde d'ordinaire la question en opposant souveraineté culturelle et identité nationale, d'une part, et choix des consommateurs, concurrence et innovation, de l'autre.

En Australie, selon Given, les principaux arguments en faveur des restrictions aux investissements étrangers sont les risques de « loyautés conflictuelles » dans les nouvelles, la perte possible d'emplois pour les Australiens dans le secteur de la production culturelle et la « souveraineté des médias ». Ce dernier élément est celui qui a le plus de résonance au Canada. Le cas du Royaume-Uni reflète, entre autres, l'influence grandissante de l'Union européenne (UE). Pour les Canadiens, l'UE n'est pas comparable au libre-échange des Amériques, surtout parce que la position dominante des États-Unis n'a pas d'équivalent en Europe. Les industries culturelles relativement bien établies de la Grande-Bretagne ne sont pas menacées par l'intégration avec l'Europe et sont évidemment protégées en partie par la langue. Il est important de noter toutefois que la libéralisation au Royaume-Uni, si elle est influencée par les exigences de l'adhésion à l'UE, a aussi ouvert le marché aux investissements non-européens. Comme Collins l'explique, il semblait vain de maintenir des restrictions aux investissements d'Amérique du Nord, qui a des liens culturels plus étroits avec le Royaume-Uni, alors que les capitaux européens avaient libre accès. Une fois la porte ouverte, il est difficile d'être très sélectif sur les flux de capitaux.

Dans son analyse de la situation française, Bouquillion attire l'attention sur trois questions importantes. Premièrement, puisque la réglementation façonne l'environnement concurrentiel, les régulateurs doivent être sensibles aux effets des règles de propriété sur la concurrence intérieure. Il soutient que les plus grosses organisations, avec accès aux capitaux étrangers, pourraient avoir un avantage sur de plus petits groupes de propriété française par des économies d'échelle et d'envergure significatives ou, s'ils sont propriétaires à la fois de contenus et de canaux de distribution, par des stratégies faussant la concurrence en créant

des barrières à l'accès aux réseaux de distribution. Ainsi, atténuer les restrictions à la propriété étrangère pourrait ne pas entraîner dans tous les cas une hausse de la concurrence. Deuxièmement, en France comme ailleurs, l'expérience suggère que les entreprises sous contrôle étranger peuvent favoriser les produits étrangers au détriment des produits nationaux s'ils offrent un rapport coûts/avantages intéressant. Troisièmement, les investisseurs étrangers se préoccupent souvent davantage du rendement à court terme de leur investissement que les producteurs nationaux et peuvent être plus susceptibles de faire campagne pour des changements aux conditions de licence ou aux règlements sur le contenu s'ils estiment qu'ils limitent leurs bénéfices.

Que peuvent donc apprendre les responsables politiques et les analystes canadiens de l'expérience des autres pays sur les questions de propriété étrangère des industries des médias et des communications? D'un côté, il semble que les questions soient si complexes et la situation de chaque pays si différente qu'on ne peut en tirer de leçons claires. D'autre part cependant, des aspects particuliers des cas examinés et des éléments du débat dans divers pays aident à clarifier certains problèmes et à définir les questions clés que les responsables politiques doivent aborder. La situation canadienne comporte des éléments uniques, surtout en dehors du Québec. Le Canada anglais est, que je sache, le seul pays que les producteurs culturels basés aux États-Unis considèrent couramment comme faisant partie de leur marché intérieur. C'est certainement le cas du cinéma et de l'édition et des pressions se sont toujours exercées pour qu'il en soit de même de la musique, de la radio et de la télévision. Traditionnellement, il est clair que les restrictions à la propriété étrangère ont été nécessaires pour préserver les entreprises canadiennes dans tous les aspects des médias et des télécommunications. Ces pressions ont été moins fortes ailleurs.

Avec ces idées en tête, quelles questions les responsables politiques canadiens devraient-ils se poser aujourd'hui ?

.....

1. L'information et la culture importées sapent-elles l'identité culturelle ? Importe-t-il pour une société de pouvoir raconter ses propres histoires ?

Comme le soutient Collins depuis des années, les indices que la culture populaire importée sape l'identité culturelle sont au mieux peu concluants. En fait, cette proposition n'est peut-être pas susceptible de vérification empirique, étant « métaphysique », comme le dit Collins. Le fait que les valeurs canadiennes se distinguent clairement de celles des Américains⁵ à plusieurs égards malgré la forte consommation de culture populaire américaine vaut d'être noté. La réglementation a assuré la présence continue de contenu canadien, surtout dans les nouvelles et les affaires publiques, ce qui peut expliquer en partie les divergences persistantes de valeurs et de perception du monde. Bref, il n'est pas facile de répondre à la question.

.....

2. La propriété étrangère influence-t-elle sensiblement le contenu ?

La question se résume ici à une estimation de l'influence relative de la propriété et de la préférence des consommateurs sur le contenu. Il est manifeste que la propriété influence le contenu, comme le note Given, tout comme le font les préférences des consommateurs. Toutefois, la question déborde l'influence directe sur le contenu. Les propriétaires qui ont des liens distants avec le pays peuvent être moins sensibles que les nationaux aux questions d'intérêt national, plus enclins à produire et à distribuer un contenu mondialisé et plus susceptibles de menacer de retirer leurs investissements en réponse à des mesures de réglementation. Malgré l'existence d'une réglementation culturelle, il y a risque de

créer une industrie de production culturelle de « succursale ». En plus, les propriétaires étrangers pourraient bien avoir plus de succès que les groupes nationaux dans leurs pressions pour l'affaiblissement, voire l'abolition de la réglementation du contenu. Given note que certains propriétaires de médias ont été de meilleurs programmeurs nationaux dans leur pays qu'à l'étranger,⁶ mais la preuve est insuffisante pour donner une réponse concluante.

.....

3. Est-ce que l'assouplissement ou l'abolition des restrictions à la propriété étrangère attirerait de nouveaux capitaux ? Cet afflux de capitaux créerait-il de nouveaux services ou incorporerait-il simplement les services canadiens dans des mégasociétés transnationales ?

Ceux qui ont analysé la question sont généralement d'accord pour dire que l'assouplissement des règles entraînerait une augmentation des investissements étrangers dans les secteurs des médias et des communications. Assurément, c'est l'expérience qu'on a eue ailleurs, comme l'indiquent nos études de cas. Cependant, il semble clair que dans les économies arrivées à maturité que nous avons examinées, une présence nationale forte se maintient même avec un afflux important de capitaux étrangers, surtout là où des règlements sur le contenu et des incitations fiscales restent en place. On croit aussi que la déréglementation entraînerait plus de concurrence et d'innovation, comme dans les autres secteurs. D'autre part, il est probable qu'une bonne part de ces présumés nouveaux investissements consisterait en l'achat d'entreprises existantes et le lancement de nouveaux services de niche. À court terme, bien entendu, l'effet d'une augmentation des investissements étrangers sur les industries canadiennes ne serait peut-être pas très visible. En outre, comme le fait observer Bouquillion,

5. Michael Adams, *Fire and Ice: The United States, Canada and the Myth of Converging Values* (Toronto : Penguin Canada, 2003).

6. Il cite Communications Law Centre, *Foreign Ownership and Local Programs – An Assessment of Some International Broadcasts*. June 1999 : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/subs/sub151.pdf>.

l'augmentation des investissements étrangers ne signifie pas forcément plus de concurrence, du moins en ce qui concerne les choix des auditoires.

.....

4. A-t-on raison de s'inquiéter de la concentration de la propriété au Canada ? L'assouplissement des restrictions à la propriété augmenterait-il la concurrence dans le marché culturel canadien ?

Il est intéressant de voir les arguments de CanWest Global à cet égard. Dans le contexte national, CanWest soutient que les Canadiens ont accès à une grande diversité de voix, y compris un vaste éventail de sources nationales et étrangères de nouvelles, de commentaires et de divertissement à travers un vaste choix de canaux. Une étude⁷ réalisée par l'entreprise de Kenneth Goldstein, Communications Management Inc., pour CanWest Global affirme même que « les foyers canadiens ont sensiblement plus de possibilités d'information aujourd'hui que jamais dans le passé » et présente des données indiquant qu'à la télévision au moins, il y a aujourd'hui plus de diversité qu'il n'y en avait en 1975. L'étude exprime l'avis que la concurrence pour les auditoires obligera les propriétaires à s'assurer que leurs médias répondent aux attentes d'impartialité et d'équilibre du public. Bref, la concentration de la propriété n'est pas un problème au Canada (ni en Australie).⁸ Si ce point de vue est exact, par conséquent, la concentration de la propriété ne constitue pas une bonne raison d'assouplir les restrictions à la propriété. En plaidant pour un

assouplissement dans le contexte australien⁹ toutefois, CanWest cite la diversité de propriété comme un élément positif, mais porte toute son attention sur des bienfaits anticipés tels de nouveaux capitaux, une technologie et une expertise nouvelles en plus de perspectives commerciales internationales accrues. Le mémoire de CanWest soutient qu'à titre d'invités dans un autre pays, les investisseurs étrangers ont de fortes chances d'être particulièrement sensibles aux besoins en émissions nationales. Il y a clairement deux côtés au débat, mais la prudence dicte de considérer soigneusement les conséquences culturelles de tout assouplissement.

.....

5. En remaniant les restrictions aux investissements étrangers, serait-il raisonnable de faire une distinction entre les télécommunications et la production de contenu ?

Au Canada, on a soutenu que les télécommunications sont culturellement moins névralgiques que la production de contenu et requièrent davantage de capitaux. Ce raisonnement soulève quelques questions fondamentales. D'abord, il importe de maintenir une situation équitable pour les fournisseurs de services de télécommunications engagés dans la distribution de services de télévision par satellite et les câblodistributeurs. Des règlements donnant à une forme de distributeurs un meilleur accès aux capitaux créeraient, soutient-on, une situation de concurrence injuste. Ensuite, il faut voir la pertinence actuelle de la

7. *Fragmentation, consolidation and the Canadian consumer: an overview of the Canadian media market in 1950, 1975, and 2000*. Août 2001.

8. Il vaut peut-être la peine de noter les mises en garde suivantes à propos de cet argument. D'abord, la prolifération des services ne garantit pas la diversité de points de vue. Comme Donna Logan l'a noté dans un discours récent, « L'éventail politique des principaux médias [canadiens] est assez étroit » (École de journalisme, Université de la Colombie-Britannique, 2 novembre 2001). Deuxièmement, la disponibilité de points de vue étrangers, quoique précieuse, ne répond pas aux besoins des citoyens d'un vaste éventail d'information et de points de vue sur des sujets d'intérêt canadien. Troisièmement, les grands médias sont encore les principaux cueilleurs de nouvelles au Canada et ont toujours tendance à donner le ton. L'Internet offre la possibilité d'autres points de vue, mais ces sources n'influencent pas encore le discours public de façon significative. Même si les canaux de distribution ont proliféré, il reste encore un éventail plutôt limité de sources d'information, en particulier sur le plan local, régional et national.

9. Résumé dans Given.

distinction entre la distribution et le contenu. En effet, la plupart des entreprises de ce secteur combinent maintenant les fonctions de distribution et de production par suite des récents courants de convergence et d'intégration horizontale et verticale. La distinction entre la distribution et le contenu est possible analytiquement parlant, mais nécessiterait la reconfiguration de l'industrie des médias, puisque les règlements sur les investissements étrangers différencieraient selon les secteurs. Ceci soulève évidemment de difficiles problèmes de définition (quels investissements sont étrangers ?) et de contrôle (qu'est-ce que le contrôle véritable ?).

.....

6. Vu les avantages éventuels d'un flux enrichi de capitaux étrangers, peut-on réaliser autrement les objectifs de souveraineté culturelle et de protection des emplois des Canadiens ?

L'expérience des autres pays indique que cette possibilité doit être envisagée. Cette suggestion requiert l'examen soigneux du cadre de réglementation. La question fondamentale, c'est de savoir si les autres composantes clés du système – règlements sur le contenu, subventions et incitations fiscales à la production nationale, propriété publique des institutions clés – peuvent survivre à l'ajout d'une nouvelle série d'intérêts. Given et d'autres ont suggéré une réponse politique mesurée, visant à profiter des avantages des capitaux étrangers tout en maintenant une présence nationale substantielle dans les secteurs clés. L'expérience de l'industrie du cinéma au Canada et en Australie – et à un moindre degré, au Royaume-Uni et en France – n'inspire guère d'optimisme. Même la « barrière de la langue » n'a procuré qu'une protection modeste à l'industrie française, qui a eu besoin d'une participation publique active.

Pour conclure ce bref commentaire, il est utile de considérer ce que nous disent ces études de la situation dans quelques pays sur les questions fondamentales que nous avons définies. Ya-t-il assez de bonnes raisons pour justifier les restrictions actuelles aux investissements étrangers dans les industries des médias et des communications ? Il n'y a pas de réponse définitive à cette question, mais il est clair qu'il y a lieu de se préoccuper de l'influence négative éventuelle d'une mainmise étrangère excessive sur les industries de ces secteurs. Inversement, les avantages d'un assouplissement des restrictions l'emporteraient-ils sur les préoccupations que soulève la propriété étrangère ? Il est clair qu'il y aurait des avantages. La valeur de certaines entreprises augmenterait peut-être, de même que l'investissement de capitaux. La nature de la concurrence serait vraisemblablement modifiée, quoiqu'il ne soit pas sûr que la pluralité des voix serait plus grande, et le progrès technologique pourrait être un peu plus rapide. Il n'est cependant pas évident que les restrictions actuelles à la propriété étrangère aient retardé sensiblement l'innovation, non plus qu'il y ait eu un manque sensible de capitaux. Bref, les opinions sont partagées.

Il est clair cependant que la contestation du cadre de réglementation ira grandissant et que ceux qui élaborent les politiques de ce secteur devront considérer avec soin la possibilité de réaliser certains des avantages tirés de l'accroissement des investissements étrangers au moindre coût culturel, en ouvrant un peu la porte tout en maintenant une réglementation efficace de la production culturelle et de la distribution. Cette démarche équilibrée pourrait être favorisée par le rétablissement de la distinction entre la distribution et le contenu. Néanmoins, des risques existent, surtout en matière de souveraineté culturelle.

La prudence s'impose

Éric George

Professeur au Département de communication,
Université d'Ottawa

Gaëtan Tremblay

Professeur au Département des communications,
UQAM

Que conclure à la lecture de ces trois rapports sur la situation en France, au Royaume-Uni et en Australie ? Peut-on y trouver des éléments pouvant éclairer la décision à prendre concernant une éventuelle révision des règles gouvernant la propriété étrangère des médias canadiens ? Oui mais il est clair que la plus grande prudence s'impose et s'il faut assouplir les règles de propriété étrangère, ce ne doit être que sectoriellement.

Voyons d'abord ce qu'on peut apprendre de ce qui se passe ailleurs. Nous soupèserons par la suite les arguments en faveur d'une déréglementation complète, d'une déréglementation partielle ou d'un maintien des règles en vigueur.

1. Les leçons de l'étranger

Malheureusement, les enseignements qu'on peut tirer des expériences étrangères sont relativement limités. On peut certes noter une tendance lourde, un peu partout dans le monde, à l'assouplissement des règles de propriété en ce

qui concerne les réseaux de télécommunications. Mais c'est à peu près la seule conclusion qui se dessine clairement.

En matière de radiodiffusion, en revanche, on peut tout au plus constater le fait qu'une dizaine de pays, la plupart européens, ont, au cours des dernières années, supprimé toute barrière à l'investissement étranger. Le Royaume-Uni, dont Richard Collins relate le cas dans ces pages, s'est rangé dans ce camp en 2003 en abolissant les dernières limitations qui concernaient la télévision. La décision ayant été prise très récemment, aucun événement majeur n'en a encore découlé et il est forcément beaucoup trop tôt pour en tirer quelque conclusion que ce soit¹. On ne peut que souhaiter la poursuite d'une observation attentive de ses éventuels effets sur le pluralisme démocratique et la diversité culturelle tout autant que sur la concurrence économique.

En tout cas, il n'est pas évident pour l'instant qu'il faille en attendre nécessairement une plus grande diversification des sources d'information, comme le laisse craindre l'évolution de la situation en Allemagne et au Royaume-Uni où les

1. Le fait que la libéralisation soit un peu plus ancienne, au Royaume-Uni, en ce qui concerne la radio, les canaux spécialisés et la câblodistribution, incite à nuancer mais non à invalider ce constat général.

changements des dernières années semblent, au contraire, avoir favorisé une plus grande concentration médiatique, selon le professeur Peter Humphreys².

Il faut également souligner la différence de contexte entre ces pays européens et le Canada. En dehors du cadre de l'Union européenne, les cas de libéralisation des règles de propriété étrangère sont encore très peu nombreux. L'Australie, dont Jock Given nous résume l'évolution récente, n'a pas encore décidé d'y procéder malgré une tentative gouvernementale avortée. Et les États-Unis se sont jusqu'à présent contentés de professions de foi néolibérales répétées, sans jamais passer à l'acte en cette matière.

La construction de l'Europe, commencée après la seconde Guerre mondiale et poursuivie depuis sans relâche, est parvenue à un stade d'intégration économique continentale beaucoup plus avancé que nulle part ailleurs dans le monde. Le pacte d'Union européenne ayant déjà levé toute restriction à la circulation des capitaux entre pays partenaires, le pas vers l'ouverture aux autres pays était relativement facile à franchir. Devant l'éventualité d'une prise de contrôle de l'un ou l'autre de leurs groupes médiatiques par des capitaux français, britanniques ou allemands, de petits pays comme la Belgique ou le Portugal, par exemple, n'ont guère accentué les risques encourus en ouvrant les portes aux capitaux de toute

provenance. La situation n'est pas comparable en Amérique du Nord, ni ailleurs dans le monde. Toute la question pour le Canada, compte tenu de sa proximité géographique avec le plus puissant producteur audiovisuel du monde, est de savoir s'il a un avantage aujourd'hui plus qu'hier à ouvrir complètement ses frontières aux capitaux américains en matière de radiodiffusion.

Des expériences qui ont cours ailleurs dans le monde, l'on ne peut donc conclure provisoirement, en ce qui concerne la radiodiffusion, qu'à trois constats : 1) une dizaine de pays ont levé toute barrière à l'investissement étranger ; 2) ce sont pour la plupart des pays européens devant déjà faire face à une libéralisation continentale ; 3) la décision est trop récente pour qu'on puisse en évaluer les effets.

2. Le débat canadien

Au Canada, les opinions sont fort partagées et les consensus rares. En simplifiant, on peut polariser les points de vue en deux camps, celui des personnes favorables à un assouplissement voire à une élimination des règles de propriété étrangère et celui des tenants du statu quo. Entre ces deux pôles, on retrouve en fait toute une gamme de nuances parmi lesquelles se détache une troisième option, favorable à un assouplisse-

2. « The German reform of media ownership rules in 1996 appeared to be tailored to accommodate the oligopoly whereby private TV had already become dominated by two 'broadcasting families' (of channels) – associated respectively with Bertelsmann and CLT, and with the Kirch family – each characterised by cross-media ownership. Moreover, the new rules allowed for the merger in 1996 of Bertelsmann's television subsidiary Ufa with the Luxembourg-based broadcasting multinational CLT, as a result of which the Bertelsmann-controlled broadcaster RTL operated four private TV channels in Germany amounting to half of the country's commercial TV market as well as a number of TV channels under the RTL emblem in several other European countries, including Channel 5 in the UK. As for the German pay-TV market, KirchMedia emerged as Germany's sole provider of pay-TV.

In the UK, following the Broadcasting Act 1996, two Channel 3 (ITV) companies – Carlton and Granada – had come into control of most of the sixteen ITV franchises by the turn of the new century. Now the government's Draft Communications Bill, submitted to parliament in 2002, envisages a further relaxation of the media ownership rules that would allow – dependent upon competition authority approval – the two main remaining ITV players in England, namely Carlton and Granada, to merge into a single ITV. According to the White Paper that preceded the Bill, the government's aim in relaxing further ITV ownership restrictions was that it would have the benefit of promoting the international standing of the ITV companies. The leading provider of pay-TV is BSkyB, whose only large shareholder (36 % in 2002) was Sky Global Corporation (i.e. Rupert Murdoch's News Corporation). Rupert Murdoch's News International, the UK subsidiary of his News Corporation, owns a number of national UK newspapers accounting for 37 % of this market in 2002 ». Peter Humphreys, *The Future of Public Service Broadcasting in the UK and Germany*, colloque Qui contrôle les médias au Canada? / Who Controls Canada's Media?, février 2003, www.misciecm.mcgill.ca/media/humphreys.pdf

ment des règles en ce qui concerne la propriété des réseaux de distribution mais non en ce qui concerne la production et la diffusion des contenus. Chaque personne rencontrée avance des arguments crédibles, parfois illustrés par un ou deux exemples, mais pour la plupart non corroborés par des études rigoureuses et approfondies. On leur accordera plus ou moins de poids selon que l'on est plus ou moins favorable, a priori, au libre marché, à la concurrence, à la mondialisation, ou au contraire à l'encadrement législatif et réglementaire, à l'intervention active des pouvoirs publics, à des mesures de protection de l'exception culturelle.

Les tenants du premier camp souhaitent une déréglementation pour faciliter l'accès aux capitaux, qui seraient insuffisants sur le seul marché canadien pour assurer la croissance et l'innovation. De même, ils attendent de l'assouplissement des règles canadiennes qu'il leur ouvre en retour l'accès aux marchés étrangers. Selon eux, la propriété peut être dissociée de la création et de la production des contenus. On pourrait libéraliser la première tout en réglementant la seconde. Moyennant un encadrement clair du CRTC, ils ne redoutent aucun impact négatif sur l'emploi et les contenus canadiens.

Les opposants, à l'inverse, ne croient pas à la pénurie de capitaux sur le marché canadien ni à l'absence d'impact de la propriété sur la production et la diffusion des contenus. Selon eux, la politique culturelle canadienne forme un système, à tel point que la remise en cause d'un seul élément, le contrôle de la propriété par des intérêts nationaux, risque de la mettre en péril dans sa totalité. Dans cette perspective, la propriété étrangère se traduira inévitablement par des pertes d'emplois, une diminution des programmes canadiens, une perte d'expertise culturelle.

À partir d'un constat de points de vue aussi contrastés, que peut-on proposer pour la suite des choses? Premièrement, nous pensons qu'il faut se garder de toute précipitation. L'urgence qui semblait émaner du vent de méga-fusions, au début du XXI^e siècle, a considérablement diminué, au point qu'on peut même se demander, au vu

des difficultés rencontrées par AOL-Time Warner, Vivendi, et autres aventuriers de la convergence, si le vent n'est pas en train de tourner. Au Canada, si Quebecor Media et BCE Globe Media ont pu éviter la catastrophe financière un temps appréhendée, on ne peut pour autant se réjouir du haut degré de concentration atteint. Pas de décisions précipitées parce qu'il n'y a pas d'urgence, pas de consensus, pas de données convaincantes sur l'étanchéité entre la propriété et la production des contenus, et parce que la politique culturelle canadienne en vigueur depuis quelques décennies, présente – presque tous les acteurs interrogés en conviennent – un bilan plutôt positif.

En fait, s'il est impossible, en l'état actuel des connaissances et des informations disponibles, de trancher objectivement en faveur d'une option plutôt que d'une autre, il nous apparaît que les risques d'une déréglementation complète sont beaucoup plus grands que les bénéfices qu'on peut raisonnablement en attendre.

Les partisans de la suppression de toute contrainte à la propriété étrangère des médias comme des réseaux de distribution et de télécommunications pensent qu'elle : 1) permettra l'accès à plus de capitaux ; 2) stimulera la concurrence ; 3) n'entraînera aucune diminution de la création, de la production et de la diffusion de contenus canadiens ; 4) n'aura pas de conséquences négatives sur l'emploi dans les secteurs de la culture et de la communication au pays. Ils sont convaincus que l'État disposera toujours des moyens nécessaires à la poursuite de sa politique culturelle, notamment un organisme de régulation (le CRTC), une société de service public (CBC Radio-Canada), des quotas de contenu canadien et des programmes de subvention (Téléfilm Canada et les incitatifs fiscaux). Ils présumant que les corporations étrangères se soumettront avec la même grâce que les entreprises locales aux normes de régulation canadienne. Peut-être...

Une telle attitude n'est-elle pas exagérément optimiste? Prend-elle suffisamment en compte les risques encourus? N'est-ce pas faire preuve de naïveté que de tenir pour négligeables les pressions que les firmes multinationales

peuvent exercer sur les gouvernements nationaux et les menaces de transfert qu'elles n'hésitent habituellement pas à brandir pour exiger le retrait de mesures qu'elles jugent contraires à leurs intérêts?

La référence, par les promoteurs de la libéralisation, aux autres moyens dont dispose l'État pour réguler la radiodiffusion fait également sourire. Ne sont-ce pas les mêmes qui réclament également l'abolition des quotas, se plaignent des contraintes réglementaires et pourfendent les interventions des pouvoirs publics? Comment ne pas penser qu'après les règles de propriété ce seront les quotas de contenu canadien dont ils souhaiteront la suppression?

En réalité, le seul bénéfice indéniablement prévisible de la suppression complète des règles de propriété étrangère serait la plus grande valorisation des actions de certaines compagnies canadiennes devenues plus attrayantes aux yeux d'investisseurs étrangers. En cas de vente d'actifs, les profits de quelques propriétaires seraient sans doute plus substantiels. Dans une telle éventualité, l'on pourrait s'attendre à une évolution similaire à celle qu'ont connue les États-Unis où les entreprises médiatiques, naguère propriétés de professionnels de la culture et de la communication, sont devenues depuis une vingtaine d'années objets de spéculation pour *businessmen* de tout acabit.

D'aucuns évoquent également l'ouverture au capital étranger comme un moyen de contrer la vague de concentration croissante à laquelle l'on assiste depuis que la convergence est davantage favorisée par l'innovation technique et les politiques publiques, même si sa progression a fortement ralenti depuis l'éclatement de la bulle internet/*dotcoms*. L'assouplissement des règles de propriété étrangère constituerait un antidote à la concentration et contribuerait au pluralisme démocratique. Il n'est cependant pas évident que l'afflux de capitaux étrangers produise nécessairement une augmentation des sources d'information et des canaux de diffusion. Si, comme on le répète souvent pour justifier fusions et regroupements, le marché ne peut assurer la rentabilité

que d'un nombre limité de joueurs, qu'y changerait l'injection de capitaux étrangers? Les entreprises multinationales peuvent certes se satisfaire d'une part de marché réduite lorsqu'elles peuvent amortir ailleurs leurs coûts de production mais que Rogers ou Quebecor passent sous contrôle américain, australien ou britannique n'ajouterait pas *ipso facto* à la diversité médiatique canadienne et québécoise.

La situation géographique particulière du Canada, qui a toujours constitué une variable fondamentale prise en compte par la politique culturelle canadienne, est souvent occultée dans le débat sur une éventuelle révision des règles en matière de propriété étrangère. Pourtant, aujourd'hui comme hier et peut-être encore davantage, elle devrait apparaître au premier rang de nos préoccupations dans toute réflexion sur l'avenir de notre système de radiodiffusion. Il ne faut surtout pas oublier que nos voisins ont fortement tendance à considérer que le Canada fait partie de leur marché culturel intérieur. C'est déjà le cas en ce qui concerne le cinéma. Ce le deviendrait presque inévitablement pour la radio et la télévision si l'on supprime toute barrière à l'entrée. Comment pourrait-on alors expliquer à ces entreprises intégrées, œuvrant sur un marché unifié, que la régulation doit davantage obéir à des règles différentes au Canada que dans n'importe quel État américain?

.....

3. Un assouplissement partiel

Avant de procéder à une révision des règles concernant la propriété étrangère dans le domaine des entreprises médiatiques, il nous semble nécessaire d'éclaircir deux points majeurs: 1) les liens entre la propriété et la création/production/diffusion de contenus; 2) la distinction entre opérateurs de réseaux et ceux qui les alimentent en contenu (les offreurs).

En ce qui concerne l'existence et la nature d'une éventuelle interdépendance entre la propriété et la création/production de contenus,

il y a encore trop d'inconnues pour prendre une décision éclairée. La prudence s'impose donc pour soupeser ce que l'on risque de perdre par rapport à ce que l'on espère gagner par un changement des règles. Nous avons, dans un plateau de la balance, un hypothétique élargissement de l'accès aux capitaux et l'accroissement de la valeur des actions de quelques entreprises, dans l'autre la stimulation de la création et de la production de contenus culturels par des artistes et des travailleurs canadiens. Il n'a certes pas été démontré que l'assouplissement des règles de propriété étrangère aurait des conséquences majeures et désastreuses sur la production et la diffusion de contenus canadiens mais il n'a pas été démontré non plus qu'il n'y aurait pas d'impact ou qu'il serait négligeable.

Dans les démocraties occidentales, la plupart des propriétaires n'interviennent pas au quotidien dans le contenu de leur média. Mais la possibilité en existe bel et bien et l'actualité se charge de nous rappeler régulièrement qu'elle n'est pas que théorique. De plus, l'histoire de la réglementation de la radiodiffusion aux États-Unis au cours des dernières décennies démontre que le *First Amendment* a habituellement préséance sur toute autre considération et que la liberté d'expression est d'abord et avant tout celle des propriétaires et de ceux qu'ils emploient.

Cette relation entre la propriété et la création/production de contenus est encore mal connue. Elle est pourtant au cœur du débat et doit faire l'objet d'études plus approfondies. Les experts étrangers que nous avons sollicités n'ont pas non plus fait état de données fiables et concluantes sur la question. Nous proposons donc que quelques analyses de cas longitudinales soient effectuées, sur une durée suffisamment longue et prenant en considération l'ensemble des facteurs pertinents, pour mieux documenter les rapports entre la propriété et la création/production de contenus.

Par ailleurs, au moment où le Canada, de concert avec d'autres pays, tente de convaincre la communauté internationale du caractère particulier du secteur des industries culturelles et de

la nécessité d'adopter une convention internationale contraignante pour préserver et promouvoir la diversité culturelle, il nous semblerait pour le moins curieux que son Parlement adopte des mesures qui risquent de fragiliser, à de seules fins économiques, sa propre politique culturelle.

La distinction entre opérateurs de réseaux et offreurs de contenu, même si elle n'a pas rallié toutes les personnes que nous avons rencontrées, nous semble plus claire parce qu'elle a longtemps été appliquée avec succès par les régulateurs nord-américains. Malgré les progrès technologiques, ceux de la numérisation en particulier, qui ont rendu plus floues les frontières entre contenant et contenu et ont été à l'origine de la mise au rancart un peu rapide de la distinction entre *broadcasters* et *common carriers*, nombreux sont ceux qui croient qu'elle devrait encore servir de critère de base pour la réglementation. Les rêves de convergence ont fait croire un certain temps à la caducité de la distinction. Mais si les nouveaux groupes créés par les fusions du début du millénaire ont rencontré beaucoup de difficultés dans l'intégration de leurs entreprises de contenu et de réseaux, ne faut-il y voir la persistance de profondes différences dans les métiers et les cultures en cause? Pourquoi ce que l'entreprise privée peine à fusionner ne pourrait-il pas être clairement distingué par le législateur et efficacement régulé par les instances appropriées? N'a-t-on pas grandement exagéré le pouvoir homogénéisant de la numérisation?

Dans cette perspective, les règles de propriété étrangère pour les offreurs de contenu resteraient inchangées, du moins tant que les liens entre propriété et création/production n'auront pas été clarifiés. Mais elles pourraient être assouplies pour les opérateurs de réseaux. Les entreprises devraient cependant choisir. Comme d'autres, nous ne croyons guère à l'autonomie de gestion de filiales appartenant à un même groupe, malgré l'adoption de codes proclamant l'étanchéité entre les unes et les autres. Les groupes qui opteraient pour une stratégie de convergence devraient se conformer aux règles les plus strictes. Les opérateurs de câble, de satellite et autres

réseaux de distribution qui se spécialiseraient au contraire dans la seule gestion de réseaux pourraient accéder aux capitaux étrangers avec plus de latitude. Cette ouverture pourrait-elle aller jusqu'à 100 % des actions votantes? Pourquoi pas, dans la mesure où l'État prendrait les mesures pour garantir l'accessibilité universelle et la sécurité du pays.

Enfin, les questions concernant la propriété croisée et la propriété étrangère étant

étroitement liées, et leur traitement découlant d'une politique plus large sur la convergence, il nous semblerait pertinent, compte tenu des événements des derniers mois, de procéder à une évaluation des résultats de cette politique au Canada³ et de voir s'il ne serait pas opportun d'y apporter quelques ajustements. Le gouvernement canadien devrait, enfin, se donner les moyens nécessaires pour suivre avec régularité l'évolution de ces questions sur la scène internationale pour être en mesure d'y réagir avec célérité.

3. Gouvernement canadien, *Énoncé de politique sur la convergence*, août 1996, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf05265f.html>