



Ministry of Education, Science and Culture



Strasbourg, le 21 avril 2009

MCM(2009)019

**1^{re} Conférence des Ministres du Conseil de l'Europe
chargés des médias et des nouveaux services de communication
Une nouvelle conception des médias ?
(28-29 mai 2009, Reykjavik, Islande)**

Allemagne

Faire confiance aux médias

Introduction

Les médias numériques, en particulier ceux en ligne, jouent un rôle majeur dans notre vie de tous les jours (communication, information et éducation, commerce électronique ou loisirs). De nouveaux contenus et modes de diffusion apparaissent tous les jours, ainsi que de nouveaux prestataires, comme des moteurs de recherche qui présentent un nombre croissant de « portiers » (*gatekeepers*) et de fournisseurs de contenu qui se métamorphosent en entreprises intégrées qui proposent également des contenus. En outre, les utilisateurs produisent eux-mêmes de l'information, notamment par le biais de blogs ; si les journalistes restent malgré tout les auteurs des informations les plus lues, les utilisateurs exercent par ce biais une influence croissante dans le débat politique. Au cours des premières années de cette révolution numérique, les politiques nationales et européennes ont surtout porté sur les moyens de garantir l'accès à ces nouveaux médias à tous les citoyens. Entre-temps, les réseaux à large bande se sont répandus dans un nombre croissant de foyers et l'on peut considérer que l'objectif a été largement atteint dans un grand nombre d'Etats européens. Par conséquent, une attention plus importante est désormais accordée à la qualité du contenu et à la façon d'autonomiser les utilisateurs dans leurs choix de manière consciente parmi l'abondante offre médiatique et d'évaluer cette dernière en faisant preuve d'esprit critique.

Il ne fait en effet aucun doute qu'une décision critique, autonome et informée de l'utilisateur, en particulier dans le domaine des informations, de l'éducation mais aussi des loisirs et du commerce électronique, est essentielle pour bénéficier pleinement des possibilités offertes par ces nouveaux médias. Le Conseil de l'Europe ainsi que l'Union européenne et les gouvernements nationaux ont lancé diverses initiatives destinées à renforcer l'éducation aux médias à tous les échelons de la société¹. Toutefois, confronté à un nombre croissant d'offres, même l'utilisateur le plus averti est contraint de prendre une décision principalement en fonction de son expérience et de sa confiance. Il lui est pratiquement impossible de réunir toutes les informations nécessaires à une sélection objective reposant sur l'analyse de l'offre et sur la comparaison entre services (les critères possibles étant l'indépendance politique et financière, la pertinence, la qualité journalistique, etc.). Par conséquent, il est essentiel de créer de nouveaux mécanismes et cadres réglementaires permettant à l'utilisateur de reconnaître une offre d'information fiable dans le monde numérique. Les questions essentielles à cet égard sont donc les suivantes : comment renforcer le nombre d'offres fiables et les rendre repérables par l'utilisateur ?

Au premier trimestre 2007, la présidence allemande de l'Union Européenne (UE) a organisé une conférence d'experts sur la politique des médias de l'UE intitulée « Plus de confiance dans les contenus : le potentiel de la co-régulation et de l'autorégulation dans les médias numériques »² qui a eu lieu à Leipzig du 9 au 11 mai 2007. Ce séminaire a été l'occasion pour plus de 250 experts européens des médias d'analyser différents moyens de renforcer la confiance dans les contenus des médias et de garantir la diversité des médias numériques. Entre-temps, le débat a eu lieu et une partie des activités annoncées ont été mises en œuvre avec succès. Toutefois, les questions soulevées à Leipzig restent toujours d'actualité. La révolution du paysage des médias se poursuit. Avec l'apparition de cette nouvelle offre, les responsables des politiques sont mis au défi de trouver de nouvelles façons de garantir la diversité et la fiabilité des contenus, mais aussi d'adapter et d'optimiser les initiatives qui ont déjà été lancées. Sur la base des conclusions de la conférence de Leipzig, la délégation allemande a identifié quatre thèmes qui constituent selon elle la clé de voûte d'un environnement médiatique nouveau et fiable, et qui pourraient structurer les débats et l'échange d'opinions et d'expériences au cours de la conférence ministérielle. Le premier thème porte sur les contenus adaptés aux besoins des enfants, des jeunes et d'autres groupes ayant des besoins particuliers. Le deuxième thème porte sur la fiabilité des fournisseurs dignes de confiance quant au contenu, comme par exemple ceux qui relèvent du service public. Le troisième thème porte sur le rôle des dispositifs d'autorégulation et le quatrième est une analyse des conditions nécessaires à un système de co-régulation efficace. La co-régulation et l'autorégulation ne font pas uniquement l'objet

¹ Pour plus de détails, voir :

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/Education_fr.asp

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : Une approche européenne de l'éducation aux médias dans l'environnement numérique, COM (2007) 883 final, 20.12.2007.

² Pour plus de détails, voir : <http://www.leipzig-eu2007.de/fr/index.asp>

de la Directive de l'Union européenne sur les services de médias audiovisuels³ mais aussi de la Convention européenne sur la télévision transfrontière⁴. Ce dernier texte, en cours de révision, incite les Etats membres à faire appel aux dispositifs de co-régulation et d'autorégulation.

Contenu adapté aux enfants

1. Proposer aux enfants le plus grand nombre possible de contenus adaptés à leurs besoins constitue une piste prometteuse, qui permettrait de leur ouvrir l'accès au potentiel que recèle le monde numérique, tout en les protégeant contre les contenus préjudiciables. L'initiative « *Ein Netz für Kinder* »⁵ (un réseau pour les enfants) lancée à Leipzig lors de la conférence, a été une expérience positive pour le gouvernement fédéral d'Allemagne. Dans le cadre d'un partenariat public-privé, cette initiative a permis de créer un espace où les enfants peuvent surfer en toute sécurité (www.fragFINN.de), et accéder à une multitude d'offres adaptées et surveillées par une équipe d'experts en éducation aux médias. Cette liste blanche peut être établie par un moteur de recherche adapté aux habitudes des enfants. En outre, cette initiative est un outil technique pour les parents, qui peuvent définir la liste en tant que profil d'utilisateur pour leurs enfants et limiter ainsi l'espace de navigation aux offres figurant dans cette liste. Cette initiative relève en partie d'un nouveau mécanisme de financement du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur les offres en ligne à l'attention des enfants. Nous sommes persuadés que l'initiative « *Ein Netz für Kinder* » est une étape importante vers la création d'un espace de navigation sûr, étendu et de grande qualité pour les enfants, en Allemagne. De même, le contenu des listes blanches est destiné à rendre les enfants capables de se servir des médias numériques et de mettre à profit les possibilités qu'offrent ces derniers en termes d'éducation, de créativité et de communication.

La délégation allemande est favorable à l'échange de meilleures pratiques dans ce domaine. Elle propose de faire participer au débat toutes les parties prenantes, en particulier les fournisseurs de contenus. Les contenus des listes blanches ne peuvent être qu'une mesure supplémentaire permettant de créer un espace de navigation sûr, surtout pour les jeunes enfants. A l'évidence, ces derniers ne peuvent être limités dans leurs choix que jusqu'à un certain âge. Ces initiatives devraient s'accompagner d'autres initiatives d'éducation aux médias.

Concernant la création de contenu adapté aux enfants, l'expérience pratique en Allemagne a montré qu'il est important d'impliquer les enfants dans le processus créatif. Les nouvelles offres médiatiques pour les enfants doivent également tenir compte de l'intérêt accru de ces derniers pour les plateformes sociales où ils peuvent créer leur propre contenu. A cet égard, il est essentiel de leur offrir un environnement sûr, dans lequel il est possible de supprimer le contenu lié aux services qui les exposent au cyberharcèlement ou à d'autres dangers de ce type. Le renforcement du sens des responsabilités des enfants lorsque ces derniers créent et distribuent leur propre contenu et lorsqu'ils communiquent en ligne, revêt une importance majeure.

Tant qu'il n'existe pas de modèle économique pour ces contenus, la délégation allemande estime qu'un soutien de l'Etat permettrait d'en augmenter le volume. En outre, les fournisseurs de médias électroniques financés par des fonds publics sont investis d'une obligation particulière dans une telle situation. Les établissements scolaires — principaux vecteurs de l'éducation aux médias — seront aussi appelés à jouer un rôle essentiel à cet égard.

Fournisseurs dignes de confiance

Le changement de comportement dans l'utilisation des médias, observé surtout chez les jeunes, constitue un défi pour les médias traditionnels, comme les services de radiodiffusion et la presse écrite en ce qui concerne la mission dont ils sont investis vis-à-vis de la société : informer, instruire, conseiller et divertir. Les entreprises de médias privées en particulier éprouvent des difficultés

³ Directive 89/552/EEC du Parlement européen et du Conseil du 3.10.1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Directive sur les services de médias audiovisuels) amendée par la Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11.12.2007.

⁴ cf.: Convention européenne sur la télévision transfrontière, Strasbourg, 5.5.1989. Texte révisé conformément aux dispositions du Protocole (STE n° 171) entré en vigueur le 1er mars 2002.

⁵ Pour plus de détails, veuillez vous reporter à la brochure d'information qui sera distribuée lors de la conférence et au site Internet de cette initiative : www.ein-netz-fuer-kinder.de

majeures à évoluer parce qu'il n'existe manifestement pas encore de modèles économiques viables pour le refinancement d'offres d'informations fiables et diversifiées sur le Web.

Différents fournisseurs de médias, notamment les chaînes publiques de radiodiffusion, devraient se voir offrir la possibilité de répondre aux attentes de l'environnement de médias numériques en proposant leurs services sur le Web. Dans ce contexte, il convient de continuer à développer l'idée de valeur ajoutée du service public. Toutefois, cette idée doit tenir compte de différences culturelles, sociales et économiques considérables dans le paysage médiatique européen et offrir aux responsables de l'élaboration des politiques la possibilité de réagir à ces situations différentes.

Dans l'univers en ligne, de nouveaux fournisseurs – tels que des ONG, des initiatives ponctuelles ou des utilisateurs individuels – viennent rejoindre ceux qui, jusqu'alors, étaient les garants d'offres d'informations fiables et pertinentes et de la diversité des médias hors ligne. Ce phénomène offre une chance extraordinaire d'améliorer la participation au processus démocratique ou de favoriser la liberté d'expression. Une présence renforcée des médias traditionnels sur le Web – éventuellement avec l'aide de l'Etat – ne doit pas avoir pour effet de chasser les nouveaux fournisseurs d'information, voire de les empêcher de se développer, bien au contraire. Des institutions établies ayant gagné la confiance des consommateurs dans d'autres contextes que celui des médias — bibliothèques, universités, institutions d'éducation civique ou nouveaux entrants, comme les organisations représentatives de la société civile, les médias Internet à but non lucratif, etc. — peuvent jouer un rôle de premier plan en tant que fournisseurs alternatifs et fiables de contenus.

A l'instar des médias traditionnels, ces nouveaux fournisseurs de contenu doivent respecter les valeurs fondamentales défendues par l'Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les critères s'appliquant au journalisme et les dispositifs de garantie de la transparence qui ont été mis en place dans l'univers analogique s'appliquent de la même façon au monde numérique. Les responsables de l'élaboration des politiques qui souhaitent instiller plus de confiance et de pertinence dans les nouveaux médias sont confrontés à un défi majeur, qui consiste à renforcer les nouveaux prestataires dans leur rôle de fournisseurs d'informations et à les encourager à garantir certains droits et valeurs.

En ce qui concerne l'importance croissante et le pouvoir de l'utilisateur en tant que producteur et diffuseur de contenu, il est essentiel de renforcer l'éducation aux médias.

Autorégulation de l'industrie

Il convient de reconnaître le rôle significatif joué par l'industrie dans le développement rapide des nouveaux médias. Les entreprises privées devraient donc être incitées à poursuivre l'innovation et, dans le même temps, à répondre à certaines normes fondamentales et à respecter les droits des utilisateurs et des fournisseurs de contenus par le biais de dispositifs d'autorégulation. En Europe, de nombreux gouvernements ont déjà acquis une certaine expérience positive de systèmes d'autorégulation. Ces systèmes sont plus rapides et plus souples que les réglementations gouvernementales, ce qui représente un facteur très important pour le domaine de l'Internet et des médias, qui évoluent rapidement. En Allemagne, le *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia e.V.* (association de prestataires multimédia autorégulés) qui fédère les principaux prestataires Internet, est un acteur essentiel de l'autorégulation et de la co-régulation sur Internet. A l'échelon européen, il faut continuer à soutenir des associations telles que INHOPE.

La capacité de développer des valeurs communes et de s'y engager par le biais de l'autorégulation constitue une caractéristique importante pour tout fournisseur d'information digne de confiance. Dans un système autorégulé, l'industrie assume ses responsabilités, ce qui renforce la confiance dans les médias. C'est pourquoi ce système peut avoir des retombées économiques positives pour les entreprises.

En outre, l'autorégulation peut favoriser la mise en œuvre d'objectifs définis par les autorités réglementaires nationales ou internationales si certaines conditions sont remplies. En règle générale, l'autorégulation doit être efficace, transparente et non discriminatoire, indépendante et responsable. Elle doit aussi tenir compte des différentes traditions en matière de médias en Europe. Il convient de respecter ces différences culturelles lors de l'élaboration de règles et de normes à l'échelle internationale.

On assiste actuellement à l'apparition de nouvelles parties prenantes dans le secteur privé des médias. Parmi ces dernières, les moteurs de recherche et les guides de programmes électroniques jouent un rôle significatif. Ces systèmes aident l'utilisateur à sélectionner les contenus qui l'intéressent (fonction de « portier »). Liberté d'information, transparence, égalité des chances et accès non-discriminatoire sont les valeurs qui doivent conduire ces services. Par conséquent, la délégation allemande incite les entreprises qui mettent en place des moteurs de recherche et des guides de programmes électroniques à participer à l'autorégulation, tout comme les « transporteurs de contenus », qui, de plus en plus, se métamorphosent en entreprises de médias intégrées proposant également des contenus.

Par ailleurs, l'autorégulation des entreprises pourrait aussi s'appliquer de façon efficace au dernier arrivé, parmi les parties participant au paysage des médias : l'utilisateur. Contrairement aux journalistes professionnels, les utilisateurs ne sont pas liés par une éthique professionnelle. Au lieu de faire appel à des codes de conduite professionnelle, il faudrait renforcer les mesures d'autorégulation portant sur le filtrage technique ou les systèmes de classement, par exemple. Dans ce but, il convient de promouvoir la capacité des utilisateurs à manipuler les supports médiatiques, mais aussi à comprendre les valeurs fondamentales et les conditions juridiques (par exemple les droits d'auteur) qui régissent la mise en œuvre de médias fiables.

Faire confiance à la collaboration entre l'Etat et la société

A l'échelle européenne, la corégulation est généralement considérée comme un outil efficace pour atteindre les objectifs souhaités en matière de réglementation. La directive européenne sur les médias audiovisuels propose une corégulation dans les domaines de la protection des mineurs, de la dignité humaine et du consommateur. Un certain nombre de systèmes de corégulation réussie existent en Europe : la réglementation de la publicité en Grande-Bretagne ou en France, le système néerlandais NICAM ou la radiodiffusion et le secteur des télémédias (Commission des autorités étatiques sur les médias pour la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables ; KJM) en Allemagne. Certaines conditions fondamentales doivent être respectées pour les systèmes de corégulation. Par conséquent, l'Allemagne est favorable au débat et aux échanges d'idées, à l'échelon européen, sur les normes minimales à respecter. Toutefois, il convient de prévoir une marge de manœuvre suffisante pour les responsables des politiques nationales qui tiennent compte des spécificités nationales.

Les débats qui ont eu lieu à Leipzig ont abouti à la formulation des points suivants, considérés importants pour aboutir à un système efficace de corégulation : moyens suffisants propres à inciter l'industrie à participer à un système de corégulation ; ouverture vis-à-vis de toutes les parties prenantes et transparence du système ; système de sanctions efficace, propre à faire respecter les règles ; organismes gouvernementaux de surveillance en arrière-plan (« *hierarchy shadows* ») ; système de plaintes et campagnes d'information ; garantie d'une procédure conforme à l'Etat de droit ; évaluation des résultats et ajustement du système si nécessaire.

Ces conditions devraient être reconnues comme significatives et constituer le point de départ de nouvelles discussions.

Compte tenu des débats qui ont eu lieu à l'occasion de la conférence d'experts sur les médias à Leipzig et de l'expérience acquise dans la régulation des nouveaux médias, dans le but de renforcer la confiance dans ces derniers, la délégation allemande aboutit aux conclusions suivantes :

- La création de contenus adaptés aux besoins des enfants doit être renforcée et bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics. Le contenu des listes blanches peut être une contribution utile, parmi d'autres initiatives d'éducation aux médias, qui permet aux jeunes enfants d'accéder au potentiel que recèle le monde numérique.
- Les médias de service public jouent un rôle important dans l'instauration de la confiance dans les médias numériques. La notion de valeur liée au service public doit être analysée plus en profondeur.

- Les nouveaux fournisseurs de contenu doivent être incités à respecter certaines valeurs fondamentales et normes journalistiques communes. Toutefois, ils ne doivent pas être dissuadés par une réglementation excessive.
- L'autorégulation et la corégulation sont des systèmes efficaces pour atteindre certains objectifs en matière de politique des médias, notamment la protection des mineurs ou du consommateur. Pour que ces dispositifs soient encore plus efficaces, les responsables des politiques européennes devraient se mettre d'accord sur le respect de certaines normes minimales. Il convient aussi d'inciter les nouvelles parties prenantes, telles que les moteurs de recherche et les fournisseurs de guides de programmes électroniques, à participer aux dispositifs d'autorégulation et de corégulation.