



Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications

Procès-verbal de la réunion du 27 février 2020

Ordre du jour :

1. En prévision de l'organisation à la Chambre des Députés d'un débat de consultation au sujet du service public dans les médias, réunion préparatoire avec des représentants
- de l'Union européenne de radio-télévision (UER), et
- de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Carlo Back, Mme Djuna Bernard, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, Mme Lydia Mutsch, Mme Viviane Reding

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Cécile Hemmen remplaçant Mme Francine Closener

M. Claude Wiseler remplaçant Mme Octavie Modert

Mme Céline Flammang, M. Jacques Thill, du Ministère d'État

M. Giacomo Mazzone, M. Michael Wagner, de l'Union européenne de radio-télévision (UER)

M. Thierry Hoscheit, Mme Valérie Dupong, M. Paul H. Lorenz, Mme Carole Kickert, de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, Ministre des Communications et des Médias

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. En prévision de l'organisation à la Chambre des Députés d'un débat de consultation au sujet du service public dans les médias, réunion préparatoire avec des représentants
- de l'Union européenne de radio-télévision (UER), et
- de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)

Avant de donner le véritable coup d'envoi à la première réunion préparatoire - d'une série de cinq - au débat de consultation au sujet du service public dans les médias devant être organisé à la Chambre des Députés à la demande de M. le Premier Ministre, Ministre des Communications et des Médias, le Président de la commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications (DIGIMCOM) tient à saluer explicitement deux experts de l'Union européenne de radio-télévision (UER)¹ qui, pour l'occasion, se sont spécialement déplacés de Genève afin d'éclairer les députés sur le choix des principes de gouvernance et de financement les plus idoines, susceptibles d'assurer un fonctionnement optimal des médias de service public.

L'un d'eux, M. Giacomo Mazzone, d'origine italienne, travaille depuis 35 ans dans le service public de la radio-télévision. Comptant parmi les fondateurs d'Euronews, M. Mazzone a également fait un aller-retour à la RAI avant d'intégrer l'UER il y a 18 ans.

Son collègue, M. Michael Wagner, de nationalité allemande, juriste, détenteur d'un doctorat et responsable du département « droit des médias et de la communication » auprès de l'UER, a d'abord travaillé pour l'ARD en Allemagne avec un accent particulier sur la législation en matière de politique des médias avant de rejoindre son actuel employeur, il y a de cela 30 ans.

Pour le compte de l'UER, il a notamment suivi dans les années quatre-vingt-dix le travail du Conseil de l'Europe sur les standards censés guider les opérateurs de médias de service public (MSP), dans les régimes post-communistes d'Europe centrale et orientale dans leur quête de créer des institutions plus ou moins indépendantes en matière de radio-télévision après l'effondrement du bloc soviétique.

M. Wagner a également suivi tous les stades de développement de la directive « télévision sans frontières » dans l'Union européenne (UE), et ce jusqu'à la dernière révision de ladite directive.

Il va sans dire que Mr. Wagner dispose donc d'une certaine expérience en matière de gouvernance des médias de service public ainsi que des principes² auxquels cette

¹ L'Union européenne de radio-télévision (UER) constitue la plus grande alliance de médias de service public (MSP) dans le monde et sa mission consiste à les rendre indispensables. L'UER représente 116 organismes membres dans 56 pays d'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique. Elle compte aussi 34 affiliés en Asie, Afrique, Australasie ainsi que sur le continent américain.

Les membres de l'UER exploitent près de 2 000 chaînes de télévision et de stations radio tout comme de nombreuses plateformes en ligne. Considérés dans leur ensemble, ils touchent plus d'un milliard de personnes dans le monde et diffusent en plus de 160 langues.

L'UER met tout en oeuvre pour garantir un avenir durable aux MSP et constituer pour ses membres un pôle d'apprentissage et de partage, en prenant appui sur ses principes fondateurs de solidarité et de coopération pour leur fournir des contenus d'excellence, de l'actualité aux sports en passant par la musique.

L'UER dispose de bureaux à Bruxelles, Rome, Dubaï, Moscou, New York, Washington, Singapour et Pékin. Son siège se trouve à Genève.

² Aux yeux de M. Wagner, 4 principes devraient constituer la colonne vertébrale de toute gouvernance pour les médias de service public, à savoir :

- l'indépendance (pas d'ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique),
- la responsabilité (à l'égard des organes de surveillance et du public au sens large),
- la transparence (ouverture et réactivité), ainsi que
- la durabilité (capacité à répondre aux nouveaux besoins de la société),

gouvernance devrait adhérer, principes qu'il a par ailleurs eu l'occasion de corédiger et de documenter abondamment avec le concours précieux de la conseillère juridique principale de l'UER dans l'une des publications de la collection « LEGAL FOCUS » que l'organisation genevoise met régulièrement à la disposition de ses membres.

Le Président de la DIGIMCOM donne en premier la parole à M. Mazzone qui s'attèle à présenter brièvement la raison d'être de l'UER. Fondée le 12 février 1950 et venant donc de fêter tout récemment ses 70 ans d'existence, la mission de l'UER consiste avant tout à fédéraliser un certain nombre de services pour assister et conseiller ses membres, tout comme cela peut également se faire pour le compte des législateurs des différents pays dont sont issus les membres de l'UER afin de les accompagner dans leur démarche de création de conditions propices à l'épanouissement d'un service public en matière de radio-télévision.

M. Mazzone note par ailleurs que pour rejoindre les rangs de l'UER, il ne faut pas nécessairement être un opérateur de médias de service public (MSP). Ainsi, l'UER compte également parmi ses membres des chaînes de télévision commerciales qui ont des obligations de service public dans le cadre de leur licence.

Dans le sillage de cette petite digression historique, M. Mazzone en vient alors à affirmer que la raison de la venue au Luxembourg de son collègue et de la sienne n'est pas si anodine que cela, étant donné que dans le cadre d'une revue entre pairs sur les valeurs des médias de service public (MSP) / peer-to-peer review on public service media (PSM) values, effectuée en date des 24 et 25 janvier 2018 auprès de la radio socioculturelle, quatre collaborateurs de l'UER s'étaient déjà déplacés dans les locaux de la station de radio publique sis au Kirchberg pour évaluer les pratiques de gestion de l'établissement public la chapeautant ainsi que la qualité du contenu fourni par la radio à ses auditeurs. Dans ce contexte, M. Mazzone ne manque pas de préciser que ces revues entre pairs résultant dans des évaluations menées à l'aune des valeurs qui devraient régir les MSP se font régulièrement, ceci à la demande des membres de l'UER.

M. Mazzone tient également à saluer expressément l'initiative de la DIGIMCOM pour, tout comme c'est le cas de M. Wagner, l'avoir invité au Luxembourg afin de s'entretenir avec les députés au sujet des meilleures pratiques en matière de financement et de gouvernance des MSP. A ses yeux, il s'avère en effet fondamental que le parlement luxembourgeois s'occupe de ces questions afin d'être en mesure de créer les conditions d'un environnement qui soit propice à l'éclosion d'un service public de qualité à destination de ses citoyens.

Lors de l'évaluation de la radio socioculturelle 100,7 par quatre de ses collaborateurs, l'UER a pu constater que dans la pratique tout se passe très bien. Mais, aux dires de M. Mazzone, la pratique ne garantit pas en soi qu'un certain nombre de principes soient respectés au cas où. Il n'est pas forcément acquis que les bonnes pratiques se perpétuent dans le temps : c'est la raison pour laquelle, il vaut mieux sécuriser le système de manière à ce que même en cas de mauvaises pratiques, dont nul n'est à l'abri - une bonne situation à un moment donné peut toujours, d'un coup, basculer du mauvais côté -, il y ait des règles qui permettent de sauvegarder l'essentiel du service public.

sachant que, selon une déclaration du 15 février 2012 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public, « une gouvernance efficace des médias de service public, au bénéfice égal de tous les publics, représente une pièce maîtresse et un exemple précis du concept plus large de bonne gouvernance au sein d'une société démocratique ».

Pour l'UER, il s'avère fondamental que les principes rendant possible un bon fonctionnement de la mission du service public soient inscrits dans une loi organique, ce qui pour l'instant n'est pas le cas au Grand-Duché.

Quand l'organisation genevoise s'est mise à reconstituer le panorama législatif de toutes les dispositions réglant l'organisation et le fonctionnement des MSP au Grand-Duché, elle s'est vue contrainte - du moins en matière de radio publique - d'aller piocher dans la **loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques** pour en trouver la moindre trace. C'est dans le **paragraphe 2 de l'article 14**³ de **ladite loi** que l'UER a fini par trouver son bonheur grâce à une disposition stipulant que la création d'un établissement public dans le but d'organiser des « services de radio » à finalité socioculturelle est envisagée, mais dont les modalités de structure et de fonctionnement seront néanmoins à fixer par **règlement grand-ducal**⁴.

D'après M. Mazzone, il est donc impératif que le législateur luxembourgeois s'active pour inscrire les dispositions relatives au financement public ainsi qu'à la bonne

³ **Art. 14. - Services¹ de radio socioculturelle**

(Loi du 17 décembre 2010)

« (1) Une ou plusieurs fréquences de radiodiffusion luxembourgeoises destinées aux services de radio sonore à émetteur de haute puissance sont réservées en tout ou en partie à la diffusion des services de radio socioculturelle. »

(2) Il est créé un établissement public dans le but d'exploiter « cette ou ces fréquence(s) »¹ et d'organiser des « services de radio »¹ à finalité socioculturelle, dont il assume la responsabilité. Un règlement grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat (...)², en fixe les modalités de structure et de fonctionnement.

(Loi du 2 avril 2001)

« (3) L'établissement public bénéficie d'une permission pour « service de radio »¹ à émetteur de haute puissance qui lui est attribuée sans appel de candidature.

(3bis) L'Etat conclura avec l'établissement une convention pluriannuelle définissant ses missions de service public et la contrepartie financière ou autre à charge de l'Etat. »

(4) Les « services »¹ de radio socioculturelle fourniront un large accès à l'antenne aux « organisations sociales et culturelles du Luxembourg »².

(5) « L'Autorité » est « habilitée »³ à soumettre aux organes responsables de l'établissement public des propositions relatives à un contenu équilibré correspondant aux objectifs socioculturels. « Elle »³ est également « chargée »³ de la surveillance des « services »¹ de radio socioculturelle.(...)³.

(...)²

¹ ainsi modifié par la loi du 17 décembre 2010 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

² ainsi modifié/supprimé par la loi du 2 avril 2001 portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997

³ ainsi modifié/supprimé par la loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel », et modifiant

1. la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques,

2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

et

3. la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques

⁴ **Règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

gouvernance de la radio publique luxembourgeoise dans une loi tout en essayant au passage de les rendre « future proofed », c'est-à-dire de rédiger ces dispositions de manière aussi consistante à ce qu'elles puissent tenir compte dès aujourd'hui des nombreux défis auxquels les MSP devront répondre dans un proche avenir, à savoir :

- la transition numérique,
- la présence des médias sociaux,

ainsi que

- la dure réalité que les montants des recettes publicitaires se trouvent en chute libre alors que, pendant des années durant, ils ont permis de financer le système audiovisuel et le système des médias tel que nous les connaissons (en fait, d'après M. Mazzone, ces montants sont peu ou prou restés les mêmes, mais ils ne se trouvent plus à la disposition des médias nationaux, étant donné qu'ils ont fini par migrer des médias traditionnels vers les plateformes numériques qui n'ont pas d'engagements, d'investissements ou de présence active dans les médias nationaux).

Avant, dans certains pays, il était possible de financer le service public à travers la publicité, ce qui malheureusement ne saurait plus être le cas aujourd'hui. Quand on pensera à une réforme au Luxembourg, il faudra donc aussi penser à tenir compte de cette réalité qui a complètement changé.

Michael Wagner, prenant la relève de son collègue italien, embraye dans le même ton en n'hésitant pas à parler d'une spécificité luxembourgeoise. C'est seulement quand il s'est mis à étudier le cadre juridique dans lequel se meuvent les dispositions relatives à l'Etablissement public de radiodiffusion socioculturelle (ERSL) - dont la mission consiste notamment à organiser des programmes à finalité socioculturelle - qu'il a découvert le règlement grand-ducal du 19 juin 1992, constituant, à ses yeux, très clairement une spécificité.

M. Michael Wagner déclare que dans la plupart des pays, les questions relatives au financement et à la gouvernance de la mission de service public sont en large partie réglées dans une loi adoptée par le Parlement, et non traitées par le Gouvernement dans un règlement qui constitue un instrument spécifique. L'expert allemand dit penser que cette façon de procéder date d'une époque où les discussions autour de la gouvernance dans le service public ne figuraient pas encore à l'ordre du jour des réunions du Conseil de l'Europe. C'est seulement dans les années quatre-vingt-dix que des garde-fous y furent proposés et créés pour la sauvegarde de l'indépendance des MSP et plus tard encore à l'occasion de la rédaction d'une recommandation sur la gouvernance, ceci dans un esprit de davantage de transparence, d'ouverture et d'innovation dans le service public.

L'orateur suggère donc de se pencher sur cette problématique tout en gardant à l'esprit que dans beaucoup d'autres pays la loi sur les médias audiovisuels publics fait l'objet d'une révision à intervalles réguliers - tous les quatre, voire cinq ans - parce que le Gouvernement en place entend lui imprimer ses marques, alors qu'au Luxembourg, le règlement est empreint d'une stabilité étonnante. Aux yeux de Dr Wagner, il peut néanmoins s'avérer judicieux de l'ajuster de façon ponctuelle à de nouveaux développements ou autres défis tels qu'on peut les observer à l'heure actuelle (transformation numérique, concurrence d'Internet, omniprésence des réseaux sociaux et prolifération des fake news qui en découlent). Avant de redonner la parole à son confrère, M. Michael Wagner constate finalement que dans pas mal de pays, on est en

train de redécouvrir - chose étonnante - les vertus et les valeurs du service public, à condition cependant que celui-ci arrive à se réinventer et se renouveler.

Pour la suite de ses considérations et réflexions, M, Mazzone se base sur deux publications de l'UER, distribuées en début de réunion aux députés membres de la DIGIMCOM, dans lesquelles

- les principes de gouvernance pour les MSP (complétés par les législations actuelles de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en la matière),
ainsi que
- les principes du financement public de ces mêmes médias

sont largement repris.

M. Mazzone est d'avis que la publication sur le financement des MSP et ses principes peut s'avérer particulièrement important pour le Luxembourg, ceci pour la toute simple raison que

- la mission de service public n'y est pas inscrite dans une loi spécifique (aux dires de l'expert de l'UER, ce serait bien que cela se fasse !)
et que
- le financement de cette mission de service public - tel que cela a pu être constaté par les experts de l'UER dans le cadre de leur déplacement à Luxembourg pour procéder à la revue entre pairs sur les valeurs des médias de service public (MSP) - est aléatoire, c'est-à-dire que ce financement se trouve entre les mains des mêmes autorités que celles qui sont chargées du contrôle de la radio 100,7 - à savoir l'Etat - ce qui est loin d'être idéal⁵.

Quant à la mission de service public dévolue à la radio socioculturelle, l'expert de l'UER se rappelle d'avoir lu dans certaines contributions concernant la radio que celle-ci se résume toujours à certains principes fondamentaux du service public, déjà définis dans les années vingt du siècle dernier, à savoir éduquer, divertir et informer. Compte tenu des changements intervenus entretemps, ces principes mériteraient d'être actualisés,

⁵ cf. à ce sujet la **publication de l'UER** intitulé « **LEGAL FOCUS / PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MEDIAS DE SERVICE PUBLIC** » et son **AVANT-PROPOS** (à la page 4) :

« Toutefois, pour que les MSP continuent à remplir cette fonction dans la société (les MSP ont en effet vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale), il est essentiel qu'ils bénéficient d'un financement stable et suffisant. Lorsqu'ils ne disposent pas des moyens requis pour remplir leur mission d'intérêt public, les MSP sont réduits à l'impuissance : privés de leur capacité à produire des contenus de qualité et soutenir un journalisme d'excellence, ils ne sont plus en mesure d'innover ni de se montrer concurrentiels sur le marché mondial, ce qui provoque un sentiment de désillusion chez leur public. Ils peuvent alors se trouver pris dans une spirale infernale de pénurie financière et de marginalisation. La démocratie et le tissu social et culturel de la société européenne s'en ressentent.

Mais le niveau de financement n'est pas le seul élément important, le mode de financement l'est tout autant. Le mécanisme de financement des MSP doit être indépendant et libre de toute ingérence politique. Il doit être moderne et adapté à l'environnement médiatique contemporain. Par-dessus tout, il doit être considéré comme équitable et transparent par le public. Il faut que les téléspectateurs (et les auditeurs) sachent ce qu'ils paient, et pourquoi.

Il faudrait qu'ils aient le sentiment de contribuer à une institution offrant un contenu de qualité et pertinent, qu'ils considèrent comme un apport essentiel à la société dans laquelle ils vivent. »

à la lumière notamment des nouvelles missions qui incombent désormais aux MSP dans d'autres pays européens.

A ce titre, M. Mazzone cite notamment une mission de cohésion sociale vis-à-vis de la fragmentation provoquée par l'irruption des médias sociaux. Sous peine de renforcer encore davantage la fracture numérique déjà béante dans de nombreux pays, éduquer implique aujourd'hui aussi l'éducation à Internet et aux nouveaux médias, missions nouvelles qui viennent tout simplement s'ajouter aux missions générales historiques de tout service public.

D'après M. Mazzone, il s'avère très difficile de comparer la radio 100,7 à d'autres entités en termes de financement, étant donné qu'elle a une histoire spécifique, différente, qui n'est en rien comparable à celle d'autres radios publiques en Europe. Il va même jusqu'à affirmer que son financement n'a rien à voir avec celui qui prévaut dans d'autres pays pour ce genre d'entité.

Tout en mentionnant la convention portant sur la prestation du service public luxembourgeois dans le domaine audiovisuel, M. Mazzone tient également à préciser que le Luxembourg est le seul pays en Europe où une telle prestation est assurée par un opérateur privé⁶.

Ceci dit, M. Mazzone fait observer que, si la mission que l'on entend conférer à la radio 100,7 est celle d'une mission de service public général, alors il faudra aussi que les moyens (en structure, organisation et ressources humaines) lui attribués soient à la hauteur de ces ambitions.

En matière de financement, même si tous les paramètres utilisés ne se révèlent pas toujours appropriés, un des plus neutres est certainement celui qu'un pays donné investit annuellement en termes de mission de service public par rapport à la richesse qu'il produit pendant cette période, c'est-à-dire son produit intérieur brut (PIB).

M. Mazzone déclare qu'à l'aune de ce paramètre, il appert très clairement que le Luxembourg se trouve en bas de l'échelle.

D'un tableau (cf. ci-après « **Table 1. Radio PSM funding as a % of GDP in selected markets (2018)** ») mettant en relation les moyens financiers dédiés en 2018 aux radios de service public dans six pays (dont le Luxembourg) par rapport à leur PIB, il ressort que le Grand-Duché se classe bel et bien en dernière position.

A la tête de ce ranking se trouve la Suède, suivie en cela par la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la France ainsi que la Pologne, alors que le Luxembourg se classe bon dernier.

La même chose prévaut - cf. à ce sujet ci-après « **Table 2. Radio PSM funding per capita in selected markets (Purchasing Power Standard, 2018)** » - si on prend dans ces pays comme paramètre de comparaison le financement par tête d'habitant dédié au service public en matière radiophonique par rapport à la parité de pouvoir d'achat (PPA)⁷.

⁶ En date du 31 mars 2017, les accords renouvelant les concessions et permissions entre CLT-UFA et l'Etat luxembourgeois, y compris la convention portant sur la prestation du service public luxembourgeois dans le domaine audiovisuel, ont été signés.

Avec ces accords, la mission de service public en matière de télévision a été prolongée pour une durée de trois ans, soit de 2021 à 2023, et les concessions et permissions concernant les fréquences de RTL Radio et Télévision ont été prolongés jusqu'en 2030.

⁷ La **parité de pouvoir d'achat (PPA)** - on parle de valeurs mesurées en parité de pouvoir d'achat - est une méthode utilisée en économie pour établir une comparaison, entre pays, du pouvoir d'achat des devises nationales, ce qu'une simple utilisation des taux de change ne permet pas de faire.

Là encore, le Grand-Duché reste à la traîne, précédé une nouvelle fois par la Suède, la République fédérale d'Allemagne, la République tchèque ainsi que la France.

EBU

OPERATING EUROVISION AND EURORADIO

1. FUNDING OF ERSL

ERSL's funding in perspective

ERSL's operating revenue was EUR 6.24 million in 2018, which was one of the smallest PSM funding across the EBU area.

Due to huge differences in market sizes, a benchmark of PSM funding cannot be based on absolute funding values, unless restricted to countries of similar sizes. In the case of ERSL, this would mean benchmarking against public service media in small European countries such as Cyprus (0.86 million inhabitants), Iceland (0.35 million), Malta (0.47 million) and Montenegro (0.62). However, PSM organizations in these four small European countries are radio-and-TV organizations, and do not provide with any breakdown of their funding or expenditures by media. Without the possibility to isolate the radio-related funding for these organizations, there is little sense in benchmarking ERSL with them.

ERSL funding was therefore rather benchmarked against other European radio-only broadcasters: CRo (Czech Republic), Radio France (France), Deutschlandradio (Germany), PR (Poland) and SR (Sweden). Thanks to the availability of funding breakdown by media for ARD (Germany), the regional radio offer of ARD was included in the analysis, which allowed to better capture the relative funding situation for radio PSM in Germany.

The five countries chosen for the benchmark are clearly bigger than Luxembourg, thus the data are all weighted by several economic and demographic indicators to make it comparable.

Table 1 displays radio PSM funding as a percentage of GDP. Naturally, the Luxembourgish GDP is higher than the rest of Europe in relative terms. However, the ratio is not based on GDP per capita, which would indeed reflect the relative economic wealth of a country, but on the absolute GDP. The ratio therefore aims at neutralizing, at least partly, the wealth differences from one market to another and at comparing the funding received by PSM independently of the size of their economy.

Table 2 displays radio PSM funding per capita. This ratio is another benchmarking tool to enable the comparisons between markets of different sizes. The funding data were converted into purchasing power standards in order to not only take into account the size of the country but also the differences in price levels and purchasing power between countries.

Data displayed in tables 1 and 2 thus allow for a relevant comparison between the Luxembourgish PSM and several significant European radio broadcasters. Both tables illustrate the fact that ERSL is underfunded compared with its European counterparts.

Le pouvoir d'achat d'une quantité donnée d'argent dépend en effet du coût de la vie, c'est-à-dire du niveau général des prix. La PPA permet de mesurer combien une devise permet d'acheter de biens et services dans chacune des zones que l'on compare.

Les économistes forment un « panier » normalisé de biens et de services, dont le contenu peut être sujet à caution. La monnaie couramment utilisée comme référence est le dollar américain, pris à une année donnée.

Et à M. Mazzone de conclure que toutes comparaisons faites à l'aune des deux critères passés en revue, on peut légitimement affirmer que la différence entre le Luxembourg et les pays mentionnés est nette.

Table 1. Radio PSM funding as a % of GDP in selected markets (2018)

Market	Organization	% of GDP
Sweden	SR	0.061
Czech Republic	ČRo	0.043
Germany	ARD regional radio + Dradio	0.037
France	Radio France	0.031
Poland	PR	0.016
Luxembourg	ERSL	0.011

Source: EBU MIS based on Members' data

Table 2. Radio PSM funding per capita in selected markets (Purchasing Power Standard, 2018)

Radio PSM funding per capita in selected markets (PPS, 2018)

Market	Organization	Funding (in PPS) per capita
Sweden	SR	32.39
Germany	ARD regional radio + Dradio	19.31
Czech Republic	ČRo	16.01
France	Radio France	14.03
Luxembourg	ERSL	11.44

Source: EBU MIS based on Members' data

ERSL's funding mix

ERSL's funding was 97.6% derived from the State budget. This makes Luxembourg the third EBU countries in terms of reliance on the State budget.

How to ensure independence in the process

The current direct financing of ERSL from the State budget is problematic, in terms of independence, in particular as it puts the government in a decisive role. One of the most advanced systems in Europe can be found in Finland, where parts of the tax receipts are earmarked for a special Audiovisual Fund and thus remain outside the yearly State budget.

Place est alors donnée à la traditionnelle séquence de questions-réponses entre députés et invités, en l'occurrence MM. Michael Wagner et Guiseppe Mazzone de l'UER.

C'est à [M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk](#) qu'il revient en premier de prendre la parole en déclarant d'emblée que l'ensemble des membres de la DIGIMCOM suit de près les recommandations de l'UER, sachant que tout le monde partage peu ou prou, à l'instar de l'organisation genevoise, un certain nombre de soucis quant au service public luxembourgeois qui, historiquement parlant, s'est développé de manière extrêmement tardive, ceci essentiellement pour des raisons d'ordre politique.

Dans les années 80 surtout et même plus tard encore, la radio socioculturelle fut à de nombreuses reprises littéralement ralentie dans sa progression, notamment à cause de l'anomalie existante qu'une société privée - en la personne d'un des plus grands groupes de médias européens implanté au Luxembourg - s'est vue conférer une mission de service public, ce qui par ailleurs n'est pas sans poser problème aux yeux de M. David Wagner. Et à l'élu déi Lénk de citer à ce propos certains développements récents qui lui sont visiblement restés en travers de la gorge, à l'image

- du fait que RTL Group, alors qu'il est bénéficiaire du denier public pour assurer une mission de service public au Luxembourg, s'est payé le luxe d'annoncer un plan social à la fin novembre 2019, se soldant par 30 licenciements fermes à son Corporate Center du Kirchberg et le transfert, à partir de ce centre, de trente-neuf de ses employés à Cologne en Allemagne ; et
- de la situation pour le moins cocasse qui a fait que certains députés, mandataires élus, se sont vus opposer une fin de non-recevoir de la part de M. le Ministre des Communications et des Médias lorsque qu'ils ont souhaité jeter un coup d'œil dans les accords liant l'Etat luxembourgeois à la CLT-UFA, ceci au motif que dans le cas de RTL Group, il s'agit d'une société privée dont les contrats et autres clauses juridiques la liant à des tiers tombent sous le secret des affaires.

Tout ceci pour matérialiser encore une fois la problématique inhérente à ce système certainement unique en Europe, où l'Etat luxembourgeois a conféré à une société privée - de surcroît un mastodonte européen de l'audiovisuel - une mission de service public que les députés ne peuvent pas contrôler.

D'où aussi la raison pour laquelle l'orateur tient absolument à saluer l'analyse faite par l'UER, étant donné qu'elle ne fait que confirmer un certain nombre de problématiques très profondes au niveau des médias et du pluralisme démocratique au Luxembourg. Il dit partager sans réserve le point de vue de l'UER qu'il faille finalement une loi organique pour y inscrire les dispositions relatives au financement public ainsi qu'à la bonne gouvernance de la radio publique luxembourgeoise, tout comme pour y clarifier une fois pour toutes ce qu'une mission de service public implique, que ce soit en matière radiophonique ou audiovisuelle.

Le député déi Lénk se réfère ensuite à un **avis du conseil d'administration de l'Autorité indépendante de l'audiovisuel (ALIA) - avis n°02/2020 du 10 février 2020** - au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels, dans lequel sont faites un certain nombre de recommandations. D'après la lecture de ces recommandations faite par M. David Wagner, il en ressortirait que l'ALIA ne veut pas d'une telle loi organique, mais plutôt d'une sorte d'éparpillement de missions de service public au cas par cas sur différents médias. Et donc de demander aux deux experts de l'UER ce qu'ils en pensent et de bien vouloir communiquer à l'assistance de la DIGIMCOM leur point de vue là-dessus.

Toujours par rapport à l'**avis du conseil d'administration de l'ALIA**, dans lequel il est notamment marqué - tout en bas de la page 5 de l'avis - qu'en vue d'assurer la plus grande indépendance possible du conseil d'administration, en charge de la gouvernance de la radio 100,7, le pouvoir de nomination pourrait être réparti entre différentes institutions, telles que par exemple le Gouvernement, le Parlement et l'ALIA, l'orateur vient à se demander s'il s'agit d'une bonne idée. En tout cas pour ce qui est d'attribuer en partie ce pouvoir de nomination au Parlement. Etant membre lui-même de cette dernière institution, il s'interroge s'il n'existe pas un modèle de nomination plus intéressant.

Dernière chose que M. Wagner voudrait voir éclairée par les experts de l'UER, alors que M. le Ministre des Communications et des Médias tarde à lui répondre dans les délais impartis à une question parlementaire⁸ qu'il a posée depuis un certain temps déjà : la

⁸ Question écrite n°1744 - Sujet : Arrangement conclu entre l'ERSL et un groupe de presse privé
Auteur(s) : Monsieur David Wagner, Député
Destinataire(s) : Monsieur Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias
Date limite de réponse à la question : 23-02-2020

Depuis le jeudi 21 novembre, le groupe de presse « Maison moderne », par le biais de son magazine anglophone « Delano », s'est vu attribuer un « slot » hebdomadaire dédié à la diffusion de l'actualité luxembourgeoise en langue anglaise.

Une partie des interrogations soulevées par ces faits ont déjà fait l'objet d'une question parlementaire n°1511 du 22 novembre 2019, à laquelle Monsieur le Ministre a répondu le 8 décembre 2019. La réponse de Monsieur le Ministre ayant été quelque peu évasive, je voudrais poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre des Communication et des Médias :

- 1) Comment se trouve-t-il que le Ministère des Communication et des Médias qui, en tant que ministère de tutelle de l'Etablissement de Radiodiffusion socioculturelle (ERSL), devrait veiller à la légalité des actes administratifs pris par ce dernier, ne soit au courant ni de l'existence ni du contenu du contrat qui lie manifestement cet établissement public au groupe de presse privé « Maison Moderne » depuis novembre 2019 ?
- 2) Quelle est la base légale de l'arrangement conclu entre l'ERSL et le groupe de presse privé « Maison Moderne » ?
- 3) Monsieur le Ministre a-t-il vérifié si cet arrangement est susceptible de constituer un parrainage au sens de l'article 26 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, c'est-à-dire une « contribution d'une entreprise publique ou privée, n'exerçant pas d'activités de programmation télévisuelle ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement d'éléments de programmes télévisés, dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations » ? Dans ce cas, Monsieur le Ministre peut-il m'expliquer comment cet arrangement peut-il être conforme à la législation luxembourgeoise sur le parrainage d'émissions ? Pour rappel, l'article 9, alinéa 3, du cahier des charges de la radio 100,7 dispose que « Des émissions individuelles ou régulières peuvent être parrainées dans les conditions fixées pour les programmes de télévision par l'article 28 de la loi [du 27 juillet 1991] et le règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de publicité, de parrainage, de télé-achat et d'autopromotion dans les programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive 'Services de médias audiovisuels' ». Or, la loi du 27 juillet 1991 dispose expressément en son article 28, alinéa 17, que « Les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne peuvent être parrainés ».
- 4) Monsieur le Ministre estime-t-il que l'arrangement entre l'ERSL et le groupe de presse privé « Maison Moderne », qui ne semble avoir fait l'objet d'aucun appel d'offres ni de mise en concurrence, est conforme à la législation luxembourgeoise en matière de marchés publics, ainsi qu'à la réglementation européenne en matière de marchés publics ?

radio 100,7 s'est vue attribuer une sorte d'émission anglophone - ce qui ne constitue pas un problème en soi -, mais qui est modérée de manière non réglée par un groupe de presse privé, à savoir le groupe de presse « Maison moderne ». Doubtant fortement que cela soit conforme à la législation luxembourgeoise et aux directives émanant de l'UER, l'élu déi Lénk aimerait savoir ce qu'en pensent les représentants de l'UER ci-réunis.

Après cette première intervention de la part d'un député et les questions y afférentes posées, le Président de la DIGIMCOM donne la parole au Dr Michael Wagner de l'UER pour y répondre.

Proposant de différer à plus tard ses réponses aux questions qui furent soulevées en relation avec la gouvernance de la radio publique 100,7, l'expert préfère d'abord s'en tenir un peu à la situation actuelle de la radio et à la proposition faite par l'ALIA d'opter pour un éparpillement des acteurs à qui confier une mission de service public en matière radiophonique (répartition de la mission de service public sur plusieurs opérateurs au lieu d'un seul en la personne de la radio 100,7).

Aux yeux de M. Michael Wagner, cela risque encore d'augmenter d'un degré la complexité d'un modèle qui, comme tel, n'existe nulle part en Europe.

La priorité devrait être de développer un modèle de service public institutionnel. Il ne faut pas oublier que si l'on veut donner des mandats de service public à d'autres organismes, il faut aussi pouvoir les contrôler par le biais d'organes de surveillance. Dès qu'il y a de l'argent public en jeu, il faut définir une sorte de surveillance pour contrôler si la mission de service public est bien exécutée. Dans le cadre de la délégation de mandats de service public à des chaînes commerciales, il risque d'y avoir des problèmes, étant donné que ces chaînes agissent toujours en fonction du sacro-saint objectif qui est de maximiser leurs profits. Un tel système consistant à déléguer des mandats de service public se révélera difficile à contrôler aux yeux de l'expert de l'UER, tout en pensant qu'il va l'encontre d'une structure destinée à rassembler tous les moyens pour offrir une mission de service public de qualité.

Attribuer une mission de service public à des chaînes de radio privées, c'est aussi quelque part les restreindre dans leur liberté, étant donné qu'à partir de ce moment-là, elles se trouvent obligées de respecter certains critères dans leur programmation. Et au Dr Wagner de d'interroger s'il est donc vraiment dans l'intérêt de ces chaînes d'accepter de tels mandats de service public.

Reprenant à son compte la dernière question posée par M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk en relation avec une émission anglophone, initiée par un groupe de presse privé et dont la radio publique 100,7 a finalement accepté la diffusion, M. Mazzone déclare que c'est un peu mélanger les pommes et les poires. Il pense en effet qu'on ferait mieux de traiter cela comme on le fait par exemple en France ou en

-
- 5) Monsieur le Ministre n'estime-t-il pas que le fait, pour un établissement public, d'accorder un avantage à un opérateur économique choisi selon des critères peu clairs, est susceptible de constituer une aide d'État illicite susceptible d'enclencher un recours en manquement de la Commission européenne contre l'État luxembourgeois ?

Réponse datant du 9 mars 2020 de Monsieur Xavier BETTEL, Ministre des Communications et des Médias à la question parlementaire n°1744 du 23 janvier 2020 de Monsieur le Député David WAGNER au sujet « Arrangement conclu entre l'ERSL et un groupe de presse privé » :

« A l'heure actuelle, selon les informations du ministre, il n'existe pas de contrat entre l'ERSL et Maison moderne et il n'a été convenu d'aucun paiement. La diffusion de l'émission « The Jim Kent Show on radio 100,7 », qui est une émission de divertissement et non pas une émission d'information politique, et se trouve toujours en phase 'test', repose sur une décision prise par le directeur dans le cadre de ses attributions. »

Belgique, c'est-à-dire par le biais de soutiens à des radios communautaires qui, en contrepartie, doivent respecter pour cela un certain nombre de critères.

En l'occurrence, il ne s'agit pas de confondre ici radio de service public d'intérêt général et radio communautaire. En tant que radio communautaire, je m'adresse à une cible spécifique alors qu'en tant que radio publique, investie d'une mission de service public, je m'adresse à toutes les communautés, à toute la population. Selon M. Mazzone, on se trouve donc clairement en présence d'une incompatibilité.

Si de surcroît, il s'agit d'intérêts de groupes de presse - s'il a bien compris, dans le cas relaté par le député, un groupe de presse privé s'est concerté avec la radio 100,7 pour la diffusion d'une émission anglophone -, ce serait bien de les traiter sous forme d'aide à la presse que de toute autre manière. Par contre, si l'aspect communautaire est censé prévaloir, alors il convient de séparer cet aspect de celui d'aide à la presse.

Et d'en venir finalement à la question de savoir s'il est possible ou s'il s'avère judicieux de confier, en dehors de la production maison, une mission spécifique à un tiers ?

D'après M. Mazzone, cela est possible et se fait même couramment.

Grâce à la directive « Télévision sans frontières »⁹ de l'époque, il a été possible de créer un cadre pour la production indépendante qui ne se résume pas seulement à la production de séries, d'émissions de divertissement ou de drames, mais aussi à la production de contenus d'information.

La seule chose qu'il convient de ne pas perdre de vue dans pareil cas, c'est que la responsabilité éditoriale incombe toujours à la radio ou à la télévision de service public qui diffuse ce genre de productions. En principe donc, rien ne s'oppose à le faire, même s'il s'agit toujours de respecter un cadre juridique.

Pour ce qui est des modalités de financement d'une entité investie d'une mission de service public à l'image de la radio 100, 7, il appartient ensuite à [M. Claude Wiseler du groupe parlementaire CSV](#) d'interpeller les experts de l'UER en leur opposant : « Tout à l'heure, vous avez affirmé qu'il faut d'abord assurer un financement adéquat au niveau du volume en comparant notamment le Grand-Duché avec d'autres pays et en ramenant ce financement au niveau du PIB de chacun d'entre eux. D'un autre côté, vous dites que ce financement doit aussi pouvoir garantir l'indépendance de l'entité et ne pas dépendre de décisions gouvernementales annuelles dans le cadre de l'élaboration du budget. Vous avez cité la Finlande comme modèle progressiste de financement en ce sens, modèle dans le cadre duquel, si j'ai bien compris, une part du budget de l'Etat est simplement allouée à un fonds consacré à l'audiovisuel ».

Et d'enchaîner avec la question de savoir si, à leur connaissance, il existe encore d'autres modalités de financement pour des entités investies d'une mission de service public dont l'objet est d'organiser des programmes à finalité socioculturelle, différentes par exemple

- de celle prévalant au Luxembourg où une allocation budgétaire annuelle, calquée sur un plan quinquennal, est dédiée à l'Etablissement public de radiodiffusion socioculturelle (ERSL)
ou
- de celle prévoyant également une allocation budgétaire, non fixée cependant par le Gouvernement, mais plutôt par une loi disposant qu'un certain pourcentage du budget soit automatiquement prélevé à cet effet ?

⁹ La directive « Télévision sans frontières » (TVSF) a été adoptée le 3 octobre 1989. Elle est entrée en vigueur le 3 octobre 1991 et elle a été modifiée le 30 juin 1997. Elle constitue la pierre angulaire du cadre réglementaire de l'espace européen pour les services audiovisuels.

Alors qu'un financement oscillant entre 6 et 7 millions d'euros est actuellement prévu pour la radio socioculturelle, avec comme perspective de monter jusqu'à un ordre de grandeur de 8 millions d'euros dans un avenir proche, l'élu chrétien-social aimerait finalement apprendre de la bouche des experts de l'UER quel devrait être le volume de financement adéquat qu'il faudrait accorder à la radio.

Dans sa tentative de fournir une réponse adéquate à cette question difficile, M. Michael Wagner fait d'abord observer au député chrétien-social qu'il n'est certainement pas sans ignorer qu'en matière de régime de financement des radiodiffuseurs de service public, assumant des missions de service public au sein de l'Union européenne (UE), il existe des règles applicables pour que ces financements ne soient pas assimilés à des aides publiques d'Etat susceptibles de fausser la concurrence. C'est la raison pour laquelle les possibilités de financement en la matière sont limitées si l'on veut rester conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'Etat.

Dans le cas des radiodiffuseurs de service public, fournissant un service d'intérêt économique général au sein de l'Union européenne, le financement public doit être limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, de manière à ce que les deniers publics reçus ne soient pas utilisés pour exercer des activités commerciales (pour lesquelles ils se trouvent en concurrence avec des opérateurs privés qui ne reçoivent pas de telles subventions).

En clair, cela signifie que, dans le cas d'un service d'intérêt économique général comme le service de radio-télévision, le financement doit suivre le coût de la mission. En Allemagne par exemple, il revient à une commission d'experts réunis au sein de la KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) de mesurer ce coût. Ceci est certainement un peu dû au perfectionnisme allemand et, d'après M. Michael Wagner, il est peu probable qu'on le reproduise au Luxembourg.

Le principe est donc de définir la mission et, en fonction de cette mission, on regarde ce qui est nécessaire pour remplir la mission. C'est un peu le cadre juridique qu'il faut respecter.

En ce qui concerne le modèle finlandais qui, à sa connaissance, n'a jamais été remis en cause, l'expert de l'UER pense qu'il pourrait être compatible avec le système luxembourgeois. Néanmoins, il faut savoir qu'à l'origine du système finlandais se trouve une redevance qui a été réformée. Si l'on transposait ceci au Luxembourg, cela reviendrait à ajouter une couche supplémentaire avec la création d'un fond *ad hoc* pour récolter cette redevance ainsi que celle d'organes supplémentaires à des fins de contrôle de ce fond. Est-ce que cela fait beaucoup de sens de reproduire le modèle finlandais au Luxembourg ? C'est une question qu'il appartiendra aux décideurs politiques luxembourgeois de trancher.

Aux yeux de M. Michael Wagner, ce qui importe avant tout, c'est d'avoir une sécurité de financement et une visibilité assurées de plusieurs années sur ce financement. C'est ainsi qu'en Allemagne par exemple, la KEF fait des propositions sur la base desquelles une redevance est fixée de façon à ce que le système de financement soit pérennisé sur une période définie de plusieurs années.

Au Luxembourg, un accord entre le Gouvernement et un organisme à créer, à l'image de la KEF allemande, pourrait avoir un peu la même fonction, à condition bien sûr que le prélèvement prévu des montants fixés soit respecté. Ce serait un moyen de créer une certaine visibilité, quitte à ajouter, pourquoi pas, d'autres financements à des tâches ou fins spécifiques.

C'est ce moment précis que [M. Claude Wiseler du groupe parlementaire CSV](#) choisit pour intervenir encore une fois afin de demander davantage de clarté, ceci en se référant notamment à une suggestion que l'UER avait faite plus spécialement en relation avec un autofinancement potentiel de la radio 100,7, à savoir que la radio devrait augmenter la part des recettes pour s'autofinancer partiellement.

A cela, M. Michael Wagner de l'UER fait observer qu'une mixité de financement crée plus de résilience et qu'on n'est plus dépendant d'une seule source. D'un autre côté, il dit néanmoins pouvoir s'imaginer que, dans un pays comme le Luxembourg, le potentiel de revenu commercial est très limité. Surtout à un moment où de telles recettes ont tendance à se voir transférer sur quelques géants d'Internet en ligne, offrant la publicité visée (targeted advertising).

Pour compléter les propos de son collègue de l'UER, M. Mazzone ajoute qu'il s'agit de définir d'abord la mission de service public et, une fois celle-ci définie, on peut alors commencer à estimer les moyens financiers nécessaires dont on aura besoin pour la remplir. Aux dires de l'expert, il faut cependant garder à l'esprit que financement et indépendance vont de pair. Tout au long des années qu'il a ainsi travaillé pour le compte de l'UER, il a pu constater que si le parlement ou le gouvernement d'un pays donné est en mesure de déterminer les montants de financement d'un média de service public, il se peut que des choses bizarres aient lieu. Et de citer l'exemple chypriote de 2019, dans le cadre duquel l'UER s'est vue contrainte d'intervenir publiquement. Un groupe de parlementaires au parlement chypriote avait en effet décidé de bloquer un tiers du financement de la radio-télévision publique pour qu'elle élimine la diffusion de séries américaines à son antenne au motif que cela concurrençait un certain nombre de chaînes privées, dont le propriétaire fut par ailleurs le ministre compétent pour les médias et les communications. Sous peine de se trouver à la merci des conflits d'intérêts les plus divers, il convient donc de mettre en place les garde-fous qui s'imposent. Même si de telles choses ne se sont pas encore produites à Luxembourg, il faut toujours rester vigilant et prêter son attention à ce type de problèmes.

Le reste de la réunion de la DIGIMCOM du 27 février 2020 avec les experts de l'UER est entièrement dédié à la bonne gouvernance d'un média de service public. Pour évoquer cet aspect, le Président de la DIGIMCOM invite Dr Michael Wagner à partager ses points de vue avec l'assistance.

Pour ce qui est de la gouvernance, donc de l'organisation d'une radio de service public, il est important que les paramètres essentiels de cette gouvernance soient définis dans la loi (dans le cas ci-présent, une loi organique réglant l'organisation de la radio 100,7). Doivent également en faire partie les tâches, les fonctions ainsi que les compétences des différents organes de la radio. A moins de se tromper ou d'oublier un des organes concernés, l'orateur constate qu'il s'agit dans le cadre de la radio socioculturelle de son conseil d'administration, de son directeur et des chefs de service, du commissaire du Gouvernement ainsi que de l'ALIA, chargée de la régulation au Grand-Duché du secteur des médias audiovisuels ayant une licence luxembourgeoise.

A voir la répartition des tâches au sein de la radio, il est logique que la direction de la radio soit chargée de l'administration et de la gestion journalière de la radio. De façon générale, on s'aperçoit de l'existence d'un organe principal surveillant la radio : il s'agit en l'occurrence du conseil d'administration qui est responsable pour l'accomplissement, l'exécution de la mission de service public et qui dispose donc en conséquence aussi des compétences nécessaires pour décider de ce qui est faisable, que ce soit d'un point de vue de la programmation ou d'un point de vue économique.

Ce qui conduit l'expert de l'UER à affirmer que cette forme d'organisation de la radio 100,7 fait sens et correspond en fait au modèle de gouvernance le plus répandu parmi les radios investies d'une mission de service public en Europe.

Ensuite, Dr Wagner fait valoir qu'il est important que le conseil d'administration ne s'ingère pas trop dans la programmation de la radio, par exemple à travers un contrôle ex ante, quelque chose qui ne serait certainement pas compatible avec les principes formulés par le Conseil de l'Europe.

Le grand avantage d'un tel organe, par ailleurs souligné dans les nombreuses recommandations du Conseil de l'Europe, est qu'il peut servir de (zone) tampon entre le média de service public et les instances politiques. Et de citer en exemple le cas de la Roumanie, où après l'effondrement du rideau de fer en Europe de l'Est, une commission parlementaire a cru bon d'organiser la surveillance de la radio publique d'Etat, ainsi que d'élire et faire démissionner son directeur. Ce fut en fait une suite logique du pouvoir communiste d'antan de se dire que c'est maintenant le parlement qui effectue ce contrôle et plus le parti. A terme, cela a toutefois mené à une politisation à tous crins et une instabilité totale de la gestion de la radio, étant donné qu'il n'existait aucune zone tampon entre le média de service public et le pouvoir politique.

D'après M. Wagner, il s'avère très important pour l'indépendance de la radio de disposer d'un conseil d'administration indépendant qui puisse faire office de tampon. Et d'insister sur le problème le plus aigu qui pouvant évidemment se poser en pareille circonstance, qui est de créer et garantir les conditions d'indépendance de cet organe. En l'occurrence, il existe différentes méthodes selon l'expert. A cet effet, déjà l'idée de déterminer exactement ce que devrait être le profil des membres du conseil peut être d'un grand secours. L'expert pense aussi que les compétences des membres, la diversité de leurs horizons de provenance, une pondération plus ou moins subtile pour donner un équilibre certain ainsi que des mesures pour dépolitiser le conseil peuvent être d'une grande utilité.

Parmi ces mesures figure notamment celle que des hommes politiques, y compris des parlementaires, ne devraient pas faire partie du conseil d'administration d'une radio investie d'une mission de service public. Et à l'expert de l'UER de récuser volontairement le modèle allemand, où ceci n'est traditionnellement pas le cas: les ministres-présidents des différents Etats-région - c'est-à-dire les dirigeants des seize "Länder" allemands - sont éligibles pour faire parti des conseils d'administration des radios publiques régionales, même si ces conseils d'administration comptent souvent entre 60 et 70 membres et que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé que cela est acceptable, tant que le nombre de mandats des hommes politiques dans ces conseils ne dépasse pas un tiers de l'ensemble de tous les mandats des membres présents.

Parmi ce tiers toutefois ne figurent pas seulement des parlementaires et des membres de gouvernement, mais également des mandataires de partis politiques, à savoir tous ceux qui ont été élus à des fonctions dirigeantes au sein des partis politiques.

Aux dires du Dr Wagner, l'UER recommande d'éviter ce genre de modèle. De manière générale, l'organisation genevoise pense que le conseil d'administration d'une radio publique devrait être composé de femmes et d'hommes de métiers, de spécialistes, de professionnels, pouvant le cas échéant aussi représenter les différentes composantes de la société, disposant d'un savoir-faire, et non de personnes poursuivant en premier lieu des intérêts politiques.

A propos de l'ALIA, sur laquelle Dr Wagner ne s'était pas encore exprimé, l'expert estime qu'il existe quelques modèles en Europe, où l'autorité de régulation ou de contrôle du secteur de l'audiovisuel dispose de davantage de compétences que l'ALIA.

Il dit penser qu'il s'impose de manière générale de séparer les tâches de régulation ou de surveillance des questions de gouvernance, ce qui se reflète par ailleurs aussi dans l'avis de l'ALIA. Surtout quand il s'agit d'établir des règles pour le secteur audiovisuel, il s'avère opportun que ces règles soient fixées et également contrôlées par l'autorité de régulation pour voir si elles sont respectées par les différents acteurs du milieu.

Cependant, s'il s'agit de choses ou d'éléments spécifiques en relation avec une radio publique, l'UER pense qu'un conseil d'administration est mieux qualifié pour ce faire, surtout en vue d'éviter des conflits d'intérêt.

Ceci pour les principes généraux de gouvernance.

Quant au cas spécifique qu'est le cas luxembourgeois, Dr Wagner est d'avis que la création d'une sorte de mini-parlement à l'allemande (les conseils d'administration des radios publiques régionales allemandes sont souvent composés de 60 à 70 personnes) n'est pas viable, surtout d'un point de vue financier.

On pourrait aussi envisager un modèle où le pouvoir de nommer les membres du conseil d'administration de la radio publique est réparti sur plusieurs organes ce qui, dans le cadre d'un si petit pays comme le Grand-Duché, devrait également s'avérer difficile à mettre en oeuvre, si on veut le faire d'une manière un tant soit peu équilibrée avec des organes disposant des compétences techniques appropriées.

Existe alors encore la possibilité de conférer ce pouvoir de nomination au parlement luxembourgeois. Exiger qu'un futur membre du conseil d'administration de la radio publique soit élu à une majorité des deux tiers des membres du parlement peut également conduire à des blocages. Le risqué en tout cas n'est pas à écarter.

Dans le cas de figure où un parlement est censé nommer les membres du conseil d'administration, certaines législations nationales préconisent qu'il faut autant de partis de la majorité et autant de partis de l'opposition parlementaire, permettant pour ainsi dire de réaliser un équilibre et garantir ainsi une procédure de nomination impartiale. Là-encore, un risque de polarisation existe, pouvant le cas échéant mener à une politisation malsaine de la procédure de nomination.

Et à l'expert de l'UER de conclure qu'il n'existe pas de recette miracle, tout en étant convaincu que l'organisation pour le compte de laquelle il travaille peut donner des conseils précieux et proposer des amorces de solution.

Toutefois, pour affirmer haut et fort qu'un modèle - parmi tous ceux qu'il vient d'évoquer - s'impose dans le cadre luxembourgeois constituerait pour lui un fossé à enjamber qu'il n'oserait pas, étant donné que pour ce faire, il ne connaît pas suffisamment bien les institutions luxembourgeoises ni leur culture politique. Tout en ajoutant qu'il existe même des modèles, à l'image du modèle britannique, où c'est le gouvernement qui s'arroge le pouvoir de nomination et où cela a suffisamment bien fonctionné ... jusqu'à présent en tout cas !

*

Après les interventions des experts de l'UER, l'ordre du jour de la réunion de la DIGIMCOM du 27 février 2020 prévoit que c'est au tour des représentants de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) d'échanger avec les membres de la commission.

Dans la perspective de l'organisation d'un débat de consultation à la Chambre des Députés et à la demande de M. le Premier Ministre, Ministre des Communications et des Médias, les membres du conseil d'administration de l'ALIA se sont appliqués à rédiger un avis (**avis n°02/2020 du 10 février 2020**) au sujet de la mission de service public

dans les médias audiovisuels dont les députés ont pu prendre connaissance en amont de la réunion.

Invité par le Président de la DIGIMCOM à s'exprimer sur le sujet, le Président du conseil d'administration de l'ALIA tient d'abord à préciser que pour ce qui est de la mission de service public en matière audiovisuelle, l'ALIA - contrairement à l'organisation qui l'a précédée - ne dispose pas d'une compétence spécifique et pointue. Ce qui ne l'empêche pas toutefois, en sa qualité d'autorité de surveillance indépendante, à s'y intéresser de près, étant donné qu'il revient à l'ALIA de surveiller la bonne application des textes réglementaires en vigueur dans le domaine des médias audiovisuels, qu'il s'agisse de médias privés ou publics.

Tel qu'il ressort clairement de son avis, l'ALIA pense que le Luxembourg a besoin d'un bon service public, couvrant aussi bien la télévision que la radio. En d'autres termes : d'un service public dont la qualité équivaut à ce que l'on est en droit d'attendre d'un service public, c'est-à-dire quelque chose qui va au-delà d'un simple programme de divertissement, faisant étalage d'informations fondées et recherchées, de commentaires et sachant apporter une réelle plus-value en termes d'information du grand public.

Se pose dès lors la question de savoir comment y arriver ?

Aux yeux de l'ALIA, deux éléments sont surtout à prendre en considération pour ce faire : le contenu (que faut-il produire en matière de contenu pour tenir cet engagement ?) et la structure (quelle structure se donner pour que l'on puisse au quotidien sur le terrain atteindre l'objectif déclaré ?).

En ce qui concerne le contenu, il faut veiller à ce que le programme diffusé attire, dans la mesure du possible, le plus grand nombre de spectateurs et d'auditeurs. Sous peine de portion congrue en termes de plus-value, il faut que ce programme soit un tant soit peu intéressant pour éviter qu'il ne se réduise à un programme de niche, susceptible de ne s'adresser qu'à un nombre limité de personnes. Aux dires de M. Hoscheit, il n'appartient cependant pas à l'ALIA de dicter le contenu d'un tel programme, sachant qu'il existe des personnes aux compétences beaucoup plus éprouvées que celles des membres du conseil d'administration de l'ALIA pour élaborer le contenu d'une grille de programmes intéressante.

Pour ce qui est de la gouvernance, de la structure, il faut qu'elle fonctionne dans le sens où il revient à chacun de savoir ce qu'il doit faire. Si jamais il y a mécontentement entre les concernés ou désaccord sur ce qu'il incombe de faire, il faut pouvoir recourir en dernier ressort à une personne qui soit à même de régler ces différends. Bien entendu, si les membres du conseil d'administration de l'ALIA préconisent une telle structure, cela ne veut pas dire qu'il s'agit de la seule qui soit possible ou qu'il n'en existe pas d'autres. Le principal message que l'ALIA entend véhiculer est celui de la nécessaire clarté dans une telle structure, de façon à ce que les auditeurs puissent écouter une radio publique indépendante et qu'elle sache leur apporter une plus-value en termes de contenu.

Le Président du conseil d'administration de l'ALIA confie ensuite aux députés de la DIGIMCOM que lors des discussions menées en amont de la confection de l'avis de l'autorité au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels, les membres du conseil se sont posés la question s'il s'avère nécessaire de se limiter aux seuls médias déjà marqués au sceau d'une mission de service public (la station 100,7 en matière de radio ainsi que partiellement RTL en matière de télévision et de radio) et si, dès lors, il ne s'imposait pas d'imaginer une structure dont pourraient faire partie

toutes les autres radios déjà existantes, ceci dans la perspective d'une offre de programmes plus diversifiée en matière de service public¹⁰.

Dans un tel scénario, l'ALIA s'est, dans son avis du 10 février 2020, surtout référée aux radios de réseau (Radio Ara, Radio Latina, L'essentiel Radio) dont le Grand-Duché dispose à l'heure qu'il est. Dans l'absolu, on pourrait aussi envisager d'intégrer dans cette structure la douzaine (ou quinzaine) de radios locales existantes, ceci dans le cadre d'une réflexion globale, où il convient de se demander si la structure du paysage médiatique luxembourgeois, telle qu'elle fut mise sur les fonts baptismaux en 1991, est encore adaptée aux besoins de notre époque et aux bouleversements technologiques en cours. Il s'agit en l'occurrence d'une question fondamentale dont la Chambre pourrait débattre à l'occasion tout en tenant compte des moyens technologiques existants - très différents de ceux qui existaient il y a 30 ans - afin de mettre sur pied un bon service public, en adéquation avec l'environnement médiatique du 21^e siècle.

Dans le sillage de l'intervention du Président du conseil d'administration de l'ALIA, le [Président de la DIGIMCOM](#) n'oublie pas de préciser que, dans le cadre de la préparation du futur débat de consultation au sujet du service public dans les médias, les plus petites radios faisant partie du réseau ont également exprimé, par voie de courrier, leur désir de pouvoir rencontrer les membres de la commission.

Place est alors donnée à la traditionnelle séquence de questions-réponses, les questions des députés s'adressant dans le cadre de la présente entrevue bien entendu aux membres de la délégation de l'ALIA.

[M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk](#) est le premier à intervenir pour tout d'abord remercier l'ALIA de bien avoir voulu donner son avis sur le sujet du service public dans les médias tout en regrettant que le régulateur luxembourgeois en matière de médias audiovisuels ne dispose pas des moyens nécessaires et adéquats pour s'intéresser de plus près à cette problématique qui ne date pas de hier et qui, au

¹⁰ [Quel service public pour le Grand-Duché de Luxembourg ?](#)
(extrait de l'avis N°02/2020 du 10 février 2020 du conseil d'administration de l'ALIA relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels)

Pour l'ALIA, il va de soi qu'un programme de service public, afin de répondre aux exigences qui sont généralement adressées à un tel service, doit comporter des volets d'information, d'éducation et de divertissement (« inform, educate, entertain »), mais qu'il doit en même temps assurer son attractivité en proposant une grille de programme généraliste comportant une plus-value en termes de diversité et de profondeur dans la vocation éducative, culturelle, de divertissement et de thématiques abordées, sans pour autant être élitiste ou élitaire, ceci dans le but de toucher un auditoire le plus large possible, incluant toutes les tranches d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles de la population, et reflétant la diversité des idées et des communautés linguistiques représentées au Luxembourg.

Dans ce contexte, l'Autorité s'est interrogée sur l'opportunité de conférer, dans le domaine radiophonique, également des missions de service public, en l'occurrence un pourcentage à définir de thématiques, à d'autres radios existantes (*Radio Ara, Radio Latina, L'Essentiel Radio*), qui, d'ores et déjà s'adressent aux diverses communautés culturelles et/ou linguistiques et/ou socio-professionnelles. Ainsi, l'ALIA plaide pour une intégration, voire une extension de l'offre existante dans un projet global de service public. L'objectif ne serait pas nécessairement de transformer ces radios en radios de service public, mais de leur confier des missions limitées de service public, à définir dans le cahier des charges ou un document contractuel, pour lesquelles elles seraient contraintes de respecter les exigences qui s'adressent à un média de service public en contrepartie d'un soutien (essentiellement financier) de la part de l'Etat pour assurer le financement de ces volets. A terme, on pourrait imaginer que ces entités forment une sorte de réseau de service public, au sein duquel elles pourraient échanger leurs expériences, leurs bonnes pratiques et leurs recherches sur un sujet en vue d'être exploitées dans le cadre de l'exécution de la mission de service public.

demeurant, s'avère beaucoup plus épineuse qu'il n'y paraît dans un contexte luxembourgeois. Pour illustrer son propos, l'élu déi Lénk n'hésite pas à rappeler le sobriquet dont un de ses dirigeants avait affublé l'ALIA à l'époque où celle-ci existait encore sous la dénomination d'un « Conseil national des programmes », à savoir un tigre édenté¹¹.

Se référant à l'entrevue précédente avec des experts de l'UER au cours de laquelle il avait posé la question de savoir quelles seraient les actions concrètes à mettre en œuvre pour renforcer le service public au Luxembourg, M. Wagner dit constater que les mesures proposées par l'UER pour ce faire ne semblent pas aller dans le même sens que celles préconisées par l'ALIA qui, s'il a bien lu son avis, opte plutôt pour un éparpillement des acteurs à qui confier une mission de service public en matière de radio, ceci au détriment de l'acteur déjà présent sur le terrain qu'est la radio socioculturelle 100,7.

Et au député de s'interroger si cette façon de l'ALIA de voir les choses, c'est-à-dire de répartir la mission de service public sur plusieurs acteurs, ne va pas à l'encontre d'une structure censée tout clarifier pour de bon - c'est-à-dire une loi organique dans laquelle la mission de service public est clairement définie et désignant sans ambages celui qui est censé la remplir - et ne risque pas de renforcer encore davantage l'anomalie luxembourgeoise au sein de l'UE qui veut qu'une société privée, en l'occurrence RTL, soit investie d'une mission de service public, ce qui n'est pas sans poser problème.

D'après le député déi Lénk, un autre problème qui se posera irrémédiablement en cas de répartition de la mission de service public à d'autres acteurs - de surcroît privés - que la seule radio socioculturelle, est celui du contrôle. Car qui dit service public, dit automatiquement mécanismes de contrôle.

D'après les experts de l'UER, interrogés tout à l'heure, le fait d'assumer, ne serait-ce qu'en partie et pendant certains créneaux horaires une mission de service public, compliquerait par ailleurs également la donne pour les opérateurs privés qui, en ce faisant, se verraient amputés d'une partie de leur liberté d'action.

Dans un souci d'éviter toute incompréhension et d'atténuer les craintes de M. Wagner, le Président du conseil d'administration de l'ALIA tient tout d'abord à qualifier l'idée de de la création d'une loi organique comme salutaire. Pour la Chambre, ce serait aussi l'occasion de se prononcer une fois pour toutes sur ce qui, aux yeux des députés,

11 Conseil national des programmes: L'ALIA sera pour bientôt !

Il a fallu plus de dix ans, plusieurs projets de textes et des débats innombrables pour que la réforme de la régulation de l'audiovisuel aboutisse finalement hier, rencontrant une majorité écrasante des voix au Parlement !

Les trois autorités existantes ne feront qu'une d'ici quelques mois et le CNP, comme il l'a déjà fait lors de l'annonce du projet portant création de l'ALIA, marque son accord avec les grands principes de la nouvelle loi. Des revendications de longue date, comme celle de la professionnalisation ou encore de l'établissement d'un catalogue de sanctions seront finalement réalisées à travers le projet voté.

Des bémols subsistent, comme la grille des missions qui n'a pas été élargie suffisamment, comme le pouvoir d'attribution de licences qui reste parmi les prérogatives de l'exécutif, ou bien le domaine de la protection des mineurs (éducation aux médias, signalétique pour les programmes) qui n'a pas été considéré.

Le CNP ose espérer maintenant, pour reprendre les termes du ministre des Communications à la tribune de la Chambre des députés, que l'on trouvera des hommes et des femmes qui pourront remplir de vie ce projet longuement attendu.

Communiqué par le Conseil national des programmes (11.07.2013)

devrait relever d'une mission de service public et de sortir ainsi d'un certain flou artistique, créé il y a 30 ans par une disposition de l'**article 14** de la **loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques** qui fait que la radio 100,7 n'y figure même pas en tant que radio publique, mais comme radio socioculturelle.

Quand l'ALIA, dans son avis, préconise de conférer, dans le domaine radiophonique, également des missions de service public, en l'occurrence un pourcentage à définir de thématiques, à d'autres radios existantes (Radio Ara, Radio Latina, L'Essentiel Radio), l'idée de l'ALIA n'est pas d'édulcorer la mission de service public ni de l'éparpiller.

L'idée serait plutôt de créer un pilier fort en matière de radio, voire de télévision qui constituerait le noyau dur de la mission de service public et auquel on associerait d'autres opérateurs, ceci dans l'objectif de compléter l'offre de service public existante et de tenir compte de toutes les composantes socioculturelles et linguistiques de la société luxembourgeoise. La relative richesse constituée au Grand-Duché par les radios locales, qu'elles soient à vocation culturelle ou à orientation plutôt récréative, ayant comme dénominateur commun d'être toutes des associations sans but lucratif dans lesquelles œuvrent des bénévoles, devrait permettre de créer un tel réseau public.

Le Président du conseil d'administration de l'ALIA ne va jusqu'à nier que dans une telle configuration, le problème des mécanismes de contrôle est réel. L'ALIA dit en être consciente et en avoir discuté. La question qui se pose notamment est de savoir qui exercera ce contrôle et par rapport à qui ce service de contrôle est responsable. Il est certain qu'un problème d'agencement se posera dès lors qu'un certain nombre d'entités assument un certain pourcentage de la mission de service public.

La parole revient alors à [Mme Viviane Reding du groupe parlementaire CSV](#). Remerciant l'ALIA de sa participation à la présente réunion et d'y avoir versé son écot par le biais de son avis du 10 février 2020, l'élue chrétienne-sociale tient tout d'abord à constater une chose : l'ALIA et l'UER se rejoignent lorsqu'elles affirment qu'il faudrait envisager une loi organique pour la radio 100,7 afin qu'elle puisse sortir du flou artistique qui l'entoure. Il y a toujours accord entre les deux quand elles réclament pour la radio une structure claire, transparente et efficace.

Cependant, là où cela se corse et où les positions des deux organismes s'éloignent, c'est quand il est question de l'attribution de la mission de service public.

D'après Mme Reding, si l'on garde à l'esprit que, d'un point de vue de la technique médiatique, n'importe quel média - qu'il s'agisse d'une radio, chaîne de télévision, d'un site Internet ou encore d'un journal - n'est écouté, regardé et lu par un public intéressé que s'il dispose d'une forte identité et si l'on sait que l'audience de la radio 100,7 laisse à désirer, alors il faut se poser la question pourquoi l'ALIA, au lieu d'exiger une identité plus forte pour la radio afin qu'elle puisse rassembler davantage d'auditeurs, préconise au contraire de la diluer en imaginant une structure où la radio 100,7 se ferait côtoyer par d'autres radios déjà existantes, ceci dans la perspective d'une offre de programmes plus diversifiée en matière de service public radiophonique.

A cela, le Président du conseil d'administration de l'ALIA répond que la proposition de l'ALIA d'imaginer une structure de service public plus éparpillé (dont pourraient faire partie toutes les autres radios déjà existantes en se voyant attribuer des missions de service public ponctuelles) se base surtout sur des considérations d'ordre linguistique ainsi que sur la question de savoir s'il ne s'avère pas opportun de reproduire la présentation linguistique du pilier déjà existant qu'est la radio 100,7 dans d'autres langues, à l'image des langues anglaise, allemande, française, portugaise etc.

Lors de l'élaboration de son avis, l'ALIA a pensé que ce serait justement une mauvaise idée, étant donné que l'identité de la radio 100,7 risquerait d'en pâtir.

Néanmoins, il importe de ne pas oublier que la moitié de la population vivant sur le territoire grand-ducal est d'origine non-luxembourgeoise et que leur couverture, par le biais d'une offre de service public adaptée, mérite également d'être prise en considération. Et c'est de là qu'est alors venue à l'ALIA l'idée d'accorder, en matière de radio, également une mission de service public, bien que ponctuelle, aux radios déjà existantes comme Radio Ara, Radio Latina ou encore L'Essentiel Radio dont la priorité consiste avant tout à viser une audience non strictement « Luxembourg-native » (non strictement de souche luxembourgeoise).

Emboîtant le pas à sa collègue de parti Viviane Reding, [M. Claude Wiseler du groupe parlementaire CSV](#) dit parfaitement comprendre la réflexion menée par l'ALIA. Il pense néanmoins qu'une confusion est souvent faite entre ce que l'on désigne communément par « radio publique », financée par le denier public, et la « mission de service public » qui peut aussi être conférée à d'autres radios, même si celles-ci sont en l'occurrence des radios privées, destinées à rester indépendantes et jouir de leur propre identité.

Aux dires de l'élu chrétien-social, le cœur du problème restant toujours à élucider est ce que nous devons comprendre par « mission de service public ». Comment l'Etat et le Gouvernement devraient-ils s'approprier à la définir et jusqu'où cette mission est-elle censée aller ? Et d'interpeller à ce sujet le Président du conseil d'administration de l'ALIA pour savoir comment l'autorité de surveillance des médias audiovisuels entrevoit cette « mission de service public » dans un contexte luxembourgeois, sachant qu'en dehors des critères linguistiques, une « mission de service public » devrait aussi prendre en considération des critères sociologiques ainsi que les intérêts, parfois fort variés, de ses auditeurs.

Le Président du conseil d'administration de l'ALIA - tout en avouant que les experts de l'UER qui l'ont précédé sont certainement mieux armés que lui pour répondre à cette question - déclare qu'à ses yeux, une « mission de service public » doit non seulement divertir (ce que font quasiment toutes les radios), mais également informer et éduquer tout en gardant à l'esprit que l'essence même d'une « mission de service public » est d'offrir une information recherchée et indépendante. Quand l'ALIA parle d'« information recherchée », elle vise la qualité du travail fourni par le journaliste qui dévoile ou publie cette information et quand elle parle d'« information indépendante », elle désigne une information dénuée de toute prise d'influence et d'ingérence, ce qui implique qu'il soit répondu de façon claire et précise à une foultitude de questions allant de pair avec les critères énoncés ci-haut, comme par exemple : « Comment concevoir la structure de ce service public afin d'être en mesure de lui imposer une bonne gouvernance ? Qui procède aux nominations ? Comment financer cette « mission de service public » en toute neutralité ? Qu'en est-il de la publicité, du parrainage et des communications commerciales, sachant qu'une « mission de service public » peut être financée par des publicités n'allant pas au-delà d'un certain seuil et qu'il faut à tout prix éviter d'être à la merci d'un seul contributeur financier ? etc. »

[M. Claude Wiseler du groupe parlementaire CSV](#), pas encore prêt à s'accommoder de toutes ces explications, interpelle encore une fois le Président du conseil d'administration de l'ALIA pour l'interroger sur le fait que si l'autorité entend bien accorder une mission de service public aux radios déjà existantes comme Radio Ara, Radio Latina ou encore L'Essentiel Radio - quoique partielle et très limitée -, c'est bien parce qu'en tant que Gouvernement ou autorité publique, on exige d'elles de transmettre ou de véhiculer dans certains cas des messages à destination de certaines communautés.

Le Président du conseil d'administration de l'ALIA lui répond qu'en l'occurrence, en tant que Gouvernement ou autorité publique, il ne s'agit pas de transmettre ou d'envoyer un quelconque message.

Concédant qu'il s'est probablement mal exprimé, le député chrétien-social revient encore une fois à la charge en partant de l'hypothèse que l'on exige quelque chose de précis d'une « radio publique » quand on l'investit d'une « mission de service public ». A vouloir conférer dans le domaine radiophonique, comme l'ALIA l'écrit dans son avis du 10 février 2020, des « missions de service public » à des radios privées déjà existantes, en l'espèce un pourcentage à définir de thématiques comme par exemple diffuser des chansons luxembourgeoises ou des émissions de culture luxembourgeoise, M. Wiseler aimerait savoir de la part du Président du conseil d'administration de l'ALIA comment il compterait s'y prendre pour réaliser cela, c'est-à-dire quel sera le contenu dont ces missions seraient dotées et selon quels critères ces missions seraient réparties, sachant que le but déclaré ne peut/pourra pas consister à se retrouver par après en présence d'une demi-douzaine de radios publiques à financer.

Pour mieux se faire comprendre et selon une approche linguistique, le Président du conseil d'administration de l'ALIA déclare que l'idée poursuivie par l'autorité est que la population non luxembourgeoise - qui n'écoute pas nécessairement la radio socioculturelle 100,7 ou RTL Radio Lëtzebuerg, respectivement ne regarde pas RTL Télé Lëtzebuerg parce qu'elle ne comprend pas la langue luxembourgeoise - puisse également être au courant de ce qui se passe au Luxembourg, ceci sous la forme d'une information un peu plus recherchée et approfondie sans que cela ne se limite à la communication quotidienne des bouchons sur les autoroutes luxembourgeoises ou à l'information qu'un chevreuil a été tué en rase campagne parce qu'il a été touché (percuté ?) de plein fouet par une voiture pendant la nuit.

Après cette intervention du Président du conseil d'administration de l'ALIA, [M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk](#) demande encore une fois la parole pour constater en tout premier lieu qu'il s'agit en effet d'une problématique complexe. A développer l'idée mise en avant par l'ALIA, l'élu déi Lénk pourrait s'imaginer l'élaboration d'une loi organique réunissant tous les domaines d'un service public (radio, télévision, Internet) sous laquelle peuvent tomber un, voire plusieurs établissements - tel que cela est par exemple le cas en Allemagne ou en France, où la mission de service public est déclinée jusqu'à un niveau régional ou départemental, même si le Luxembourg, de par sa taille, s'apparente à peine à un « Land » allemand, ou un département français - devant respecter un certain cahier des charges, dotés d'une gouvernance si possible démocratique, pas nécessairement contrôlée par le monde politique (il existe en l'occurrence un certain nombre de modèles, même si aucun modèle n'atteint la perfection) et fonctionnant d'après des modalités de financement bien définies. A côté de cet établissement, voire de ces établissements, pourraient figurer des organes de nature commerciale, associative, communautaire bénéficiant de subventions étatiques ou communales, mais n'assumant aucune mission de service public.

Si dans le scénario envisagé, RTL - jouant à l'heure qu'il est un rôle bien particulier dans le paysage médiatique luxembourgeois - souhaitait alors accomplir une mission de service public, M. Wagner n'y verrait aucun inconvénient à condition qu'il soit fixé clairement à l'avance comment ce service public, assumé par RTL, devra fonctionner (selon un cahier des charges bien établi), sera financé et contrôlé et à quelle nature devra obéir le droit de regard exercé sur son contenu par la société civile.

Et au député déi Lénk de conclure au final qu'il voit mal les dirigeants du groupe du Kirchberg se plier à autant de contraintes pour assumer une mission de service public.

Suite à cela, le Président du conseil d'administration de l'ALIA tient encore une fois à intervenir pour signaler que la mission de service public qui incombe à RTL, telle qu'elle est inscrite dans les textes, s'accompagne de toute une série de contreparties à remplir (que ce soit en matière de contrôle ou d'autres obligations). Quant à l'idée développée par l'ALIA de faire participer les autres stations de radio déjà existantes à la mission de service public en matière radiophonique, il ne s'agit en aucun cas de leur forcer la main, mais plutôt de leur faire une offre en ce sens en leur faisant comprendre qu'en contrepartie d'un certain nombre de contraintes (information recherchée et indépendante, création d'un certain nombre de postes de journalistes pour ce faire, etc.), elles pourront aussi en retirer des avantages (contributions financières, aide à ériger les antennes, etc.).

A partir de là, on pourrait même imaginer que, dans le cadre de la proposition de l'ALIA, ces radios forment une sorte de réseau de service public, au sein duquel les bonnes pratiques, les expériences faites et les recherches sur un sujet sont échangées dans la perspective d'être exploitées dans le cadre de l'exécution de la mission de service public.

L'idée d'un tel réseau ne serait donc pas seulement à considérer de façon organique vis-à-vis des entités que constituent les radios, mais aussi vis-à-vis des journalistes. Ainsi par exemple, un sujet, bien recherché et ficelé en portugais, pourrait ensuite être partagé au sein de ce réseau de service public pour être également diffusé en anglais, français, allemand ou encore en luxembourgeois.

Et au Président du conseil d'administration de l'ALIA de déclarer au final que tout cela peut certes relever d'un certain idéalisme, mais qu'il est illusoire de croire que l'on avancera à rester les bras croisés.

Alors que la fin de la réunion approche à grands pas, un membre du conseil d'administration de l'ALIA saisit l'occasion pour déclarer que lors de la rédaction de l'**avis n°02/2020** du **10 février 2020** au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels, les membres du conseil ont également beaucoup débattu d'Internet et de savoir comment atteindre l'ensemble de la population. Conscients que de nos jours, les seules radio et télévision n'ont plus qu'une portée limitée - les jeunes raffolent surtout d'Internet, des réseaux sociaux et des plateformes numériques -, il est clair qu'une mission de service public ne peut plus faire abstraction de cet état de fait. Ayant eu encore tout récemment la possibilité de s'entretenir avec une délégation audiovisuelle française, en quête d'un nouveau concept télé pour attirer les jeunes, ceux-ci ont pu confirmer à l'ALIA que la moyenne d'âge des spectateurs suivant encore le tournoi de Roland-Garros - un des événements sportifs majeurs chaque année en France - se résume désormais à 65 ans. Il n'y a donc point besoin de davantage d'explications pour réaliser que de nos jours, une mission de service public doit aussi englober Internet si l'on n'entend pas laisser de côté des franges ou des catégories d'âge entières de la population. L'oratrice exhorte les membres de la DIGICOM d'en tenir compte et de ne pas se limiter dans leur débat de consultation à la seule mission de service public en matière radiophonique et télévisuelle. Et d'inciter les députés à réfléchir très sérieusement sur la création d'un service public à destination de la jeunesse pour la nourrir, par le biais d'Internet, d'informations intéressantes, neutres, recherchées et fondées.

Reprenant la parole, [M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk](#) se dit complètement en phase avec l'oratrice qui l'a précédé pour affirmer qu'en matière de mission de service public, les députés ont tendance à ne penser qu'à la radio et la télévision. Il tient aussi à préciser qu'Internet n'est pas nécessairement synonyme d'une reprise fidèle d'articles de journaux ou de contenus radio et télévision, mais que la toile séduit justement par des productions autonomes de nature audiovisuelle, souvent à coûts bien moindres que les productions des médias classiques. Tout en précisant qu'il

n'écoute la radio publique luxembourgeoise que sur Internet et non à travers la fréquence qu'elle exploite, l'élu déi Lénk plaide pour une extension de la mission de service public sur Internet dont les contenus méritent absolument d'être étoffés.

A cela, le [Président de la DIGIMCOM](#) ajoute que le débat de consultation à venir porte justement sur le service public dans les médias, et qu'Internet en fait bien sûr partie.

C'est le moment choisi par [Mme Viviane Reding du groupe parlementaire CSV](#) pour intervenir encore une fois dans la discussion et pour affirmer que dans une telle configuration, il s'impose d'abord de donner une définition exacte de ce qu'est Internet. Son collègue député déi Lénk vient de mentionner Internet dans le cadre du véhicule qu'il utilise pour écouter la radio publique luxembourgeoise. Or, il faut aussi garder un œil sur le volet « contenu » d'Internet et tout ce que cela peut impliquer. D'après Mme Reding, le membre du conseil d'administration de l'ALIA dit totalement vrai quand elle déclare que les jeunes délaissent aujourd'hui les médias audiovisuels classiques. Sans même évoquer la télévision qui ne trouve plus grâce aux yeux des jeunes, l'élue chrétienne-sociale affirme que ces derniers n'écoutent plus guère la radio et si cela s'avère encore être le cas, c'est le plus souvent à l'occasion d'un déplacement en voiture. Par contre, ils utilisent Internet comme moyen d'accès à certains éléments de radio ou de télévision.

Pour ce qui est d'Internet en termes de contenu et pour y accéder à des contenus représentant l'intérêt général, Mme Reding pense qu'il pourrait s'avérer judicieux de recourir à des experts en médias, capables de juger et de prédire les tendances qui s'y esquissent pour l'avenir.

Si, comme cela lui semble être le cas, la plupart des députés réunis autour de la table se prononceront pour l'élaboration d'une nouvelle loi organique au sujet du service public dans les médias, il faudra alors rédiger et sécuriser cette loi de façon à ce qu'elle prenne en compte les tendances futures en la matière. Ou du moins la rédiger d'une manière suffisamment flexible pour qu'elle puisse intégrer par la suite tout nouveau développement.

Ce qui fait dire au [Président de la DIGIMCOM](#) qu'en ce sens, les propos de Mme Reding rejoignent ceux des experts de l'UER quand ceux-ci ont déclaré, en début de réunion, que les dispositions de toute nouvelle loi devront être « future proofed », c'est-à-dire être rédigées de façon aussi consistante à ce qu'elles puissent dès maintenant tenir compte des défis auxquels les MSP devront répondre à l'avenir.

Finalement et pour mieux matérialiser l'évolution que le paysage médiatique est appelé à traverser, le Président du conseil d'administration de l'ALIA ajoute que l'autorité est justement en train de transposer dans la législation luxembourgeoise les nouvelles règles applicables aux services de médias audiovisuels, adoptées en date du 6 novembre 2018 par le Conseil des ministres de l'UE.

Parmi ces règles, et dans le but de faire rivaliser les services de télévision traditionnels avec les nouveaux services dans des conditions équitables, certaines désormais iront jusqu'à s'appliquer aux plateformes de partage de vidéos. La question qu'un régulateur comme l'ALIA doit dès lors se poser est de savoir si ces plateformes de partage de vidéos sont censées intéresser un jour le service public. A l'heure qu'il est, il est difficile de trouver une réponse satisfaisante à cette question, sachant que tout dépendra de l'orientation que les médias, assumant une mission de service public, décideront de prendre dans les mois et années à venir. En d'autres termes : s'ils se disent prêts un jour à adopter ce genre de plateformes.

2. Divers

Rien à signaler dans la rubrique « Divers ».

Luxembourg, le 28 février 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président de la Commission de la Digitalisation, des
Médias et des Communications,
Guy Arendt

cf. en annexe :

ci-annexées des **contributions**

➤ de l'**UER** :

- LEGAL FOCUS : Principes du financement public des MSP
- LEGAL FOCUS : Principes de gouvernance pour les MSP
- LEGAL FOCUS : Principes relatifs à la mission des MSP à l'ère du numérique

➤ de l'**ALIA** :

- avis 11 0 02/2020 du 10 février 2020 du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels

UER

ET SES ACTIVITÉS EUROVISION ET EURORADIO

LEGAL FOCUS **PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC**

Richard Burnley

Directeur des affaires juridiques et publiques

OCTOBRE 2019



AVANT-PROPOS

Le paysage médiatique vit une métamorphose. La technologie numérique permet la création d'un vaste éventail de nouveaux services de médias linéaires et à la demande offrant une variété immense de contenus en provenance du monde entier. L'image d'un unique radiodiffuseur à financement public occupant une place incontournable sur le marché n'est plus qu'un souvenir du passé. Les téléspectateurs et auditeurs vivent désormais dans un environnement multimédia à la demande, qui leur donne accès à tout moment et en tout lieu à un contenu international émanant d'un nombre de sources en apparence illimité.

En dépit de ces nombreux bouleversements, l'objectif fondamental et la raison d'être des MSP sont plus que jamais essentiels à l'ère des fausses informations: ils ont en effet vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale. De nombreux textes et arrêts de tribunaux reconnaissent à l'échelle internationale le rôle démocratique, social et culturel crucial que les MSP ont toujours joué dans le système de radiodiffusion dual.



Toutefois, pour que les MSP continuent à remplir cette fonction dans la société, il est essentiel qu'ils bénéficient d'un financement stable et suffisant. Lorsqu'ils ne disposent pas des moyens requis pour remplir leur mission d'intérêt public, les MSP sont réduits à l'impuissance: privés de leur capacité à produire des contenus de qualité et soutenir un journalisme d'excellence, ils ne sont plus en mesure d'innover ni de se montrer concurrentiels sur le marché mondial, ce qui provoque un sentiment de désillusion chez leur public. Ils peuvent alors se trouver pris dans une spirale infernale de pénurie financière et de marginalisation. La démocratie et le tissu social et culturel de la société européenne s'en ressentent.

Mais le niveau du financement n'est pas le seul élément important, le mode de financement l'est tout autant. Le mécanisme de financement des MSP doit être indépendant et libre de toute ingérence politique. Il doit être moderne et adapté à l'environnement médiatique contemporain. Par-dessus tout, il doit être considéré comme équitable et transparent par le public. Il faut que les téléspectateurs (et les auditeurs) sachent ce qu'ils paient, et pourquoi.

Il faudrait qu'ils aient le sentiment de contribuer à une institution offrant un contenu de qualité et pertinent, qu'ils considèrent comme un apport essentiel à la société dans laquelle ils vivent.

Dans le contexte des nombreux défis auxquels les Membres de l'UER sont confrontés, les Principes du financement public des MSP reposent sur les valeurs fondamentales des médias de service public que l'Assemblée générale de l'Union a adoptées en 2012, lors de l'Assemblée générale de Strasbourg. Ces principes, qui tiennent compte des structures constitutionnelles, de la culture et des traditions de chaque pays, ont vocation à constituer une source d'inspiration et un point de référence non contraignants pour les MSP désireux d'évaluer les modèles de financement actuels et d'en instaurer de nouveaux.

Les MSP peuvent et doivent évoluer avec le temps. Dans certains pays ces principes pourront servir d'inspiration pour faire évoluer leur mode de financement public. Dans d'autres, ils pourront servir de validation d'un système qui fonctionne bien. Quelle que soit la situation, ces principes de financement devraient constituer une base de discussion et de réflexion permettant de déterminer le modèle de financement servant au mieux le rôle social, démocratique et culturel que continueront à jouer les MSP dans le monde de demain.

À PROPOS DE L'UER

L'**Union Européenne de Radio-Télévision (UER)** est la plus grande alliance de médias de service public (MSP) dans le monde. Sa mission consiste à rendre les MSP indispensables. Nous représentons 116 organismes Membres dans 56 pays d'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique. Nous comptons aussi 34 Affiliés en Asie, en Afrique, en Australasie et sur le continent américain.

Nos Membres exploitent près de 2 000 chaînes de télévision et stations de radio, ainsi que de nombreuses plateformes en ligne. Considérés dans leur ensemble, ils touchent plus d'un milliard de personnes dans le monde et diffusent en plus de 160 langues.

Nous mettons tout en œuvre pour garantir un avenir durable aux médias de service public et constituer pour nos Membres un pôle d'apprentissage et de partage, en prenant appui sur nos principes fondateurs de solidarité et de coopération pour leur fournir des contenus d'excellence, de l'actualité aux sports en passant par la musique.

Notre filiale Eurovision Services, qui nourrit l'ambition de devenir un prestataire de services de médias incontournable, propose des solutions novatrices, probantes et différentes pour la distribution simple, efficace et sans accroc de contenus et de services.

Nous avons des bureaux à Bruxelles, Rome, Dubaï, Moscou, New York, Washington, Singapour et Pékin. Notre siège se trouve à Genève.

Pour en savoir plus sur l'UER, consulter le site www.ebu.ch

À PROPOS DU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET PUBLIQUES DE L'UER

Dans un environnement technologique, politique et réglementaire en constante et rapide mutation, nous défendons les intérêts des MSP aux niveaux national et européen et nous conseillons nos Membres sur des enjeux juridiques précis. Nous mettons également à leur disposition des solutions pratiques dans les domaines du droit des médias, du droit d'auteur et du droit de la concurrence, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne. Nous analysons des propositions législatives, nous étudions leurs implications avec nos Membres et nous encourageons l'instauration d'un cadre juridique optimal, qui leur permette d'assumer le rôle démocratique et socio-culturel crucial qui leur est conféré dans la société. Nous traitons aussi des questions relatives aux statuts, en particulier les questions d'affiliation, nous apportons notre expertise pour tous les contrats de l'UER et nous fournissons des services juridiques de premier ordre à nos filiales commerciales.



Richard Burnley

Directeur des affaires juridiques et publiques

E-mail: burnley@ebu.ch

Tel.: +41 (0)22 717 2513

PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP

STABLE ET APPROPRIÉ

Une source de financement stable et prévisible couvrant l'intégralité de la mission de service public à l'ère des médias numériques

INDÉPENDANT ET LIBRE DE TOUTE INGÉRENCE POLITIQUE

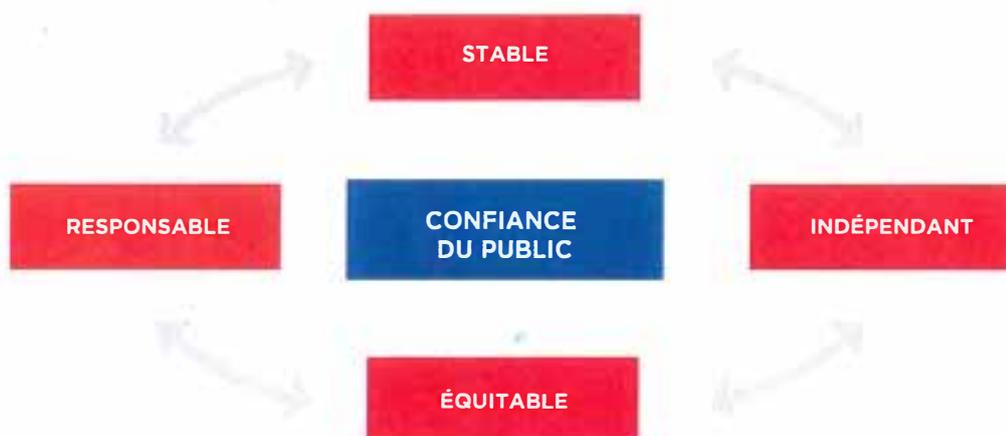
Financement qui, ne dépendant pas du bon vouloir politique, nourrit la confiance du public à l'égard des MSP et du caractère réellement indispensable de leurs services

ÉQUITABLE ET JUSTIFIABLE

Financement équitable et objectivement justifiable aux yeux du public et du marché

TRANSPARENT ET RESPONSABLE

Mécanisme de financement ouvert et clair rendant les MSP responsables à l'égard du public



SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	6
1.1. SOURCES DE FINANCEMENT MIXTE DES MSP	6
1.2. MÉCANISMES TRADITIONNELS DE FINANCEMENT PUBLIC	6
1.3. PERCEPTION ET MISE EN ŒUVRE	7
2. LE FINANCEMENT DES MSP À L'ÈRE NUMÉRIQUE: NOUVEAUX DÉFIS	9
2.1. CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE	9
2.2. MODERNE ET EN PRISE AVEC LA RÉALITÉ ?	9
2.3. FRAUDE À LA REDEVANCE ET DÉSAFFECTIION À L'ÉGARD DES MSP	9
3. PRINCIPES RELATIFS AU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP	11
3.1. STABLE ET APPROPRIÉ	12
3.2. INDÉPENDANT ET LIBRE DE TOUTE INGÉRENCE POLITIQUE	13
3.3. ÉQUITABLE ET JUSTIFIABLE	14
3.4. TRANSPARENT ET RESPONSABLE	15

1. INTRODUCTION

1.1. SOURCES DE FINANCEMENT MIXTE DES MSP

Les trois principales approches en matière de financement des MSP

Le financement des médias de service public peut être de trois ordres :

- financement intégralement public;
- financement mixte (ou dual): financement public et commercial combiné;
- financement intégralement commercial.

Traditionnellement, le financement public est considéré comme une source de financement stable pour les MSP, qui leur permet de planifier, d'investir à long terme dans des contenus de qualité et d'innover. De façon générale, ce financement public peut passer par la perception d'une redevance ou de fonds publics puisés directement dans les caisses de l'État. Pour certains MSP (en Finlande, au Danemark ou au Royaume-Uni, p. ex.), le financement public suffit et il peut même constituer un élément déterminant de l'identité culturelle du radiodiffuseur. La majeure partie des MSP complètent toutefois le financement de leur mission par des recettes publicitaires ou d'autres activités commerciales. Un grand nombre d'entre eux dépendent d'un système mixte, essentiel pour leur garantir un niveau de revenus à la hauteur de leur mission de service public.

En 2017, les recettes tirées de la redevance constituaient la principale source de revenus des MSP dans la zone UER, soit 63,2% de leurs revenus totaux. Les fonds publics directement prélevés sur le budget de l'État représentaient 15,1%. Les recettes commerciales représentaient quant à elles 18,8% des revenus des MSP (dont 9,9% imputables à la seule publicité).¹

1.2. MÉCANISMES TRADITIONNELS DE FINANCEMENT PUBLIC

La redevance reste le mode de financement des MSP le plus répandu

En 2017, le financement public passait à 83% par le prélèvement d'une redevance.² L'obligation de payer la redevance est traditionnellement liée à la possession d'un récepteur de radio et/ou de télévision en état de marche. En général, la seule possibilité de recevoir les transmissions des MSP suffit à déclencher l'obligation de paiement.

Le principal avantage de la redevance est qu'elle est plus stable et prévisible que la majorité des autres modes de financement des MSP (c.-à-d. le financement directement prélevé sur le budget de l'État ou les recettes commerciales). De surcroît, elle laisse peu de place à l'ingérence politique et établit un lien direct entre le radiodiffuseur et son public, responsabilisant ainsi le radiodiffuseur à l'égard de son public. En général, les MSP financés par la redevance ont aussi le droit d'affecter comme ils l'entendent leur financement, ce qui leur permet de préserver leur compétitivité sur le marché (tout en respectant en parallèle le degré élevé de transparence et d'efficacité escompté d'un service public).

Le prélèvement direct sur le budget de l'État constitue l'un des autres modes de financement public traditionnels, dont certains estiment qu'il présente l'avantage de la simplicité. Une dotation de l'État peut être directement versée à un radiodiffuseur par le gouvernement/parlement ou se présenter sous la forme d'un soutien indirect versé au titre de subventions accordées à des productions/transmissions/ programmes télévisés.

¹ Rapport 2018 de l'UER sur le financement.

² Idem.

De toute évidence, un tel système présente l'avantage de ne pas requérir de mécanismes de perception ni de mise en œuvre. Il n'est toutefois pas sans inconvénients. Premièrement, un système de recouvrement de taxes peut se révéler plus compliqué ou onéreux à mettre en œuvre en pratique.³ Ensuite, le versement de la dotation de l'État exigeant une décision gouvernementale (ou parlementaire) peut facilement être sujette à ingérence et pression politiques. Aux Pays-Bas, par exemple, la redevance a été remplacée en 2000 par une dotation directement prélevée par le gouvernement sur le budget de l'État. La mainmise exercée depuis cette date par le gouvernement sur le budget de NPO a presque immédiatement donné lieu à une série de coupes drastiques dans le budget de cet organisme. En 2010, NPO a ainsi dû faire face à une réduction inopinée de 25% de son financement lors du changement de gouvernement (alors que le gouvernement sortant avait promis des fonds supplémentaires). De nouvelles coupes ont de surcroît été imposées par la suite. Dans les régions ou les pays où la redevance a été supprimée, comme en Wallonie, au Danemark, en Norvège ou en Roumanie, il est primordial de mettre en place des garanties efficaces pour préserver l'indépendance des MSP.

Dans le cas de petits pays et de démocraties nouvelles ou émergentes ne pouvant se permettre d'instaurer un mécanisme de financement aussi complexe que la redevance et pour lesquels le budget de l'État semble par conséquent constituer la seule solution, fixer dans la législation un montant précis (formulé en pourcentage du PIB, p. ex.) peut contribuer à préserver l'indépendance du MSP, ainsi que la stabilité et le caractère adéquat de son financement.

Les sources de revenus publiques et commerciales ont tendance à se tarir depuis quelques années, ce qui entraîne de nouvelles difficultés pour le secteur de la radiodiffusion publique. Mais les nouvelles difficultés font aussi émerger des idées nouvelles concernant le financement des MSP. Dans certains pays (Finlande, Allemagne, Roumanie, Norvège, Suisse, Royaume-Uni), les mécanismes de financement public ont été ou sont actuellement modifiés. Dans d'autres, de nouvelles solutions ont été trouvées pour compléter le financement public de base. En France et en Espagne, par exemple, il a été décidé de taxer, avec succès toutefois mitigé dans la pratique, les revenus des opérateurs de télécommunications.⁴

1.3. PERCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

est indispensable de prévoir un mode de perception efficace

Pour garantir un financement approprié, un mécanisme de perception de la redevance doit prévoir une procédure permettant de prélever efficacement cette contribution publique. Si ce mode de perception repose sur l'initiative personnelle (p. ex. lorsque l'obligation de paiement exige de confirmer/déclarer la détention d'un appareil de réception de radiodiffusion), il est aussi indispensable de prévoir une procédure d'exécution, quelle qu'elle soit.

La redevance peut être perçue de bien des façons différentes. Elle peut par exemple être recouvrée par une administration gouvernementale ou un ministère. Une telle solution étant toutefois susceptible de nuire à l'indépendance politique du MSP, il est préférable de faire appel à une société ou un organisme tiers jouant le rôle d'intermédiaire. En Finlande, ce sont les autorités fiscales qui recouvrent la contribution publique, mais le financement d'YLE n'entre pas dans le cadre des négociations budgétaires et lui est versé par l'intermédiaire du Fonds public pour la radio et la télévision, qui est un organisme indépendant.

³ Tel est par exemple le cas en Suisse, où il s'est avéré que le recouvrement par un tiers (qui était alors Billag) était la solution la plus économique.

⁴ Les opérateurs de télécommunications continuent à s'opposer farouchement à ces nouveaux modes de financement, pourtant entérinés par les tribunaux européens, et dont la rentabilité n'a pas atteint le niveau escompté. Voir : <http://www3.ebu.ch/fr/contents/news/2013/07/eucourt-of-justice-confirms-fre.html> ; <http://www3.ebu.ch/contents/news/2014/07/eu-general-court-upholds-rtve.html>.

Il est également possible de créer un organisme tiers spécifiquement chargé de ce recouvrement (Serafe en Suisse, p. ex.). Lorsqu'il est fait appel à une société indépendante exerçant dans un autre secteur d'activité, il est de mise d'éviter les éventuels conflits d'intérêts (une compagnie d'électricité peut par exemple constituer un choix plus judicieux qu'un opérateur de télécommunications).

Dans certains pays, l'institution chargée de percevoir la redevance est une filiale du radiodiffuseur en tant que tel.

Selon le mode de collecte, il peut s'avérer nécessaire de prévoir une procédure d'exécution garantissant le paiement de la contribution due au titre de la radiodiffusion publique. Dans certains pays, la fraude à la redevance est un délit pénal passible de poursuites judiciaires (en Irlande et au Royaume-Uni, p. ex.). Dans d'autres (notamment l'Autriche et la Suisse), il s'agit d'un délit administratif sanctionné par une amende. Il est possible de faire baisser les coûts de la procédure d'exécution en prélevant cette contribution automatiquement à la source ou en la percevant auprès de tous les ménages/particuliers (comme en Finlande et en Allemagne, p. ex.). Dans de tels cas, c'est à la personne concernée de prouver qu'elle est exemptée (et non à l'institution recouvreuse de prouver sa créance).

Perception de la redevance

Il existe différents systèmes de recouvrement :

- perception par un service gouvernemental (France, p. ex.) ;
- perception par une compagnie d'électricité (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Grèce, Italie, Jordanie, Maroc, Portugal, Roumanie, Tunisie, Turquie, p. ex.) ;
- perception par les services postaux (République tchèque, Irlande, Pologne, p. ex.) ;
- perception par une filiale du radiodiffuseur national (Autriche, Suède, p. ex.) ;
- perception par un service du radiodiffuseur national ou de son mandataire (Croatie, Danemark, Norvège, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni, p. ex.) ;
- perception par plusieurs MSP formant une co-entreprise (Allemagne, p. ex.) ;
- perception par une instance/société juridiquement indépendante (Suisse, p. ex.).

2. LE FINANCEMENT DES MSP À L'ÈRE NUMÉRIQUE: NOUVEAUX DÉFIS

2.1. INCERTITUDE MONDIALE SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Le financement des MSP n'échappe pas aux mesures de réduction des dépenses publiques

La crise économique mondiale touche durement le financement public et tous les services publics sont passés au crible. L'incertitude persiste. Dans le même temps, les citoyens veulent en avoir pour leur argent, et ils le méritent. Ils s'attendent à ce que les services publics dont ils ont besoin soient gérés efficacement. Une telle dynamique pèse bien évidemment sur le financement public des radiodiffuseurs. Quel que soit le pays, les fonds publics se font rares. Le financement public de la radiodiffusion est souvent gelé et même parfois réduit. L'on attend des MSP qu'ils accomplissent la même mission de service public avec un budget inférieur, ce qui se traduit par des mesures d'économie et des efforts d'efficacité. En ces temps de grande incertitude, la contribution essentielle des MSP à une économie locale dynamique doit être mise en évidence.

2.2. MODERNE ET EN PRISE AVEC LA RÉALITÉ ?

Les mécanismes de financement des MSP à l'ère numérique

Les marchés de la radiodiffusion traditionnelle évoluent à un rythme soutenu, au fur et à mesure de l'accroissement de l'offre de services numériques interactifs. Il est important que le mécanisme de financement des MSP reflète cette dynamique. Cette exigence peut amener à s'interroger sur la pérennité d'une redevance dépendant de la détention d'un récepteur de télévision ou de radio à une époque où la réception du contenu audiovisuel passe de plus en plus fréquemment par les ordinateurs ou les smartphones. À l'inverse, les consommateurs qui accèdent au contenu diffusé par les MSP uniquement sur des supports médiatiques nouveaux (c.-à-d. qui ne possèdent pas d'appareil de réception au sens traditionnel du terme) doivent contribuer au financement de ces MSP. Si elles ne sont pas rapidement prises en considération, de telles anomalies de financement pourraient poser de graves problèmes de sous-financement aux MSP. En septembre 2016, par exemple, le Royaume-Uni a introduit l'obligation de s'acquitter de la redevance pour l'utilisation de l'iPlayer en accès libre (télévision de rattrapage). En Finlande, un prélèvement individuel fondé sur le revenu est venu remplacer la redevance et en Allemagne, une taxe par foyer a été mise en place directement en réponse à ces évolutions (voir ci-dessous).

2.3. FRAUDE À LA REDEVANCE ET DÉSAFFECTION À L'ÉGARD DES MSP

Les nouvelles offres disponibles sur le marché pourraient éclipser les MSP aux yeux des Européens

Personne ne souhaite financer des services dont il ne voit pas l'utilité. Dans certains pays, l'opinion publique commence à remettre vivement en cause l'obligation de financer un service par lequel elle ne se sent que peu concernée. Cette attitude est particulièrement fréquente chez les jeunes générations, qui accèdent à toutes les catégories de médias et d'informations grâce aux services en ligne, "over-the-top" et à la demande. Ces générations peuvent en effet percevoir les MSP traditionnels comme étant paternalistes, voire dépourvus d'intérêt. Cette évolution peut se conjuguer aux décisions et influences politiques et remettre en cause la raison d'être des MSP, malgré une demande constante pour le contenu de la télévision linéaire et un haut niveau de confiance dans les MSP.

En parallèle, certains pays font face à un taux de fraude à la redevance élevé, par exemple en Pologne où ce taux atteint 50,7%. TVP, la télévision publique polonaise, n'a donc d'autre choix que de faire appel au financement publicitaire et commercial pour réaliser ses objectifs d'intérêt commun. En Italie, où la fraude à la redevance atteignait jusqu'à 30%, une réforme complète et efficace du système a été entreprise en 2016: elle confie la collecte de la redevance à des compagnies d'électricité et part du principe que tous les foyers possèdent la télévision (à moins qu'ils ne puissent prouver le contraire). Cette refonte a permis de réduire le montant de la redevance tout en assurant un financement plus important à la Rai ; le taux de fraude a de surcroît baissé et ne s'élève plus qu'à 10%.

Mécanismes de financement en Finlande et en Allemagne

En Finlande et en Allemagne, les mécanismes de perception (dépendant de la détention d'un poste de télévision ou de radio) étaient considérés comme obsolètes et déconnectés de la réalité.

Pour en tenir compte, et au terme d'une procédure de consultation et de réflexion approfondies, la Finlande a instauré en 2013 la nouvelle taxe YLE, qui s'applique à tous les contribuables en fonction d'un barème variant selon les revenus. Cette taxe alimente un fonds qui n'est pas intégré dans le budget de l'État.

En Allemagne, un nouveau "prélèvement sur les ménages" appliqué à tous les ménages et toutes les entreprises (hormis pour certaines catégories sociales), a été mis en place en 2013. L'hypothèse de base de ce prélèvement est que chaque ménage, où qu'il soit situé, ait accès à l'offre des MSP et possède un appareil, quel qu'il soit, lui permettant de recevoir cette offre.

3. PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP

Le rôle joué par les MSP est encore plus essentiel à l'ère numérique

De nombreux textes et décisions de justice à l'échelon international reconnaissent le rôle crucial joué par les MSP dans le système dual de la radiodiffusion européenne. Les MSP, qui sont une source fiable d'informations indépendantes, remplissent une fonction encore plus essentielle pour les téléspectateurs d'aujourd'hui, fascinés par le kaléidoscope de contenus (dont l'origine et l'intention ne sont pas identifiables) offert par l'environnement médiatique moderne.

Toutefois, pour remplir complètement leur mission d'intérêt public, les MSP doivent continuer à bénéficier d'un financement adapté et suffisant. Sans source stable de financement public indépendant, les radiodiffuseurs publics ne peuvent espérer atteindre le niveau de qualité élevé auquel ils aspirent (et que leur public attend à juste titre de leur part). Ils se trouvent dans l'incapacité de prévoir, d'innover et de préserver leur pertinence à l'ère des médias numériques.

Le financement des MSP est devenu une préoccupation majeure dans de nombreux pays

Les pressions financières auxquelles sont soumis les MSP ont incité un certain nombre de pays à revoir leur mécanisme de financement public. Le changement n'en est pas pour autant une nécessité absolue. Dans de nombreux cas, le mécanisme continue à bien fonctionner.⁵ Dans d'autres, des discussions sont en cours ou des lois ont été adoptées permettant d'analyser et d'évaluer les mécanismes de financement existants (Autriche, Danemark, France, Irlande, Norvège et Suède, notamment). En juin 2015 les électeurs suisses ont accepté une révision de la loi fédérale sur la radio et la télévision, remplaçant la redevance sur la base d'un appareil de réception par une redevance générale. La nouvelle loi est entrée en vigueur en 2016. La Finlande et l'Allemagne ont mis en œuvre de vastes réformes en 2013 (voir ci-dessus).

Les quatre principes-clés du financement public

Il est raisonnable de considérer que le financement des MSP en général est arrivé à un tournant décisif. L'UER, à la lumière de ces tendances et défis, a défini quatre principes (les "Principes du financement public") susceptibles de servir de repère et de référence pour évaluer les modèles de financement:

1. stable et approprié;
2. indépendant et libre de toute ingérence politique;
3. équitable et justifiable;
4. transparent et responsable.

Il est évident que chaque mécanisme de financement présente des avantages et des inconvénients et que les besoins et les difficultés de chaque pays varient. Il n'y a pas de solution miracle ni d'approche unique. Il n'est pas possible d'aborder le financement public des radiodiffuseurs de façon abstraite ou générique. Les structures constitutionnelles, la culture et les traditions sociales propres à chaque pays doivent être prises en considération. Les présents *Principes du financement public des MSP* peuvent toutefois contribuer à fournir des paramètres de base pour évaluer les modes de financement des MSP existants et envisagés.

⁵ <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Why-the-licence-fee-is-the-best-way-to-fund-the-BBC>

3.1. STABLE ET APPROPRIÉ

L'importance, pour les MSP, de disposer d'un financement stable et adapté, fixé à l'échelon national, n'a pas échappé au Conseil de l'Europe, dont les textes évoquent un éventail de modes de financement, qui peuvent notamment se présenter "*sous la forme de contributions directes de l'État, de la redevance, d'activités générant un revenu ou de la combinaison de ces sources.*"⁶

Le financement des MSP doit refléter le vaste éventail de services couverts par leur mission

Les MSP ne sont pas à vocation commerciale et ne poursuivent pas un but lucratif. Ils tirent leur identité de leurs objectifs culturels, sociaux et démocratiques. L'offre de services des MSP et la production de contenus de service public exigent toutefois des investissements élevés et une planification à long terme. Les principaux postes de leur budget sont déterminés par leur mission de service public qui, outre la production à forte valeur de programmes de sport et de divertissement, prévoit l'obligation de diffuser des informations de qualité, ainsi qu'une offre diversifiée d'émissions originales revêtant un intérêt social et culturel particulier (répondant à des quotas dans des genres précis, tels que les informations, les enfants, les minorités, les langues). Pour conserver leur pertinence, il faut aux MSP le financement requis pour prévoir, innover et créer.

Une méthode de calcul permettant de déterminer clairement les coûts nets des services des MSP

Les règles de l'UE en matière d'aides d'État interdisent aux MSP de bénéficier d'un financement public dépassant les coûts nets de leur offre de services publics (avec un degré de souplesse opérationnelle raisonnable).⁷ Le mécanisme de financement public doit donc prévoir une méthode de calcul permettant de déterminer clairement les coûts nets engendrés par l'accomplissement de l'ensemble de la mission de service public. Cette méthode doit reposer sur un ensemble de paramètres comptables précis et transparents.

Le financement des MSP doit être stable et déterminé pour une période correspondant à la mission de service public

Idéalement, il faudrait que le niveau du financement soit fixé pour une période correspondant à celle figurant dans l'instrument définissant la mission de service public. Si la portée de la mission est fixée sur plusieurs années, mais que le financement est révisé sur une base annuelle, toute réduction inopinée du budget des MSP les empêche invariablement d'accomplir leur mission de service public. Une telle évolution peut entraîner la suppression de services et de chaînes des MSP au détriment du public et de la société en général. Avant tout, le financement devrait être suffisamment stable pour permettre une planification à long terme.

6 Voir p. ex. la Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009) et la Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres, 27 septembre 2006.

7 "En règle générale, la Commission considère qu'un montant représentant au maximum 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public peut être jugé nécessaire pour compenser les variations des charges et des recettes", Communication de la Commission sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 2009.

3.2. INDÉPENDANT ET LIBRE DE TOUTE INGÉRENCE POLITIQUE

L'un des éléments-clés de tout mécanisme de financement des MSP est son degré d'indépendance vis-à-vis de l'ingérence politique, comme l'affirment un grand nombre de normes européennes: *"Rappelant que les radiodiffuseurs de service public doivent être indépendants du gouvernement et pouvoir fonctionner sans ingérence politique de sa part, l'Assemblée souligne que leur modèle de financement doit refléter cette indépendance."*⁸

Les décisions relatives au financement doivent être conditionnées par les coûts, et non par des paramètres politiques

La politique joue un rôle dans l'attribution de tous les fonds publics, y compris ceux destinés aux MSP. Il faut toutefois qu'un mécanisme efficace soit mis en place pour veiller à ce que les décisions concernant le niveau de financement ne soient pas indûment influencées par des intérêts commerciaux ou politiques. Leur unique fondement doit être l'intérêt public et les coûts globaux de l'offre des services compris dans la mission de service public (sur une base pluriannuelle), nourrissant ainsi la confiance du public à l'égard des MSP et du caractère réellement indispensable de leurs services.

Chaque pays dispose de son cadre constitutionnel propre, mais la structure envisagée peut tout à fait reposer sur un comité d'experts, indépendant du parlement et de la direction du radiodiffuseur, chargé de vérifier les coûts prévisionnels proposés par le radiodiffuseur pour remplir sa mission de service public (p. ex. la KEF en Allemagne ou le conseil audiovisuel en Suisse). Cet organisme indépendant contrôle la proposition du radiodiffuseur et veille à ce que soit réalisée une analyse rigoureuse des coûts prévus (en y intégrant les objectifs requis en matière d'efficacité) avant de formuler une recommandation budgétaire définitive au gouvernement (ou au parlement).

Toutes les réductions requises doivent être appliquées proportionnellement à tous les services de l'État

Il est évident qu'un pays peut parfois se trouver confronté à des crises économiques graves exigeant une réaction politique et économique d'une ampleur exceptionnelle. Dans de telles circonstances, il peut être difficile d'éviter que le budget des MSP ne soit soumis à des pressions politiques (quelles que soient les recommandations du comité d'experts). Toutefois, et comme le reconnaît la Cour constitutionnelle allemande,⁹ les réductions ainsi imposées par le gouvernement (ou le parlement) ne peuvent être appliquées que dans des circonstances extraordinaires, p. ex. lorsque la charge économique est insoutenable pour le public. Ces réductions devraient toujours être appliquées proportionnellement à tous les services de l'État, ce qui permet d'éviter le risque que les réductions imposées aux MSP ne soient en réalité motivées par un parti pris politique.

⁸ Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009).

⁹ Cour constitutionnelle, 1 BvR 2270/05, arrêt du 11 septembre 2007.

3.3. ÉQUITABLE ET JUSTIFIABLE

Il faut que les MSP soient perçus comme assurant un service indispensable à un prix équitable

Le mécanisme de financement doit être équitable et objectivement justifiable. La perception qu'en ont les téléspectateurs et les auditeurs, essentielle pour qu'ils soient prêts à contribuer, revêt par conséquent une importance cruciale pour la réussite des MSP. Pour qu'un MSP se porte bien, il faut que les contribuables aient le sentiment de payer au prix juste un service qu'ils jugent indispensable. Un cercle vertueux doit se constituer: financement adapté, utilisé efficacement; informations objectives associées à un contenu de qualité; rôle social, culturel et démocratique important dans la société. Le public doit comprendre ce rôle, qui doit lui être clairement expliqué et présenté en permanence. La complaisance entraîne rapidement la désaffection du public et la hausse de la fraude à la redevance, créant un cercle vicieux alimenté par la diminution du financement, la baisse de la qualité et le recul du nombre de téléspectateurs et d'auditeurs.

Le fait de prévoir des exemptions de paiement et des réductions du montant à payer motivées par des critères sociaux (p. ex. pour les personnes âgées, les chômeurs et les personnes handicapées) peut contribuer à la réalisation de cet objectif. Il est également important de veiller à ce que le mécanisme de financement soit moderne et pertinent. Il faut qu'il établisse un lien entre un radiodiffuseur et son public. Il faut aussi que le mécanisme de financement soit adapté au monde dans lequel vivent les téléspectateurs et que ces derniers ne le considèrent pas comme obsolète sur le plan technique ou pratique.

Le financement par abonnement ferait perdre aux MSP leur valeur universelle pour la société

Dans certains pays, le modèle de l'abonnement, considéré comme plus équitable, est parfois proposé pour financer les MSP. Une telle proposition fait fi du rôle central joué par les MSP en tant que garants de la démocratie, de la cohésion sociale et des valeurs culturelles. Elle ne tient pas compte de la valeur universelle que revêtent les MSP. La contribution financière versée par l'ensemble des citoyens n'est pas que pour la production de contenu radiodiffusé, mais constitue un apport actif à la société stable, démocratique et pacifique dans laquelle ils souhaitent vivre. Les téléspectateurs des MSP ne sont pas de simples consommateurs, mais des citoyens: le contenu des MSP, à vocation universelle, n'est pas réservé à une élite de privilégiés.¹⁰ En Europe, la modeste contribution moyenne mensuelle des citoyens au financement du service universel proposé par les MSP doit toujours être considérée dans ce contexte.

Une procédure de perception/exécution efficace, peu onéreuse et culturellement bien adaptée est indispensable

Chaque pays doit être doté d'un mécanisme de perception de la contribution apportée aux MSP. Dans toute la mesure du possible, ce mécanisme (et toute procédure de mise en œuvre l'accompagnant) doit être efficace, peu onéreux et respectueux de la culture locale et des paramètres sociaux (pour éviter que le public ne se détourne des MSP).

Aucune incidence disproportionnée sur la concurrence

Enfin, le mécanisme de financement ne doit pas exercer une influence disproportionnée sur le marché et les concurrents commerciaux des MSP. La réglementation relative aux aides d'État de l'UE a été conçue dans le but de veiller à ce que le financement public n'exerce pas une influence démesurée sur le marché et la concurrence.

¹⁰ Des études montrent qu'un service d'abonnement exigerait des tarifs nettement plus élevés pour fournir un service de qualité équivalente, voir <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Why-subscription-isntthe-best-way-to-fund-the-BBC>. Or, une telle hausse réduirait "la disponibilité et l'accessibilité pour le grand public"; voir la Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009),

3.4. TRANSPARENT ET RESPONSABLE

Le financement public ne peut pas servir à subventionner des activités commerciales

La réglementation relative aux aides d'État de l'UE¹¹ et les normes adoptées par le Conseil de l'Europe¹² exigent la transparence du mécanisme de financement des MSP. De surcroît, la réglementation relative aux aides d'État oblige les MSP à tenir une comptabilité séparée pour leurs activités publiques et commerciales. Un radiodiffuseur est autorisé à se servir de recettes commerciales pour financer ses activités publiques, mais il ne peut financer ses activités commerciales grâce à ses fonds publics.

La transparence du financement des MSP garantit le droit de regard du public

Tous les services publics sont tenus de prouver qu'ils utilisent les deniers publics de façon extrêmement efficace et efficiente (y compris en respectant la réglementation relative à la passation des marchés publics). Ils doivent être en mesure de rendre des comptes au public. Il faudrait donc que les radiodiffuseurs publient sur leur site Internet leur budget annuel, assorti d'un résumé expliquant clairement à quoi ont été consacrés les fonds publics reçus l'année précédente et à quelles activités relevant de la mission de service public ils ont été affectés. Le site Internet pourrait également préciser les objectifs de réduction des coûts fixés et atteints au fil du temps à des fins d'efficacité (en tenant compte de la mission culturelle et sociale propre aux MSP).

L'obligation de rendre des comptes renforce la confiance du public, élément clé pour les MSP

Le principe de la transparence et de rendre des comptes va naturellement de pair avec l'acceptabilité sociale du mécanisme de financement et avec la perception de son équité, qui rassurent le public sur l'utilisation adéquate des fonds publics. De façon générale, un citoyen devrait n'avoir aucune difficulté à évaluer la performance annuelle d'un MSP dans la fourniture de son service public. La raison d'être des MSP en tant que service et institution dépend après tout pour une large part de la confiance que le public éprouve à leur égard.

¹¹ Voir la Communication de la Commission sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État 2009: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_en.pdf

¹² Recommandation n°R(96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (1996); Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres, 27 septembre 2006. paragraphe 14.

UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TÉLÉVISION

L'Ancienne-Route 17A
1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse
T +41 22 717 2111
ebu@ebu.ch

Pour en savoir plus sur l'UER, consultez www.ebu.ch

Suivez-nous sur les réseaux sociaux :

Twitter: @EBU_HQ
Facebook.com/EBU.HQ
Linkedin.com/company/EBU



UER

ET SES ACTIVITÉS EUROVISION ET EURORADIO

LEGAL FOCUS **PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC**

Michael Wagner

Responsable Droit des médias et de la communication

Anne-Catherine Berg

Conseillère juridique principale



À PROPOS DE L'UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TÉLÉVISION (UER)

L'Union Européenne de Radio-Télévision (UER) est la plus grande alliance de médias de service public (MSP) dans le monde. Sa mission consiste à rendre les MSP indispensables.

Nous représentons 116 organismes Membres dans 56 pays d'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique. Nous comptons aussi 34 Affiliés en Asie, en Afrique, en Australasie et sur le continent américain. Nos Membres exploitent près de 2 000 chaînes de télévision et stations de radio, ainsi que de nombreuses plateformes en ligne. Considérés dans leur ensemble, ils touchent plus d'un milliard de personnes dans le monde et diffusent en plus de 160 langues.

Nous mettons tout en œuvre pour garantir un avenir durable aux médias de service public et constituer pour nos Membres un pôle d'apprentissage et de partage, en prenant appui sur nos principes fondateurs de solidarité et de coopération pour leur fournir des contenus d'excellence, de l'actualité aux sports en passant par la musique. Notre filiale Eurovision Services, qui nourrit l'ambition de devenir un prestataire de services de médias incontournable, propose des solutions novatrices, probantes et différentes pour la distribution simple, efficace et sans accroc de contenus et de services.

Nous avons des bureaux à Bruxelles, Rome, Dubaï, Moscou, New York, Washington, Singapour et Pékin. Notre siège se trouve à Genève.

Pour en savoir plus sur l'UER, consulter le site www.ebu.ch.

À PROPOS DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE ET DES AFFAIRES PUBLIQUES DE L'UER

Dans un environnement technique, politique et réglementaire en constante et rapide évolution, nous conseillons nos Membres sur des aspects juridiques très précis et leur offrons des solutions pratiques répondant au plus près à leurs besoins dans des domaines tels que la législation sur les médias, le droit d'auteur et le droit européen. Nous analysons des propositions, étudions leurs implications avec les législateurs et encourageons l'instauration d'un cadre juridique permettant à nos Membres de fonctionner avec le maximum d'efficacité, tout en contribuant aux besoins démocratiques et socio-culturels de la société. Nous traitons aussi les questions d'appartenance à l'UER, ainsi que les questions statutaires, et prodiguons des conseils sur tous les contrats de l'UER, notamment celui du Concours Eurovision de la Chanson, et les contrats des secteurs sport, actualités et réseau.



Michael Wagner
Responsable Droit des médias et de
la communication
wagner@ebu.ch
+41 22 717 2511



Anne-Catherine Berg
Conseillère juridique principale
berg@ebu.ch
+41 22 717 2516

PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

INDÉPENDANCE

Pas d'ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique

RESPONSABILITÉ

À l'égard des organes de surveillance et du public au sens large

TRANSPARENCE

Ouverture et réactivité

DURABILITÉ

Capacité à répondre aux nouveaux besoins de la société

"Une gouvernance efficace des médias de service public, au bénéfice égal de tous les publics, représente une pièce maîtresse et un exemple précis du concept plus large de bonne gouvernance au sein d'une société démocratique."

Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public,
le 15 février 2012

AVANT-PROPOS

Le *Legal Focus* de l'UER sur la gouvernance des médias de service public (MSP) vient compléter le *Legal Focus* sur les principes de financement public publié en février 2015. En effet, la gouvernance et le financement sont étroitement liés, étant donné que sans financement approprié et garanti, il n'est pas possible d'assurer l'indépendance et la pérennité des MSP.

Ces deux documents concrétisent les efforts de l'UER pour fournir des outils pratiques en vue d'aider ses Membres dans une période de changements rapides, en adéquation avec le projet stratégique VISION2020 que l'UER mène depuis maintenant deux ans.

Les MSP européens, à l'instar de l'ensemble du secteur des médias, doivent faire face à d'énormes défis afin de rester en phase avec le progrès technique, la numérisation, la convergence, la globalisation et l'évolution des modes de consommation. Beaucoup d'entre eux subissent également des réformes de fond et/ou des pressions en termes d'indépendance éditoriale, de contraintes budgétaires ou de mission.

Dans ce contexte, la gouvernance des MSP se trouve aujourd'hui tout particulièrement sous les feux de la rampe et une bonne gouvernance apparaît comme un facteur décisif pour déterminer si les organismes seront en mesure de relever les défis actuels et de continuer à jouer un rôle de premier plan dans le nouvel écosystème médiatique.

Le présent document a pour objet de mettre en évidence les principes fondamentaux de la gouvernance, en accord avec la Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public, adoptée par l'Assemblée générale à Strasbourg en 2012.

Si *l'indépendance, la responsabilité, la transparence et la durabilité* sont des principes fondamentaux de la gouvernance des MSP, qui devraient être universellement appliqués, la façon dont ils sont mis en œuvre peut varier d'un pays à l'autre, en fonction des systèmes et traditions constitutionnels, culturels et politiques. Il n'existe pas de modèle unique de gouvernance pour les MSP; une solution qui fonctionne bien dans un système n'est pas forcément adaptée à un autre. Par conséquent, le présent document suggère souvent différentes options, et nous espérons qu'il permettra d'alimenter le débat à l'échelon national et servira de guide pratique à tous les niveaux.

Il incombe aux autorités législatives et publiques de fournir un cadre approprié aux MSP, afin de soutenir ces principes et de garantir leur mise en application effective. Les bons principes de gouvernance doivent aussi être appliqués par les organismes de médias à proprement parler et servir de fil rouge pour la définition des priorités et décisions de leurs instances dirigeantes.

L'adhésion à ces principes peut contribuer à instaurer la confiance du public vis-à-vis des MSP, à en accroître la légitimité et à veiller à ce qu'ils continuent à jouer un rôle incontournable.

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL	6
2. INDÉPENDANCE	8
Comment garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle ?	
2.1. Concept d'indépendance	8
2.2. Structure et statut juridique des MSP	10
2.3. Une supervision indépendante	11
2.3.1. Procédures de nomination des organes de surveillance	12
2.3.2. Statut indépendant	13
2.4. Indépendance du management des MSP	14
2.4.1. Procédures de nomination du management	14
2.4.2. Définition claire des compétences	15
2.4.3. Statut indépendant	16
2.5. Instruments et outils particuliers	17
2.5.1. Normes éditoriales et codes de déontologie	17
2.5.2. Personnel et culture d'entreprise	17
2.5.3. Autonomie en termes de mission et de financement	18
3. RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE	20
Comment garantir l'ouverture et la réactivité face aux attentes du public ?	
3.1. Concept de responsabilité publique	20
3.2. Organes de surveillance des MSP	21
3.3. Mécanismes complémentaires pour renforcer l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité	23
3.3.1. Organes de surveillance spécialisés	23
3.3.2. Conseils/panels d'audience régionaux	23
3.3.3. Médiateur ou structure similaire	24
3.3.4. Lignes directrices internes et systèmes de contrôle	24
3.4. Ouverture et capacité de réaction	25
3.4.1. Informations accessibles au public	25
3.4.2. Interaction avec le public et d'autres parties prenantes	27
4. DURABILITÉ	29
Comment évaluer la contribution des MSP à la société et faciliter l'innovation ?	
4.1. La contribution à la société	29
4.1.1. Concept de la contribution à la société	29
4.1.2. Accomplissement du rôle et de la mission des MSP	29
4.1.3. Évaluation de la contribution des MSP à la société	31
4.2. Innovation	33
4.2.1. Concept d'innovation	33
4.2.2. Encourager l'innovation	33

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL

Qu'est-ce que la gouvernance et que signifie-t-elle pour les MSP ?

Par "gouvernance", on entend généralement l'ensemble des règles et pratiques déterminant la façon dont un organisme est dirigé: qui prend les décisions, comment les parties prenantes peuvent faire entendre leurs voix et comment l'organisme rend des comptes.

Dans le cas des médias de service public (MSP), la gouvernance fait référence au système de gouvernance "externe", normalement défini par la législation sur les MSP, ainsi qu'aux arrangements "internes" conclus par les instances exécutives et de surveillance des MSP.

Une approche moderne de la gouvernance couvre également la manière dont le cadre juridique est appliqué, la façon dont les acteurs se comportent dans ce cadre ainsi que les relations avec les parties prenantes externes: le public, les autorités, les acteurs économiques et la société civile.

En conséquence, les auteurs du présent document n'ont pas seulement passé en revue les lois et réglementations en vigueur dans les différents pays européens, mais ils se sont aussi appuyés sur la recherche empirique disponible, en particulier sur la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (p. ex. les rapports MEDIADEM 2010-2013,¹ le rapport INDIREG 2011² et les rapports "Mapping Digital Media" 2011-2014 de l'OSF³).

Les exigences fondamentales en matière de gouvernance des MSP découlent du rôle et de la fonction qu'ils jouent dans les sociétés démocratiques: encourager le débat démocratique, favoriser la liberté des médias et le pluralisme, soutenir la cohésion sociale et nourrir la diversité culturelle en Europe. En définitive, la pratique d'une bonne gouvernance devrait servir à atteindre des objectifs à la fois organisationnels et sociétaux.

Le rôle des MSP est étroitement lié aux valeurs et aux libertés fondamentales européennes. Les MSP devraient servir de garants institutionnels de la liberté et du pluralisme des médias et promouvoir les valeurs des sociétés démocratiques.

Quels sont les normes européennes déterminantes ?

En accord avec cette dimension des MSP en matière de droits de l'homme, les normes européennes ont principalement été établies par le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme. Sont particulièrement importantes dans ce contexte les Recommandations et Déclarations du Comité des Ministres concernant l'indépendance (1996,⁴ 2006⁵), la mission (2007⁶) et la gouvernance des MSP (2012⁷). Cette dernière Recommandation a défini un certain nombre de principes directeurs qui ont trait respectivement à l'indépendance, l'obligation de rendre des comptes, une gestion efficace, la transparence et l'ouverture, ainsi qu'à la réactivité et la responsabilité.

¹ MEDIADEM, "European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems", est un projet de recherche financé par l'UE. Rapports MEDIADEM disponibles sur: <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

² "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies" (INDIREG) est une étude menée pour le compte de la Commission européenne. Rapport final, février 2011, voir: <http://www.indireg.eu/>.

³ "Mapping Digital Media" est un projet de recherche d'Open Society Foundations qui étudie l'impact du passage au numérique sur le journalisme, la démocratie et la liberté d'expression dans 56 pays; voir <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media>.

⁴ Conseil de l'Europe - Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (11 septembre 1996), voir [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_FR.asp?)

⁵ Conseil de l'Europe - Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres (27 septembre 2006), voir <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-27.09.2006&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

⁶ Conseil de l'Europe - Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (31 janvier 2007), voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2007\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2007)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁷ Conseil de l'Europe - Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2012\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2012)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) et Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public, voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(15.02.2012\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(15.02.2012)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (15 février 2012).

La gouvernance devrait également refléter et promouvoir les valeurs des médias de service public. En 2012, l'Assemblée générale de l'UER a adopté une Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public,⁸ valeurs qui sont les suivantes: *universalité, indépendance, excellence, diversité, obligation de rendre compte et innovation.*

Quels sont les défis majeurs à venir ?

Les MSP doivent faire face à un certain nombre d'enjeux majeurs: comment défendre leurs valeurs et leur indépendance face aux pressions externes? Comment réussir sur les nouvelles plateformes médiatiques? Comment rester pertinent, notamment vis-à-vis du jeune public? Comment gagner et préserver la confiance du public? Comment recueillir la légitimité et le soutien du public?

Si une bonne gouvernance ne fournit pas nécessairement la réponse à toutes ces questions, elle peut très certainement aider les organismes à devenir plus performants et réactifs, à créer de nouvelles formes de contact avec leur public et autres parties prenantes, à s'adapter à de nouvelles situations, à innover et à relever de manière générale les défis d'un nouvel environnement médiatique complexe.

Quelles réponses apporter aux évolutions du comportement du public, des technologies, du marché des médias et des sociétés, telles sont les interrogations qui ont fait l'objet du projet de l'UER baptisé VISION2020. Les principaux constats et recommandations ont été publiés sous la forme d'un rapport électronique au printemps 2014.⁹ Parmi les priorités identifiées, on peut citer des changements organisationnels et une modification de la culture organisationnelle et du leadership, avec une insistance particulière sur la nécessité de se mettre au diapason d'une société en réseau, l'instauration de liens de confiance avec le public et l'apport d'une contribution pour la société.

Si une bonne gouvernance est cruciale pour la perception positive des MSP par le public et leur acceptation par la société, une mauvaise gouvernance (caractérisée p. ex. par des ingérences politiques, un manque d'impartialité, de professionnalisme et de réactivité, ainsi que par une incapacité à se réformer) conduira en revanche vraisemblablement au déclin des MSP à tous égards, que ce soit en termes de qualité des programmes, de parts d'audience, de réputation ou de légitimité.¹⁰ Dans certains pays, cela peut mettre en danger l'existence même des MSP.

Comment harmoniser la diversité des systèmes de gouvernance en Europe ?

Il existe une grande diversité de systèmes de MSP en Europe, reflétant la diversité des systèmes politique et législatif, des cultures et des traditions. Les MSP peuvent aussi se trouver à différents stades de développement; ils peuvent par exemple se trouver dans une phase de transition entre radiodiffusion linéaire pure et publication en ligne, ou entre un statut de radiodiffuseur "d'État" et celui d'un organisme de MSP indépendant.

Les MSP ont également besoin d'être profondément ancrés dans les sociétés qu'ils se sont engagés à servir. Les réformes devraient par conséquent être le résultat d'un processus démocratique ouvert, impliquant diverses parties prenantes, y compris la société civile, et idéalement basé sur un consensus multipartite.

À l'instar du *Legal Focus* sur le financement public,¹¹ le présent document n'a donc pas pour objet d'imposer un "modèle idéal" de MSP, mais de suggérer un certain nombre de principes reflétant de bonnes pratiques. Ces principes pourront servir de guide à toutes les personnes impliquées dans la gouvernance de MSP à quelque niveau que ce soit, et plus particulièrement à celles qui sont chargées de définir de nouveaux systèmes de gouvernance.

⁸ http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Empowering-Society_FR.pdf.

⁹ Voir <http://www3.ebu.ch/fr/publications/vision2020-full-report>.

¹⁰ Voir Ghinea and Avădani, "Does media policy promote media freedom and independence? The case of Romania", MEDIADEM, *Case study report*, 2011, pp. 21-23, voir note 1 ci-dessus.

¹¹ <http://www3.ebu.ch/fr/contents/publications/public-funding-principles-for-ps.html>

2. INDÉPENDANCE

Comment garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle ?

2.1. CONCEPT D'INDÉPENDANCE

Prévenir toute ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique

L'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle sont absolument essentielles pour éviter aux MSP une ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique, par exemple au niveau du contenu des programmes ou du recrutement du personnel. Par ailleurs, s'ils n'ont pas suffisamment d'indépendance, les MSP ne peuvent pas conserver leur crédibilité et perdront le soutien du public. Les MSP ne pourront assumer correctement le rôle qui leur est dévolu que s'ils sont réellement indépendants du gouvernement et des pouvoirs politique et économique et s'ils sont perçus comme tels. L'élément le plus important de la relation entre les MSP et leur public est la confiance.

Compte tenu de l'influence que les MSP ont sur le débat public et la formation de l'opinion publique, les pouvoirs politique et économique seront toujours tentés d'exercer une influence sur les MSP. L'indépendance exige donc une vigilance constante et ne devrait jamais être considérée comme acquise. De plus, la dépendance vis-à-vis de décisions politiques et relative au financement peut accroître la vulnérabilité des MSP aux pressions politiques externes.

L'indépendance ne peut pas être "absolue" - les MSP doivent être "connectés"

Dans le même temps, les MSP font partie du système démocratique du pays, ils ont vocation à répondre aux attentes des citoyens et de la société, ils dépendent du financement public et ils font partie intégrante d'un écosystème audiovisuel économique et culturel. Ils ne peuvent donc pas agir de façon isolée, mais uniquement en interaction avec d'autres parties prenantes; en d'autres termes, ils doivent être "connectés". Par conséquent, il n'est pas réaliste ou objectivement justifiable de viser une indépendance "absolue" par rapport aux autres parties prenantes.

Cela dit, le niveau d'indépendance devrait être suffisamment élevé pour permettre aux MSP de remplir leur mission de façon objective et impartiale, de contribuer à la liberté et au pluralisme des médias, ainsi que d'assumer leur rôle démocratique, social et culturel pour la société, en conformité avec le Préambule du Protocole d'Amsterdam.¹²

Des organes de surveillance indépendants pour servir de "tampons" entre les MSP et le pouvoir politique

Pour réduire le risque d'ingérence excessive, la plupart des pays ont mis en place des garants juridiques et des systèmes de surveillance, qui mettent une distance entre les MSP et les institutions politiques, et plus particulièrement les branches exécutive et législative, mais aussi les partis politiques. Ces garants prennent souvent la forme d'organes de surveillance indépendants, qui tiennent à distance le pouvoir politique et peuvent servir de "tampons" entre ce pouvoir d'une part et le management et l'équipe rédactionnelle des MSP d'autre part.

De jure et de facto, l'indépendance dépend d'un grand nombre de facteurs juridiques, politiques et culturels

Excepté les cadres juridique et structurel, l'indépendance des MSP peut être influencée par une variété d'autres facteurs, tels que des structures politique et sociale, la culture politique et entrepreneuriale, ainsi que par les interactions entre parties prenantes à un moment donné. C'est pourquoi une distinction est souvent faite entre l'indépendance *de jure* (formelle) et l'indépendance *de facto* (réelle, opérationnelle).

¹² Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé aux traités de l'UE, voir: <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/1knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/EU%20-%20Public%20Service%20Media/REF%20EU-Protocol%20of%20Lisbon-30.3.2010.pdf>.

Même une structure organisationnelle et un cadre juridique optimaux peuvent ne pas produire le résultat souhaité si le climat entrepreneurial, la culture politique ou le comportement des principaux acteurs ne sont pas propices à l'indépendance des MSP. En revanche, dans certains pays (p. ex. au Royaume-Uni et dans les pays nordiques), les MSP peuvent prendre appui sur une culture politique forte pour défendre leur indépendance et, de ce fait, être moins tributaires des protections juridiques et organisationnelles.

Le cadre juridique et la structure de gouvernance formelle ne représentent qu'un aspect, leur mise en œuvre et la pratique en forment clairement un autre. En conséquence, l'indépendance *de facto* dépend de deux éléments: premièrement, la mise en pratique des règles de l'indépendance formelle et, deuxièmement, des facteurs subjectifs tels que normes, pratiques et perceptions informelles, sans oublier les attentes du public par rapport au niveau d'indépendance d'un MSP.

Les facteurs qui menacent l'indépendance et qui devraient être évités, englobent: la politisation des nominations, les passages et parcours professionnels entre les MSP et les ministères ou partis politiques, le manque de financement stable ou d'autres ressources et le contournement du cadre institutionnel formel par des changements législatifs structurels (p. ex. l'invalidation de décisions prises par des organes de surveillance ou l'expiration anticipée de leur mandat).

L'indépendance et l'obligation de rendre compte doivent être équilibrées et peuvent se renforcer mutuellement

Un niveau élevé d'indépendance des MSP s'accompagne nécessairement d'un haut niveau de transparence et de responsabilité. Ces éléments ne doivent pas être considérés comme contradictoires, mais comme des objectifs qui peuvent se renforcer mutuellement. La transparence et l'obligation de rendre compte "reconnectent" les MSP à la société à laquelle ils s'adressent, ainsi qu'avec les institutions démocratiquement légitimées. Ces aspects sont examinés de façon plus détaillée dans le chapitre RESPONSABILITÉ.

L'affaire Manole

Dans son arrêt du 17 septembre 2009 (Manole et autres c. Moldova), la Cour européenne des droits de l'homme a déduit que l'art. 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme entraînait une obligation positive pour l'État de mettre en place un cadre juridique garantissant l'indépendance des MSP (TRM dans le cas de Moldova) par rapport aux ingérences et au contrôle politiques.¹⁵

Selon la Cour, si l'État décide de créer un système de radiodiffusion publique, le droit et les pratiques internes doivent garantir que ce système assure un service audiovisuel pluraliste.

La Cour a conclu à une violation de l'art. 10, étant donné que, durant la période en question, lorsqu'un parti politique contrôlait le parlement, la présidence et le gouvernement, la législation nationale ne fournissait aucune garantie d'équilibre politique dans la composition de l'encadrement et de l'organe de surveillance de TRM, p. ex. en incluant des membres nommés par l'opposition politique, ni aucune garantie quant à la non-ingérence du parti politique au pouvoir dans le processus décisionnel et le fonctionnement de ces organes. En particulier, la Cour a considéré qu'il était nécessaire que les règles de nomination des membres du Conseil de surveillance offre des garanties appropriées contre la partialité politique.

¹⁵ Manole et autres c. Moldova, arrêt du 17 septembre 2009, n° 13936/02. Voir Berka and Tretter, "Les médias de service public à la lumière de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme", disponible sur: <http://www3.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html> et Voorhoof dans IRIS 2009-10:3/1, voir: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article1.en.html>.

2.2. STRUCTURE ET STATUT JURIDIQUE DES MSP

Les MSP en tant qu'institutions indépendantes, chargées d'une mission de service public

Les MSP devraient être organisés sous la forme d'*institutions indépendantes*, chargées d'une mission de service public et qui s'engagent à respecter les valeurs du service public.

Il serait inopportun de discuter ici d'alternatives possibles ou de modèles complémentaires, tels que l'attribution de tâches de service public à des sociétés commerciales ou les processus d'appel d'offres pour le financement des programmes. Il convient cependant de relever que les questions fondamentales d'indépendance et d'obligation de rendre compte se posent également dans de tels modèles et qu'elles sont sans doute abordées et contrôlées plus facilement dans le cadre du modèle d'institution indépendante.

Les MSP ne doivent pas faire partie d'autres institutions étatiques

En tant qu'institutions indépendantes, les MSP doivent bénéficier d'une personnalité juridique propre. Ils ne doivent pas faire partie d'autres institutions de l'État, et plus particulièrement du gouvernement. Là où la radiodiffusion est dirigée par le ministère de l'Information, il s'agit clairement d'une radiodiffusion d'État et non pas d'un service public. La radiodiffusion d'État, qui ne bénéficie pas de garanties en matière d'indépendance et de pluralisme, ne répond pas aux exigences de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui porte sur la liberté d'expression.

Les MSP peuvent être organisés sous la forme d'une entité de droit public ou d'une société de droit privé, en fonction des différentes traditions juridiques nationales. La dénomination des entités de droit public peut varier d'un pays à l'autre (p. ex. "fondation" ou "société" publique). Les solutions de droit privé utilisent souvent la forme de sociétés commerciales (à responsabilité limitée ou cotées en Bourse), mais peuvent aussi être des fondations ou des associations.

Propriété publique et financement public ne devraient pas signifier contrôle de l'État

Alors que la propriété publique est inhérente à la notion d'entité de droit public, les MSP qui ont la forme de sociétés de droit privé sont, dans la pratique, également en situation de propriété publique. La plupart des organismes bénéficient en effet d'un financement public, du moins partiel, et ont un but non lucratif. Cette configuration exige bien entendu des garanties permettant de s'assurer que la propriété et le financement de l'État n'aboutissent pas à un contrôle total (voir le point 3.1 ci-dessous).

La décentralisation des MSP peut contribuer au pluralisme et à l'indépendance des médias

Selon le caractère centralisé ou décentralisé (fédéral) des différents pays, ou pour répondre aux besoins d'une population multilingue ou multi-ethnique, il peut y avoir un ou plusieurs MSP dans un pays, ou ces derniers peuvent eux-mêmes être décentralisés.

En Allemagne, par exemple, un MSP (l'ARD) est composé de radiodiffuseurs régionaux actifs à l'échelon des *Länder* et qui, en plus de leurs services radiophoniques et télévisés régionaux, fournissent un nombre limité de services à l'échelle nationale; l'autre organisme (la ZDF) a en revanche été créé pour fournir exclusivement des services nationaux. En Belgique, il existe des MSP distincts pour les communautés flamande et francophone (la VRT et la RTBF). Et en Pologne, des stations de radio régionales de service public existent parallèlement aux radios et télévisions publiques nationales PR et TVP. Mais le cas le plus fréquent est celui dans lequel le MSP dispose de branches et services régionaux qui font partie du même organisme (p. ex. France 3 qui fait partie de France Télévisions).

La décentralisation peut être structurelle ou fonctionnelle, régionale ou en fonction du type de média

Sous ses formes les plus variées, et notamment lorsqu'elle intègre des voix et perspectives diverses dans la production médiatique du même organisme, la décentralisation contribue clairement au pluralisme des médias. Elle peut aussi contribuer à l'indépendance, tout particulièrement lorsqu'elle tire profit de la fragmentation des pouvoirs politiques dans un système fédéral.

Il n'en reste pas moins que l'on peut se demander si les services de radio et de télévision publics doivent être fournis par des entités séparées ou si celles-ci doivent fusionner, étant donné la convergence des médias et l'importance croissante des services multimédias sur Internet. Les synergies créées par une organisation convergente (que l'on pourrait aussi qualifier de "trimédia") doivent être soigneusement équilibrées pour conserver cette diversité de points de vue tout particulièrement eu égard à la production centralisée des actualités.

L'externalisation de la production requiert une attention particulière

L'externalisation de la production audiovisuelle, en particulier la commande d'œuvres audiovisuelles à des producteurs indépendants, serait pour beaucoup un autre moyen de développer une telle diversité. Souvent les MSP ont une obligation plus importante de travailler avec des producteurs indépendants que les autres radiodiffuseurs, qui ne doivent remplir que l'exigence minimale de 10% requise par la directive SMA. L'effet souhaité en matière de pluralisme n'est toutefois pas toujours atteint et ce, en raison de la concentration croissante dans le secteur de la production audiovisuelle. De plus, il est impératif de garantir le respect des valeurs et des objectifs de service public, y compris l'indépendance éditoriale et les normes de qualité, et une attention particulière est requise lorsque les productions audiovisuelles sont attribuées à des producteurs indépendants, ou externalisées d'une autre manière.

2.3. UNE SUPERVISION INDÉPENDANTE

Indépendance et composition équilibrée des organes de surveillance

Les organes de surveillance des MSP jouent un rôle clé pour le respect et la garantie de l'indépendance des MSP.¹⁴

Il serait irréaliste d'attendre d'un organe de surveillance qu'il remplisse son rôle de garant de l'indépendance s'il n'est pas lui-même indépendant et composé de façon équilibrée ou pluraliste. On doit notamment empêcher les représentants de l'État ou du pouvoir politique d'acquérir une influence déterminante sur un tel organe.

Distinction et séparation claires entre organes exécutifs et organes de surveillance

Les organes de surveillance des MSP doivent également être indépendants du management des MSP. Bien que le droit privé n'exige pas nécessairement une séparation complète entre les fonctions exécutives (c.-à-d. de direction) et de surveillance, une telle séparation est l'un des principes fondamentaux de l'organisation des MSP depuis la fin des années 1990.

Dans sa Recommandation sur l'indépendance des MSP, le Conseil de l'Europe fait clairement la distinction entre les organes de gestion et de surveillance, avec des responsabilités et des rôles distincts.¹⁵ Dans sa Communication de 2001 sur la radiodiffusion, la Commission européenne exige quant à elle un contrôle de l'exécution des obligations de service public, effectué par "un organe externe, indépendant de l'organisme public de radiodiffusion".¹⁶

Bien que la structure, la composition et la fonction des organes de surveillance soient abordées plus en détail au chapitre sur LA RESPONSABILITÉ, les moyens de protéger et de promouvoir leur indépendance sont examinés ici.

¹⁴ Par exemple, l'art. 23 (b) de la Charte royale de la BBC de 2006 prévoit que le *BBC Trust* doit en particulier garantir le maintien de l'indépendance de la BBC.

¹⁵ Cette approche a été confirmée une nouvelle fois en 2012 dans la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des MSP.

¹⁶ "Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État" (par. 54): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_fr.pdf.

2.3.1. PROCÉDURES DE NOMINATION DES ORGANES DE SURVEILLANCE

La nomination des organes de surveillance devrait respecter une procédure claire et transparente

Les procédures de nomination et de désignation des membres des organes de surveillance revêtent une importance particulière. Elles doivent en effet être claires et transparentes et des garanties procédurales doivent être en place afin d'assurer une composition équilibrée et pluraliste de ces organes. Une attention particulière devrait être accordée à la représentation des minorités (voir également le point 3.2 ci-dessous).

Il n'est cependant pas facile de concevoir des garanties efficaces visant à éviter que la majorité des postes de l'organe de surveillance soient occupés par des "amis" du gouvernement ou du parti de la majorité. Il existe toutefois un certain nombre de garanties procédurales légales qui sont communément utilisées à cet effet.

Méthodes pour assurer une composition pluraliste indépendante:

Majorité qualifiée au parlement

- *Majorité qualifiée (3/5, 2/3 ou 3/4) au parlement pour l'élection des membres de l'organe de surveillance:* dans l'idéal, cette méthode peut conduire à un consensus entre les partis au parlement et à la désignation de personnalités indépendantes, respectées au-delà des clivages politiques; elle peut cependant aussi se traduire par une simple répartition des postes entre les partis politiques. De plus, cette garantie devient totalement inefficace si les partis du gouvernement détiennent une majorité qualifiée au parlement (comme ce fut le cas récemment en Hongrie); si le climat politique est fortement polarisé, il existe un risque de blocage mutuel, dont la conséquence serait qu'aucun organe de surveillance opérationnel ne pourrait être constitué. Il arrive quelquefois qu'on ait recours à un *système de vote proportionnel* afin de refléter les forces des partis politiques en présence au parlement (c'est notamment le cas en Belgique et en Allemagne pour les représentants parlementaires dans l'organe de surveillance).

Recours au pluralisme institutionnel

- *Coopération de plusieurs institutions de l'État dans le processus de nomination (en fonction du système politique):* plusieurs membres peuvent par exemple être nommés par le parlement, d'autres par le gouvernement et d'autres encore par le président ou la seconde chambre du parlement. Un tel système avait initialement été mis au point en France et "exporté" dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale (tels que la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie). Mais là encore, si les tenants en exercice appartiennent tous au même parti et que ce dernier détient également la majorité au parlement, la protection en devient inefficace.

Des droits spéciaux pour l'opposition

- Un modèle rarement exploré consiste en *un nombre égal de membres nommés par le gouvernement et par les partis de l'opposition;* un tel modèle présente toutefois le risque d'une surpolitisation et d'une polarisation, qui peuvent entraîner un dysfonctionnement des organes. Une variante de ce modèle existe en Albanie depuis 2013, les nominations étant faites par des groupes de la société civile et les candidats retenus étant sélectionnés par un comité parlementaire, au sein duquel la majorité et l'opposition parlementaires jouissent de droits égaux.¹⁷

¹⁷ Voir l'art. 94 de la loi n° 97/2013 sur les médias audiovisuels. Un système similaire, prévu par l'art. 9 de la même loi pour la nomination des membres du comité de l'autorité de régulation de l'audiovisuel, a été analysé par Irion, Ledger, Svensson et Fejzulla. "The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania", étude mandatée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Tirana, octobre 2014. Les auteurs recommandent des changements afin de favoriser exclusivement les candidatures basées sur le mérite en termes de compétences professionnelles, au détriment du soutien politique de la majorité ou de l'opposition. Disponible sur: <http://www.indireg.eu/?p=487>.

Participation de la société civile

- Le risque de surpolitisation est parfois plus faible dans les systèmes où *une majorité ou une grande part des membres sont nommés par différents groupes de la société* (comme traditionnellement en Allemagne ou, plus récemment, en Ukraine¹⁶) ou par des institutions considérées comme politiquement neutres. De telles solutions ne pourront toutefois porter leurs fruits que s'il existe une société civile forte et bien développée, ainsi que des organisations et des institutions qui n'ont pas été "colonisées" par les partis politiques.

Dans la pratique, les systèmes nationaux associent souvent au moins deux garanties évoquées ci-dessus. Il n'existe probablement pas de système de nomination "parfait", et le résultat final risque d'être influencé autant par la culture politique que par les garanties juridiques. Il est également nécessaire de prendre en compte les différentes traditions nationales; par exemple, les membres du parlement (national ou régional) doivent-ils être autorisés à faire partie des organes de surveillance des MSP? Alors qu'une telle approche est totalement exclue dans certains pays, elle est autorisée et considérée comme parfaitement normale dans d'autres (tant qu'ils n'exercent pas d'influence déterminante).

Une opinion publique vigilante et une culture politique qui respecte l'indépendance des MSP

Par conséquent, et en dépit de l'importance que revêtent des garanties spécifiques, la protection la plus efficace pourrait être la transparence dans le processus de nomination et une culture politique et une opinion publique critique qui ne tolèrent aucune prise de contrôle des MSP par un parti politique. Une protection efficace peut être obtenue si des tentatives de détenir la majorité des postes au sein d'un organe de surveillance ou d'influencer le contenu des programmes provoquent un tollé général et nuisent aux forces politiques qui cherchaient à exercer un tel contrôle.

2.3.2. STATUT INDÉPENDANT

Représenter les intérêts de la société

L'organe de surveillance des MSP devrait collectivement représenter les intérêts de la société en général et non pas les intérêts de ceux qui ont nommé ou désigné ses membres.

Les membres de l'organe de surveillance devraient être nommés pour une période de durée limitée et raisonnable (4 à 6 ans) et renouvelable. Il peut être utile de prévoir des mandats de durées échelonnées; par exemple, si une période de six ans constitue la règle, un tiers des membres pourrait être renouvelé tous les deux ans. Cette procédure peut renforcer l'indépendance et la continuité du travail et éviter une situation dans laquelle l'organe de surveillance est entièrement renouvelé après chaque élection ou changement de gouvernement.

Protection contre la destitution ou la révocation pendant la durée du mandat

Les membres de l'organe de surveillance ont également besoin d'une protection juridique pour exercer de façon indépendante leur fonction. Ils ne devraient pas être liés par des instructions ni craindre la révocation de ceux qui les ont nommés et ils devraient être protégés contre la destitution (sauf dans des cas objectivement justifiés et prévus par la loi, tels que l'incapacité à remplir leurs fonctions).

L'organe de surveillance doit également respecter la sphère de compétences du management et de l'équipe rédactionnelle. Il ne devrait notamment pas intervenir dans les questions d'ordre purement opérationnel et n'exercer aucun contrôle préalable ou *ex ante* sur les programmes.

¹⁶ Voir l'art. 8 de la loi sur la radiodiffusion de service public d'Ukraine du 17 avril 2014.

Le cas ZDF

Dans son arrêt du 25 mars 2014, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a estimé nécessaire, pour garantir la liberté et le pluralisme des médias, de renforcer l'indépendance ("*Staatsferne*") et la composition pluraliste des deux organes de surveillance de la ZDF, à savoir le conseil télévisuel ("*Fernsehrat*") et le conseil d'administration ("*Verwaltungsrat*").¹⁹

La Cour a notamment exigé que le nombre de représentants de l'État ou proches de l'État (y compris les membres du gouvernement ou du parlement, les élus politiques, les représentants élus et les titulaires de postes à responsabilités dans les partis politiques), n'excède pas un tiers du nombre total de membres dans chacun des organes de surveillance.

Elle a par ailleurs estimé que le législateur devait prendre des mesures effectives pour garantir le pluralisme dans la représentation des groupes déterminants de la société, sans que l'exécutif n'exerce une influence décisive sur la sélection ou la nomination des représentants de la société civile.

En outre, l'indépendance de tous les membres des organes de surveillance dans l'exercice devait être renforcée dans l'exercice de leurs fonctions en veillant à ce qu'ils ne soient liés par aucune instruction et qu'ils ne puissent être démis de leurs fonctions que pour des raisons graves.

Enfin, la Cour a exigé du législateur qu'il garantisse un minimum de transparence pour le travail des organes de surveillance.

2.4. INDÉPENDANCE DU MANAGEMENT DES MSP

La gestion des MSP peut se trouver aux mains d'un organe "monocratique" (p. ex. un directeur général, président ou CEO) et/ou d'un organe collégial ou entrepreneurial (p. ex. un comité de direction), avec des responsabilités particulières inhérentes à sa fonction. Le terme "management" tel qu'il est utilisé dans le présent document couvre à la fois les organes monocratiques et collégiaux.

La structure du management des MSP devrait être semblable à celle de sociétés commerciales correctement gérées, avec un certain nombre de spécificités énumérées ci-après.

2.4.1. PROCÉDURES DE NOMINATION DU MANAGEMENT

Des organes de surveillance indépendants doivent jouer un rôle clé dans la nomination de l'équipe de management. Ce modèle dit "décentralisé" a été adopté par une grande majorité de pays européens.²⁰ Une telle procédure présente l'avantage, par rapport à une nomination ou désignation par le gouvernement ou le parlement, d'assurer une distance par rapport aux décisions du pouvoir politique. L'hypothèse sous-jacente est que les décisions prises par des organes de surveillance indépendants sont moins politisées et plus dépendantes des compétences des candidats que les nominations effectuées directement par des organes politiques (gouvernement, président ou parlement).

Le management des MSP ne devrait pas être nommé par les pouvoirs exécutif et législatif, mais par des organes de surveillance indépendants

¹⁹ Pour de plus amples informations, consulter le site Internet juridique de l'UER: <http://www3.ebu.ch/fr/contents/news/2014/04/german-constitutional-court-stre.html>.

²⁰ Voir Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stolte, *A comparative analysis of the freedom and independence of public service broadcasters in fourteen European countries*, MEDIADEM, Comparative Report, 2012, pp. 19-21, voir n. 1 ci-dessus. L'Italie, la Slovaquie, l'Espagne et la Roumanie constituent des exemples d'exceptions; dans le cas de cette dernière, la direction de TVR semble toujours combiner des fonctions de management et de surveillance (voir Ghinea et Avădani, n. 10 ci-dessus, p. 22). Depuis 2012, plusieurs pays européens, parmi lesquels la France et la Grèce, sont passés d'une nomination par le président ou le gouvernement à une nomination par un organe de surveillance indépendant (respectivement par le régulateur indépendant CSA et le conseil de surveillance de NERIT).

Dans tous les cas, le directeur général devrait avoir la possibilité de nommer ou de recommander des candidats pour l'équipe de management.

Les procédures de nomination doivent être claires et transparentes

Quel que soit l'organe ou la personne en charge des nominations ou des désignations, il est crucial que les procédures de sélection et de nomination soient transparentes et que les décisions soient prises sur la base de critères objectifs et soumises à l'œil critique du public. Par exemple, l'appel à candidatures devrait être publié sur le site Internet.

Sélection basée sur des critères appropriés de compétences et d'expérience professionnelles

Les exigences procédurales fondamentales relatives au processus de nomination devraient être définies par la loi, tout comme les critères matériels de sélection des candidats, notamment les compétences et l'expérience professionnelles. Diriger et gérer un organisme de médias nécessite des aptitudes particulières; des nominations pour des raisons principalement politiques peuvent avoir des effets dévastateurs sur l'ensemble dudit organisme.

Respect de la parité hommes/femmes

Dans le cas des organes de management collégiaux, il est judicieux d'exiger une représentation égale des femmes et des hommes. Dans toutes les instances, les femmes et les hommes devraient avoir un accès égal aux postes de management.²¹

Pour garantir que la nomination du directeur général (ou de l'équipe de management) soit le fruit d'un large consensus au sein de l'organe de surveillance, c'est une majorité qualifiée (par exemple les deux tiers des membres) qui devrait être requise. Le seuil ne devrait toutefois pas être trop élevé, afin de limiter les risques de blocage. Dans certains cas, le poste de directeur général reste vacant pour une durée prolongée car stricte exigence de majorité qualifiée et polarisation politique se combinent; voilà une raison de plus pour mettre de la distance entre les organes de surveillance et le pouvoir politique.

Il peut arriver que plusieurs organes coopèrent dans le cadre du processus de nomination, par exemple le conseil de surveillance (interne) du MSP et l'autorité de régulation nationale (externe). Cette démarche peut engendrer des contrôles supplémentaires, mais peut aussi, dans certaines circonstances, retarder ou compliquer le processus. En Pologne, les conseils de surveillance de TVP et PR organisent la sélection des candidats au management de leurs organismes respectifs et c'est ensuite l'autorité de régulation indépendante (KRRIT) qui nomme le management en fonction de leurs recommandations.

2.4.2. DÉFINITION CLAIRE DES COMPÉTENCES

Les activités quotidiennes doivent relever de la responsabilité exclusive du management

Il est important que les tâches et compétences du management soient clairement définies dans un instrument juridique.

Le management devrait être seul responsable des activités quotidiennes et il ne devrait en principe pas avoir à demander l'approbation préalable de personnes ou d'organes externes.

²¹ Comme l'exige la Recommandation du Conseil de l'Europe (2013) sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, ligne directrice 4. Voir également la Recommandation (2012)¹ sur la gouvernance des médias de service public, principe directeur 27.

Les organes de surveillance ne doivent pas avoir un contrôle préalable sur les programmes

Le management devrait également pouvoir assumer la responsabilité éditoriale ultime des programmes de son organisme, bien que certaines responsabilités puissent être déléguées à des rédacteurs en chef. En d'autres termes, les organes de surveillance ne devraient pas pouvoir contrôler les programmes au préalable. Cette règle est ancrée dans la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance de la radiodiffusion de service public.

Il est important que le management soit lui-même prêt à défendre l'indépendance éditoriale contre toute tentative d'ingérence.

2.4.3. STATUT INDÉPENDANT

La structure de gouvernance doit protéger le management contre toute ingérence politique ou autre

Le cadre juridique et les règles internes doivent éviter au management tout risque d'ingérence politique ou autre.

Il doit être clairement établi que les membres du management exercent leurs fonctions dans le seul intérêt de leur organisme, conformément à la mission qui leur a été dévolue et qu'ils ne reçoivent aucun mandat ou instruction d'une personne ou d'un organe externe, quel qu'il soit (autre que l'organe de surveillance dans son domaine de compétence clairement défini).

Des règles strictes sont également nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts, notamment des règles d'incompatibilité et des limitations vis-à-vis d'autres fonctions pouvant être exercées par des membres du management, ainsi que vis-à-vis d'éventuels avantages qu'ils pourraient percevoir ou d'intérêts qu'ils pourraient détenir dans le cadre d'autres activités.

La durée du mandat du directeur général et/ou du comité de direction devrait être raisonnable et fixée par la loi (4 à 5 ans p. ex., avec possibilité de renouvellement).

Garanties contre les destitutions motivées par des raisons politiques

Si l'organe de surveillance doit pouvoir destituer le management lorsque celui-ci ne parvient pas à mener à bien les tâches qui lui ont été confiées ou qu'il a perdu la confiance dudit organe pour quelque raison que ce soit, il est indispensable de prévoir des garde-fous contre les destitutions motivées par des raisons politiques. Des décisions de destitution devraient notamment requérir la majorité qualifiée (les deux tiers, p. ex.) au sein de l'organe de surveillance.

Le parlement ne devrait pas pouvoir destituer le management d'un MSP, en rejetant par exemple un rapport annuel

Dans certains pays, le management peut être démis de ses fonctions si le parlement rejette le rapport annuel après que celui-ci a été présenté à la commission parlementaire compétente. Un tel système ouvre la porte à une ingérence politique excessive, sape le rôle de l'organe de surveillance, peut conduire à l'autocensure du contenu éditorial et déstabiliser le management.²² On assiste souvent, dans les pays appliquant de tels systèmes, à un renouvellement particulièrement important des directeurs généraux des MSP.

²² Voir *Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stoite*, voir n. 20 ci-dessus, p. 43.

2.5. INSTRUMENTS ET OUTILS PARTICULIERS

Un certain nombre de domaines et d'instruments requièrent une attention particulière et dans la pratique, certains outils ont prouvé leur efficacité, eu égard au renforcement de l'indépendance éditoriale ou de l'autonomie institutionnelle des MSP.

2.5.1. NORMES ÉDITORIALES ET CODES DE DÉONTOLOGIE

Les MSP doivent élaborer et publier des lignes directrices éditoriales ou des codes de déontologie

Pour renforcer l'indépendance éditoriale et l'impartialité, il est très important pour les MSP d'adopter, de mettre en œuvre et de publier des lignes directrices éditoriales ou des codes de déontologie professionnelle. Ceux-ci sont d'égale importance pour améliorer l'obligation de rendre compte et la transparence des MSP (voir le point 3.3.4 ci-dessous).

L'indépendance éditoriale doit se refléter dans la manière dont les journalistes travaillent et l'approche éditoriale indépendante, impartiale et pluraliste des MSP devrait bien entendu aussi être visible dans leurs programmes. Il convient de veiller plus particulièrement à l'impartialité des actualités et des informations.

Une solide culture journalistique de professionnalisme, d'impartialité et d'indépendance est nécessaire

S'agissant de guider et protéger les journalistes et les professionnels des médias, des lignes directrices éditoriales publiées revêtent une grande importance. Le personnel des MSP doit s'engager à respecter des normes professionnelles élevées. Des principes éditoriaux clairement énoncés et publiés peuvent également aider les rédactions à mieux résister aux pressions externes.

À cet égard, il est important que, tant qu'ils agissent en conformité avec les directives éditoriales, les journalistes et professionnels des médias soient pleinement protégés et soutenus par leur management, ainsi que par l'organe de surveillance compétent, contre toute attaque interne ou externe à l'organisme.

Le personnel des MSP ne doit pas accepter d'instructions venant de l'extérieur

Ces lignes directrices doivent contenir des engagements clairs en faveur de l'indépendance éditoriale et du pluralisme, y compris l'interdiction d'accepter des instructions de personnes ou d'organes externes à l'organisme. Elles doivent en outre garantir le respect de la diversité des points de vue et des opinions et préciser les principes permettant de réaliser des reportages impartiaux et équilibrés.

L'UER a mis au point un certain nombre de Principes éditoriaux reposant sur les Valeurs fondamentales qu'elle a définies pour les MSP. Ces principes,²³ qui peuvent aider les MSP dans l'élaboration de leurs directives éditoriales, sont l'impartialité et l'indépendance, l'équité et le respect, l'exactitude et la pertinence, ainsi que l'interaction et la redevabilité.

2.5.2. PERSONNEL ET CULTURE D'ENTREPRISE

L'autonomie dans les questions relatives au personnel est indispensable à l'autonomie institutionnelle

L'*autonomie institutionnelle* des MSP passe notamment par la liberté qui doit leur être assurée eu égard à leur personnel et ressources humaines et qu'ils devraient mettre à profit pour renforcer l'indépendance éditoriale, l'impartialité et le pluralisme.

²³ http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Editorial%20Principles_EN.pdf.

En conséquence, les recrutements devraient relever de la seule responsabilité des MSP, et aucune autre autorité de l'État ne devrait y être associée, p. ex. par le biais d'une présélection des candidats (sauf pour des raisons de sécurité, le cas échéant).

La politique de recrutement doit promouvoir la diversité au sein du personnel

Les MSP doivent adopter des règles et procédures claires pour la nomination et la promotion de leur personnel, basées sur des critères de compétence, d'intégrité et de non-discrimination. Une attention particulière devrait être accordée à la parité hommes/femmes et à la représentation des minorités. La promotion de la diversité au sein de leur personnel devrait l'un des principaux objectifs des MSP.

Les décisions ne doivent pas être influencées par le favoritisme politique

Les recrutements ou destitutions motivés par des préférences politiques doivent être évités, en particulier au niveau de la rédaction. De même, il convient aussi d'éviter les scénarios dans lesquels des journalistes sont démis de leurs fonctions pour avoir été considérés trop curieux ou pour avoir suscité des controverses.²⁴

Un niveau de protection élevé du personnel peut favoriser l'indépendance éditoriale

Des mesures destinées à renforcer le statut des journalistes et les droits des professionnels des médias peuvent être utiles à cet égard. La Déclaration du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des MSP met clairement l'accent sur la protection des professionnels des médias. Si dans certains pays, le personnel des MSP jouit d'un niveau de protection élevé, garanti par le cadre juridique ou des conventions collectives, d'autres pays présentent encore d'importants potentiels d'amélioration. Les conventions collectives ne doivent toutefois pas faire obstacle au changement, ni à une gestion efficace (voir le chapitre sur la DURABILITÉ).

Les collaborateurs des MSP doivent naturellement avoir le droit de s'associer et de prendre part à des actions syndicales légitimes, dans les limites définies par la loi pour garantir la continuité du service public.

Une culture d'entreprise au service de l'indépendance et de la diversité

De manière plus générale, il est important de promouvoir une culture axée sur les valeurs fondamentales des MSP, qui incluent l'indépendance et la diversité. Cette démarche exige un engagement à tous les niveaux, y compris des instances dirigeantes. Toute menace ou attaque contre des journalistes, ou tentative d'ingérence extérieure par exemple, appelle une réaction ferme de la part du management et de la hiérarchie interne, qui doit prendre toutes les mesures requises pour protéger ses collaborateurs.

La sécurité des journalistes avant tout

Il va sans dire que le management doit également prendre toutes les mesures préventives raisonnables pour protéger le personnel exposé à des situations dangereuses et pour s'assurer qu'il bénéficie d'une formation adaptée avant de se lancer dans des missions dangereuses.

2.5.3. AUTONOMIE EN TERMES DE MISSION ET DE FINANCEMENT

Les décisions sur la mission et le financement doivent respecter l'autonomie des programmes et la flexibilité budgétaire

Bien que l'autonomie institutionnelle des MSP soit limitée en termes de mission et de financement, puisqu'ils ne peuvent pas définir eux-mêmes leur mission ni déterminer leur financement public, il est néanmoins essentiel de protéger efficacement l'autonomie des programmes et la flexibilité financière ou budgétaire.

²⁴ Voir la déclaration de 2006 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance du service public de radiodiffusion, paragraphe 23 de l'annexe.

Il n'est certes pas opportun d'aborder ici ces questions, qui dépendent étroitement des règles européennes relatives aux aides d'État, mais il suffit de préciser qu'on ne saurait parler d'indépendance des MSP sans un système approprié, transparent et démocratique permettant de définir et d'actualiser régulièrement la mission de service public, ainsi qu'un cadre de financement adéquat et sûr garantissant aux MSP les moyens nécessaires pour remplir leur mission.

**Des garanties
sont nécessaires
pour éviter que
les décisions
politiques en
matière de mission
et de financement
ne soient utilisées
comme moyens de
pression éditoriaux**

Toute décision relative à la mission ou au niveau de financement ne devrait être prise qu'après consultation des MSP. Un certain nombre de protections juridiques doit également être mis en place pour garantir que le pouvoir décisionnel sur la mission de service public ou le financement n'est pas mis à profit pour exercer une pression politique sur les MSP ou influencer leur ligne éditoriale. Pour de plus amples détails, consulter le *Legal Focus* sur le financement public.

Le cadre juridique doit également offrir suffisamment de flexibilité aux MSP pour leur permettre d'adapter leurs programmes et services aux besoins de la société et aux évolutions du marché, et pour réaffecter les ressources en conséquence.

3. RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE

Comment garantir l'ouverture et la réactivité face aux attentes du public ?

3.1. CONCEPT DE RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

Responsabilité vis-à-vis des organes de surveillance, mais aussi du public au sens large

L'obligation de rendre compte renvoie aux mécanismes formels et informels par lesquels les MSP sont tenus de rendre des comptes. La structure de la gouvernance détermine à qui et pourquoi les MSP doivent rendre des comptes et selon quelles procédures ils doivent le faire.

Alors que l'on a pendant longtemps privilégié une responsabilité vis-à-vis des organes de surveillance sous différentes formes, ce concept a récemment été étendu à d'autres parties prenantes et au public au sens large; cette nouvelle approche exige cependant de nouveaux moyens pour permettre aux parties prenantes intéressées et au public en général de s'impliquer plus directement.

Une supervision formelle par les organes de surveillance conserve toutefois son importance et évolue également pour répondre à de nouvelles exigences, en particulier en matière de transparence.

La supervision doit être distanciée du pouvoir politique

Comme le chapitre précédent sur l'INDÉPENDANCE l'a déjà souligné, la supervision doit être exercée à une distance respectable du pouvoir politique: non pas directement par des institutions élues démocratiquement, mais par des organes de surveillance indépendants. Le parlement et le gouvernement sont tenus d'instaurer le cadre juridique dans lequel évoluent les MSP, mais ils ne doivent jamais interférer dans leurs activités ou leur surveillance.

Le statut des organes de surveillance et leurs pouvoirs doivent être clairement définis par la loi

Le cadre juridique dans lequel évoluent les MSP doit clairement définir les tâches des organes de surveillance, l'étendue et les limites de leurs compétences, leur composition et leur statut et ce, plus particulièrement en termes d'indépendance et de pluralisme. Il doit également énoncer les procédures selon lesquelles la supervision est organisée, ainsi que les obligations des MSP dans ce domaine (concernant la fourniture d'informations, p. ex.). Comme cela a déjà été mentionné, les organes de surveillance ne doivent exercer aucun contrôle préalable sur les programmes.

L'exercice des droits de propriété ne doit pas compromettre une supervision indépendante

Il est important que les organes de surveillance indépendants ne voient pas le rôle central qui leur est dévolu fragilisé par des mécanismes de responsabilité parallèles ou qui se chevauchent.

Dans certains pays, des droits spéciaux sont octroyés au "fondateur" (concernant les MSP qui ont une forme d'entités publiques) ou au "propriétaire" ou "actionnaire" (dans le cas d'entités privées) des MSP. C'est souvent le Ministre des Finances qui exerce ces droits. De telles situations peuvent être conformes aux principes juridiques en vigueur dans le pays concerné, mais elles vont à l'encontre de l'indépendance dont doivent jouir les MSP par rapport à l'État, ainsi que de l'accomplissement de la mission qui leur est confiée dans l'intérêt de la société. Une solution judicieuse pour éviter cet éventuel problème consiste à créer une fondation qui, soit fournit elle-même des services de MSP (comme en Autriche), soit possède et supervise les MSP (comme en Suède).

Les MSP doivent être transparents et ouverts au public, solliciter sa réaction et y apporter une réponse

Dans les sociétés démocratiques modernes, le public doit pouvoir bénéficier d'une totale visibilité sur l'organisation et la gestion des MSP, ainsi sur la façon dont l'argent est dépensé et le travail journalistique effectué. Il y a également de la part du public une attente légitime à avoir une certaine influence sur les MSP, notamment en ce qui concerne la manière dont ils s'acquittent de leur mission de service public.

Cela signifie qu'en tant qu'institutions, les MSP doivent être transparents et ouverts et ce, bien plus que les sociétés du secteur privé. Cela signifie également qu'ils doivent agir de façon responsable et tenir compte des réactions du public. Cette approche suppose, par exemple, d'expliquer comment les décisions éditoriales sont prises, comment l'application des normes journalistiques les plus exigeantes est garantie, comment la diversité des publications est encouragée et comment les réactions du public sont prises en compte. Ainsi donc, certains MSP diffusent régulièrement des programmes sur ce sujet.

L'ouverture, tout comme l'indépendance, est très certainement une condition préalable à l'établissement d'une relation de confiance avec le public, source de légitimité importante pour les MSP.

Être connecté à la société en réseau et à l'écosystème audiovisuel

Être connecté aux réseaux de personnes, de communautés, d'organisations culturelles et de la société civile est primordial dans le nouveau monde des médias, qui se caractérise par une personnalisation des services et la participation plus active des utilisateurs en tant que contributeurs et co-créateurs. Par ailleurs, dans le monde numérique, les MSP font partie de l'économie créative et de l'écosystème audiovisuel, au sein desquels ils doivent être à même de nouer des partenariats et des alliances avec d'autres créateurs et distributeurs de contenus d'utilité publique.

3.2. ORGANES DE SURVEILLANCE DES MSP

La supervision principale incombe à un organe de surveillance indépendant

Bien qu'il existe, à travers l'Europe, une grande variété de systèmes de supervision des MSP, conformes aux différents mécanismes et traditions juridiques, politiques et culturels, il n'existe généralement *qu'un seul organe de surveillance*. Cet organe est appelé ici "organe de surveillance", bien que différents termes puissent être utilisés au plan national (conseil, fondation, autorité, etc.). Peuvent venir s'y ajouter des organes de surveillance spécialisés, dans des domaines particuliers (surveillance financière par une cour des comptes p. ex., voir ci-dessous).

L'organe de surveillance doit représenter les intérêts du public. Il doit se conformer au cadre juridique en vigueur, et plus particulièrement à la mission de service public telle qu'elle est définie par la loi. Il exerce par ailleurs un rôle de garant de l'indépendance et du pluralisme des MSP.

Organes de surveillance internes et externes

Les organes de surveillance peuvent être internes ou externes aux MSP

Dans un grand nombre de pays, la principale fonction de surveillance est exercée par des instances dirigeantes qui font partie intégrante de du MSP proprement dit; c'est ce qu'on appelle le "modèle interne".²⁵ Tel est le cas par exemple du *BBC Trust* au Royaume-Uni, du Conseil d'administration d'YLE en Finlande et des conseils de radiodiffusion de l'ARD et la ZDF en Allemagne. D'autres pays ont mandaté des organes externes pour assurer la surveillance des MSP. Il peut s'agir des autorités de régulation nationales indépendantes du secteur audiovisuel ou d'organes spécifiquement créés pour les MSP (une fondation p. ex., comme en Suède, voir le point 3.1 ci-dessus), ou encore d'autres entités qui exercent des droits de propriété pour le compte de l'État sur lesdits MSP.

²⁵ Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stolte, voir n. 18 ci-dessus, pp. 22-26.

Le modèle de surveillance interne, dans lequel l'instance dirigeante fait partie de l'organisme, comme dans les entreprises publiques, est quelquefois critiqué au motif que l'organe de surveillance risque de devenir trop proche de l'organisme qu'il supervise. D'un autre côté, un organe externe régulant l'ensemble du marché de l'audiovisuel peut ne pas être le mieux placé pour surveiller le management et prendre des décisions stratégiques dans l'intérêt des MSP. Il est toutefois possible de trouver un compromis en confiant la fonction principale de surveillance à un organe interne et la surveillance de la conformité juridique à un organe externe, ou en créant un organe de surveillance spécifique pour les MSP, séparé à la fois du MSP et de l'autorité de régulation.

En réalité, la plupart des systèmes sont un mélange de surveillance principale interne et de surveillance par des organes externes (c'est notamment le cas de l'*Ofcom*, régulateur indépendant qui complète le rôle du *BBC Trust* au Royaume-Uni).

Les organes de surveillance ont besoin de leurs propres personnel et ressources

Que les organes de surveillance soient internes ou externes, il est important de garantir leur indépendance vis-à-vis du gouvernement (ainsi que des pouvoirs politique et économique), mais aussi du management des MSP et du personnel qu'ils supervisent. Pour être indépendants, les organes de surveillance doivent disposer de leurs propres personnel et ressources. Ils doivent en outre pouvoir faire appel à des experts externes.

Composition des organes de surveillance

Il existe globalement deux modèles de composition des organes de surveillance en Europe: des organes restreints avec des membres retenus principalement pour leurs aptitudes, et des organes plus importants avec des membres essentiellement sélectionnés dans l'intérêt de la diversité.

Choix entre des organes de surveillance restreints sélectionnés en fonction des compétences ou des organes plus larges reflétant la diversité de la société

La plupart des pays disposent d'organes de surveillance relativement restreints, composés de 8 à 12 membres, comparables à des sociétés commerciales de taille similaire. Les membres sont choisis en fonction de leur expérience professionnelle et de leurs compétences (dans les domaines du management, des médias, du journalisme, de la culture, de la technologie, des finances, de la comptabilité, ou de la réglementation, p. ex.), qui, dans l'idéal, doivent se compléter. Une certaine parité hommes/femmes est aussi souvent exigée. D'autres pays ont opté pour des organes de surveillance plus larges, afin de mieux représenter les différents groupements d'intérêt et de refléter la diversité de la société.

La responsabilité des MSP consistant à accorder une attention particulière aux besoins des groupes minoritaires devrait se retrouver dans une représentation appropriée de ces groupes au sein des organes de surveillance ou de conseil.²⁶ Cette démarche peut se traduire par la présence de représentants notamment des principales minorités ethniques ou linguistiques au sein de l'organe de surveillance ou des organes qui dispensent leurs conseils en matière de programmes (voir le point 3.3.2 ci-dessous).

Procédures de travail

Garantir l'indépendance, le pluralisme et le professionnalisme

Les procédures de nomination et de désignation, ainsi que les garanties de l'indépendance, du pluralisme et du professionnalisme dans la composition de ces organes ont déjà été examinées au chapitre sur l'INDÉPENDANCE, tout comme la protection du statut indépendant de leurs membres, la durée de leur mandat, les règles d'incompatibilité et les conflits d'intérêts.

²⁶ Voir la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la mission des MSP dans la société de l'information, principes directeurs 8 et 9.

Le président et le vice-président peuvent soit être nommés selon une procédure spéciale régie par la loi, soit être élus par le conseil de surveillance proprement dit. Ce dernier doit édicter ses règles et procédures internes propres, dans le respect de la loi. Des réunions doivent être organisées autant de fois que nécessaire, mais au moins quatre fois par an. Si nécessaire, des délibérations doivent en outre pouvoir se tenir à court terme sur convocation.

Compensation prévue dans la loi et montant rendu public

Il est normal que les membres de l'organe de surveillance perçoivent une compensation ou une rémunération pour leur travail et le temps qu'ils consacrent à l'exercice de leurs fonctions. La loi doit clairement établir les critères de rémunération ou d'octroi d'autres avantages, et les montants perçus doivent être publiés chaque année.

L'organe de surveillance doit communiquer avec le public et travailler en toute transparence

En principe, les activités de l'organe de surveillance doivent être aussi accessibles et transparentes que possible. Dans la mesure du possible, ses réunions doivent être publiques et les procès-verbaux et décisions publiés. L'organe de surveillance doit en effet communiquer avec le public, le cas échéant en organisant des auditions et des consultations.

3.3. MÉCANISMES COMPLÉMENTAIRES POUR RENFORCER LA RESPONSABILITÉ

3.3.1. ORGANES DE SURVEILLANCE SPÉCIALISÉS

Audit externe par une cour des comptes ou un organe similaire

Comme cela a déjà été mentionné, la fonction de supervision générale est souvent complétée par des formes de supervision plus spécialisées.

Bon nombre de pays ont en effet instauré un système de contrôle financier spécifique effectué par une cour des comptes indépendante ou une institution similaire, qui doit notamment veiller à ce que les fonds publics soient utilisés correctement et à bon escient. Un tel contrôle financier peut en outre venir compléter la vérification des comptes effectuée par une société d'audit externe.

Notamment dans les cas où c'est un organe interne qui assume la fonction de supervision principale, une supervision secondaire "juridique" et limitée au contrôle de la conformité légale ("*Rechtsaufsicht*" dans le système juridique allemand, p. ex.), peut être mise en place et confiée à un organe externe. Cette supervision juridique peut être exercée par l'autorité de régulation de l'audiovisuel (c'est notamment le cas en Finlande), par un organe spécifique (comme la Commission de radiodiffusion en Suède), ou par le gouvernement (p. ex. en Allemagne). L'intervention du gouvernement ne devrait toutefois avoir lieu qu'à titre exceptionnel, lorsque l'organe de surveillance a clairement échoué dans sa mission.

3.3.2. CONSEILS/PANELS D'AUDIENGE RÉGIONAUX

Réactions des panels d'audience

Certains cadres juridiques prévoient des organes de conseil spéciaux sur des questions liées aux programmes; ainsi donc, le *BBC Trust* est conseillé par des "*Audience Councils*" pour l'Angleterre, l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles. Dans d'autres pays (comme la Suède et l'Autriche), les MSP ont créé, sur une base volontaire, des panels d'audience informels dans différentes régions. En Suisse, le service public de radiodiffusion est conseillé dans chaque région linguistique par des associations régionales qui sont ouvertes au grand public. En Allemagne, les conseils des différents organismes de l'ARD, organisés à l'échelle régionale, comptent des sous-comités qui remplissent ce rôle.

3.3.3. MÉDIATEUR OU STRUCTURE SIMILAIRE

Un médiateur ou une structure similaire pour servir d'interface avec le public

Dans certains pays (au Danemark, en Slovénie, en Espagne ou en Suisse, p. ex.), des médiateurs ou "défenseurs" des utilisateurs ont été nommés au sein des MSP. Bien que leur rôle exact et leur statut puisse varier d'un pays à l'autre, ils disposent normalement d'un certain degré d'autonomie et une partie de leur fonction consiste à traiter les réclamations et suggestions du public, principalement par rapport au contenu des programmes. Ils peuvent aussi enquêter sur des cas d'infractions aux directives éditoriales ou aux codes de déontologie. Ils n'ont en principe aucun pouvoir de décision, mais n'en jouent pas moins un rôle de conseil à la fois en interne et vis-à-vis de l'extérieur. Au sein de l'organisme, ils peuvent émettre des recommandations, sensibiliser les concepteurs de programmes à certaines problématiques et rappeler l'importance de la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Ils communiquent généralement avec le public via un site Internet prévu à cet effet ou dans le cadre d'un créneau qui leur est alloué dans la grille des programmes.

Un tel système existe en France. *France Télévisions* a nommé des médiateurs pour les actualités et l'information ainsi que pour les programmes de télévision en général. Ils servent d'interface avec les téléspectateurs et jouent un rôle essentiel dans le dialogue et les débats avec le public. Les médiateurs donnent leur opinion sur des cas particuliers et peuvent décider de rendre certaines opinions publiques. Ils peuvent également intervenir à l'écran. Un système comparable a été instauré chez *Radio France*.

Dans d'autres pays, c'est l'organe de surveillance qui est chargé de traiter les réclamations (tel que le *BBC Trust*, dont l'*Editorial Standards Committee* traite les recours contre les décisions du management de la BBC concernant certaines réclamations).

3.3.4. LIGNES DIRECTRICES INTERNES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE

Des lignes directrices à l'intention des journalistes et des concepteurs de programmes

L'importance des *directives éditoriales et des codes de conduite* a déjà été soulignée au chapitre INDÉPENDANCE. Ces instruments revêtent également une importance fondamentale s'agissant d'améliorer la qualité et l'obligation de rendre des comptes, et peut être utilisé par le public et d'autres parties prenantes comme critère de référence pour évaluer le travail des journalistes et les programmes des MSP.

Pour être efficaces et crédibles, les directives doivent reposer sur un mécanisme d'évaluation interne. Un médiateur (voir le point 3.3.3 ci-dessus) ou un organe interne impliquant les concepteurs de programmes²⁷ peut aussi jouer un rôle important dans ce contexte. Les erreurs éditoriales sont inévitables et doivent être traitées en conséquence. Elles doivent être examinées et corrigées et des excuses présentées si nécessaire.

Les normes éditoriales et de production peuvent aider non seulement le personnel et les collaborateurs externes des MSP, mais aussi les producteurs indépendants auxquels sont commandées des productions (voir p. ex. les *Editorial Guidelines*²⁸ de la BBC). Des systèmes internes de contrôle de la qualité peuvent aussi être utilisés pour souligner l'utilité publique que revêtent pour la société les programmes et services des MSP (voir le chapitre sur la DURABILITÉ).

Des systèmes de contrôle internes pour les audits financiers, la gestion du risque et la conformité juridique

Les systèmes de contrôle internes font partie inhérente des pratiques modernes de management et existent dans la plupart des sociétés commerciales privées.

²⁷ Certains MSP allemands (comme la NDR, la SWR et la WDR) ont adopté des statuts éditoriaux qui définissent les droits de participation des concepteurs de programmes aux questions relatives aux programmes, ainsi que les organes et procédures permettant de résoudre les conflits entre les journalistes et leurs supérieurs sur de telles questions.

²⁸ <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/> . Ces lignes directrices étaient préalablement nommées "Producer Guidelines".

Ils doivent notamment s'articuler autour d'un *système d'audit interne*, avec une fonction d'audit interne dédiée et, le cas échéant, un comité d'audit faisant partie du comité de direction. Ce système devrait être complété par un mécanisme de gestion des risques qui porte aussi sur la conformité juridique. Pour être efficace, de tels systèmes de contrôle interne doivent reposer sur un certain nombre de lignes directrices internes.

Des procédures d'appel d'offre claires et transparentes

Une importance particulière doit être conférée à la manière dont les MSP organisent et contrôlent leurs activités d'attribution de marchés et à leur transparence vis-à-vis de fournisseurs potentiels de biens et services, notamment les producteurs et travailleurs indépendants. En principe, les règles et procédures s'appliquant aux contrats relatifs aux programmes (p. ex. l'acquisition ou la commande de programmes et autres matériels de programmes) sont différentes de celles qui s'appliquent aux contrats d'approvisionnement pour d'autres biens et services. Dans le premier cas, une attention particulière doit être accordée à l'indépendance éditoriale et aux questions culturelles ou sociales, tandis que dans le second cas, les MSP sont souvent soumis aux règles européennes ou nationales relatives aux marchés publics. Les MSP devraient donc préciser leurs processus d'achat en conséquence, et veiller à ce que toutes les opportunités et appels d'offre pertinents soient publiés, de préférence dans une rubrique dédiée de leur site Internet.²⁹

3.4. OUVERTURE ET CAPACITÉ DE RÉACTION

Transformer la culture organisationnelle et le leadership pour renforcer l'ouverture et la réactivité

Les citoyens sont en droit d'attendre de "leurs" MSP qu'ils soient:

- "transparents et ouverts" quant à leur mode de gestion et à la manière dont ils s'acquittent de leur mission et interagissent avec le public et les autres parties prenantes;
- "réactifs et responsables", dans leur façon d'intégrer les réactions du public et des parties prenantes, et dont ils appliquent les normes éditoriales et de production les plus élevées.

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des MSP met clairement l'accent sur ces aspects, qui sont considérés comme essentiels à l'instauration d'une nouvelle culture opérationnelle.

3.4.1. INFORMATIONS ACCESSIBLES AU PUBLIC

S'agissant de la publication d'informations les concernant et concernant leurs processus et décisions, les MSP doivent prendre les devants. Toutes les informations pertinentes devraient en effet être publiées sur leur site Internet, sans attendre que la demande en soit faite.

Publication d'un rapport annuel

Les MSP sont soumis à une obligation formelle de publier des rapports annuels qui doivent comprendre un minimum d'informations. Dans la pratique, ces rapports annuels sont également utilisés pour faire la promotion de l'organisme et, plus largement, de ses services et réalisations. Ils servent souvent de base à un débat politique plus large sur le rôle, la mission et le financement des MSP, par exemple au parlement. Les rapports annuels ne devraient cependant pas être soumis à l'approbation du parlement; de même, leur rejet éventuel ne devrait pas automatiquement entraîner la destitution de la direction (voir le point 2.4.3 ci-dessus).

²⁹ Voir par exemple <http://www.bbc.co.uk/supplying/opportunities/>

Création d'un espace dédié sur le site Internet réunissant toutes les informations pertinentes

Les MSP ne doivent pas se contenter de publier un rapport annuel, ils devraient aussi publier régulièrement toutes les informations pertinentes les concernant, sur tous les supports appropriés et notamment via un espace dédié sur leur site Internet. Il s'agirait d'un espace où le public et les parties intéressées pourraient trouver, par exemple, des informations sur les politiques internes, règles et procédures en matière éditoriale (y compris les réclamations), mais aussi sur les appels d'offre ou le recrutement.

Adoption de normes élevées en matière de transparence

Les MSP doivent respecter des normes élevées en matière de divulgation et de transparence. Les informations communiquées dans leurs rapports annuels et sur leurs sites Internet devraient être d'un niveau comparable à celui exigé, dans chaque pays, des sociétés commerciales cotées en Bourse. L'OCDE a également publié ses "Principes de gouvernement d'entreprise", qui incluent des règles en matière de divulgation et de transparence et qui ont inspiré à certains pays des réglementations et codes d'autorégulation.³⁰

Liste des informations à divulguer

Les éléments suivants sont susceptibles d'être publiés:³¹

- cadre juridique et structure de gouvernance (y compris organe(s) de surveillance)
- membres des comités de direction et des organes de surveillance (incluant les compétences requises, le processus de sélection/nomination, les rôles et fonctions)
- résultats financiers et opérationnels, incluant les coûts et les systèmes de financement pour l'accomplissement de la mission de service public
- facteurs de risque prévisibles
- rapport d'audit
- sources de financement (p. ex. redevance, financement direct de l'État, recettes commerciales)
- allocation des fonds aux différentes activités
- rémunération des cadres supérieurs (c.-à-d. directeur général et membres du comité de direction, collectivement ou individuellement) et des membres de l'organe de surveillance
- mission de service public (dévolue au MSP)
- objectifs fixés par le management
- lignes directrices éditoriales (codes de déontologie et normes en matière de programmes)
- règles, processus et opportunités concernant les appels d'offre
- autres politiques (p. ex. recrutement, parité hommes/femmes, diversité)
- liste des services et évaluation de l'accomplissement de la mission
- évaluation de la réalisation d'autres objectifs (y compris le rapport sur la parité hommes/femmes)
- contribution à la société, à la lumière d'une série d'indicateurs (voir le chapitre consacré à la DURABILITÉ ci-dessous)
- points de contact et canaux d'interaction (p. ex. médiateur) vers lesquels le public et les autres parties prenantes peuvent se tourner (également en ce qui concerne les réclamations et le droit de réponse)

³⁰ Voir: <http://www.oecd.org/fr/daf/ae/principesdegouvernementdentreprise/31652074.PDF>.

³¹ Basés sur les Recommandations du Conseil de l'Europe, les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (2004), le Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise (2014), le projet de l'UER "Assessing Transparency" (2015), réalisé par le Service d'Analyse Médias.

3.4.2. INTERACTION AVEC LE PUBLIC ET D'AUTRES PARTIES PRENANTES

Développer un dialogue actif avec le public

Comme mentionné précédemment, les MSP doivent nouer et entretenir un dialogue actif et riche de sens avec leur public, les citoyens et d'autres parties prenantes. Ils doivent donc considérer que solliciter les réactions du public et gérer les relations avec les autres parties prenantes font partie de leurs obligations.

Utilisation d'outils en ligne et des réseaux sociaux

Cet aspect peut prendre la forme de consultations et d'études formelles et informelles, passant par exemple par l'utilisation d'outils en ligne ou encore l'organisation, au niveau local, d'événements et d'auditions. Le recours aux médias et réseaux sociaux ne doit pas non plus être négligé.³² Il est important de créer des canaux de communication ou un "espace public", où hommes politiques et groupements d'intérêt, mais aussi citoyens ordinaires, peuvent exprimer leurs points de vue et leurs attentes par rapport aux activités des MSP.

Les médias sociaux sont devenus une composante naturelle du journalisme et permettent d'engager facilement la discussion avec le public. En s'ouvrant aux médias sociaux, en allant à la rencontre du public, et plus particulièrement des jeunes, les MSP peuvent aussi prendre de l'importance aux yeux de ceux avec lesquels ils n'entretenaient jusqu'alors aucun lien.

Mieux comprendre le public

Échanger avec le public et recueillir ses réactions sous différentes formes sont autant de moyens qui devraient aider les MSP à mieux comprendre les besoins et attentes des citoyens et des autres parties prenantes à leur égard, à évaluer leurs propres performances et à en tirer les conclusions qui s'imposent.

Traiter systématiquement les réactions du public et en communiquer les conclusions

Il est bien évidemment essentiel que les MSP répondent aux avis qui leur sont adressés et qu'ils communiquent leurs conclusions et les intègrent dans leur stratégie. Cette démarche doit cependant se faire d'une manière crédible et visible. Cela peut consister à expliquer des décisions éditoriales contestées ou décrire la manière dont l'offre éditoriale future tiendra compte des critiques formulées. Dans certains cas, il peut aussi être possible d'inviter le public à participer aux processus décisionnels.

Dans la mesure où les consultations du public revêtent pour la plupart un caractère informel et qu'elles sont à l'initiative du MSP et de son personnel, il est important que l'interaction avec le public et d'autres parties prenantes fasse véritablement partie de la culture d'entreprise, ce qui peut nécessiter un changement de mentalité se traduisant par une ouverture et une capacité à réagir renforcées. Il convient donc de partager les enseignements tirés de telles expériences, qui peuvent faire l'objet d'une formation continue, notamment pour les membres de la rédaction.

Envisager un "campus des médias"

Certains MSP ont également commencé à ouvrir leurs locaux ou à les sous-louer à d'autres organisations actives dans des secteurs apparentés (p. ex. universités, instituts de recherche, start-ups et autres sociétés du monde des médias, de l'Internet, des secteurs de l'innovation et de la technologie). Il est ainsi possible de créer un "campus des médias" et d'encourager les échanges, la coopération, les synergies et les partenariats. Il existe deux exemples concrets de ce type de projet, développés par YLE en Finlande: "Pasila Studio" à Helsinki et "Mediapolis" à Tampere.³³

³² L'unité Médias en ligne de l'UER a créé "Social Newsroom", un espace de collaboration qui permet aux Membres de partager leurs connaissances et de discuter des bonnes pratiques et des défis que les MSP doivent relever en ayant recours aux médias sociaux; elle organise également un "Social Media Trends Annual Workshop". Voir : <http://www3.ebu.ch/fr/about/media-online>.

³³ Mediapolis est un campus international situé à Tampere, qui se concentre sur la production de contenus ainsi que sur les technologies de l'information et de la communication, et qui rapproche les entreprises et les étudiants, voir <http://www.mediapolis.fi/en/about/>.

Le manuel SR (Sveriges Radio) des médias sociaux pour les journalistes

Les médias sociaux font désormais partie de la vie quotidienne dans le monde entier.

La Suède compte parmi les pays où les réseaux sociaux ont rapidement fédéré un nombre très élevé d'utilisateurs. SR (Sveriges Radio) a été l'un des premiers MSP à utiliser les médias sociaux comme outil de communication avec son public. En 2013, l'organisme a publié un guide baptisé "*Social Media Handbook*" (uniquement disponible en anglais) à l'attention des journalistes travaillant pour des MSP.³⁴ Cet ouvrage a été écrit par des membres expérimentés du personnel de SR.

Les médias sociaux peuvent être utilisés pour diffuser des contenus d'intérêt public, élargir des réseaux, acquérir de nouvelles connaissances et recevoir une aide précieuse pour les activités journalistiques.

³⁴ http://sverigesradio.se/press/bilder/swedishradio2013_socmed.pdf.

4. DURABILITÉ

Comment évaluer la contribution des MSP à la société et faciliter l'innovation?

Pour les MSP, le principe de durabilité ne se réfère pas seulement à leur capacité à remplir leur mission et à jouer un rôle crucial dans les sociétés démocratiques européennes: il a également trait à leur capacité à s'adapter et à répondre aux nouvelles technologies, aux défis sociaux et politiques et à devenir un élément charnière en matière d'innovation et de créativité.

Pour y parvenir, les MSP doivent disposer des moyens nécessaires pour continuer à mener leurs activités traditionnelles tout en innovant dans des domaines tels que la technologie, les contenus, les structures organisationnelles et le personnel.

4.1. LA CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ

4.1.1. CONCEPT DE CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ

Impact positif des MSP sur la société en général

Le concept de contribution à la société englobe non seulement une définition claire et dynamique du rôle et de la mission des MSP et l'évaluation de leurs performances dans l'accomplissement de leur mission, mais aussi leur valeur pour la société dans un sens plus large.

En effet, pour renforcer la légitimité et la pertinence des MSP, il est également nécessaire de démontrer leur apport global à la société. Ce ne sont pas uniquement des fournisseurs de contenus et leurs différentes activités peuvent avoir un impact sur de nombreux aspects de la société (p. ex. l'emploi ou l'environnement). Cette approche ne concerne pas seulement le rendement ou les performances, mais aussi l'effet positif des activités des MSP sur la société en général. On doit par conséquent évaluer la manière dont d'une part, les MSP accomplissent leur mission et d'autre part, développent leur responsabilité sociale d'entreprise, ainsi que leurs activités annexes (p. ex. projets d'éducation aux médias numériques ou innovation technologique).

4.1.2. ACCOMPLISSEMENT DU RÔLE ET DE LA MISSION DES MSP

Une mission de service public dans l'intérêt de la société

Le concept même de MSP présuppose qu'ils doivent servir l'intérêt public. Les MSP peuvent être considérés comme "appartenant" au public et la relation qu'ils entretiennent avec lui est souvent qualifiée de "pacte". La mission des MSP est définie en fonction des besoins de la société dans son ensemble et non pas uniquement d'intérêts commerciaux.

Le Protocole d'Amsterdam dispose qu'il incombe à chaque État membre de mettre en place et d'organiser son système de radiodiffusion de service public et de définir sa mission d'intérêt public en fonction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.

Toute évaluation de la valeur des services des MSP pour la société est par conséquent inhérente au processus de définition et d'adaptation de la mission de service public, qui fait partie intégrante du cadre juridique des MSP. De telles évaluations peuvent être plus ou moins formalisées, selon les procédures choisies (qui peuvent être d'ordre juridique ou autres), mais il existe en principe toujours un débat public et une consultation ouverte qui permet à toutes les parties prenantes d'exprimer leur point de vue.

Tous les pays européens ont défini, à des degrés divers, la mission dévolue à leurs organismes de médias de service public, ainsi que les moyens nécessaires pour remplir cette mission. En accord avec les différentes traditions juridiques nationales, la mission de service public est définie par la loi, au sens formel du terme, ou par un acte équivalent (p. ex. la *BBC Charter*), qui peut être accompagné d'un instrument complémentaire (p. ex. un décret, un contrat de gestion ou une licence), qui spécifie la nature des obligations de service public.

La définition de la mission de service public doit être flexible, dynamique et adaptée au nouvel environnement numérique

Conformément à la Communication de 2009 sur la radiodiffusion, la définition de la mission de service public doit être aussi précise que possible. L'étendue des services de MSP devrait être claire pour toutes les parties prenantes, tout en offrant suffisamment de flexibilité pour adapter rapidement les activités de service public aux nouveaux développements. La mission devrait être en outre réexaminée à intervalles réguliers, tout comme les moyens et les instruments (notamment juridiques, techniques, financiers et organisationnels) pour l'accomplir, afin de faire en sorte que les MSP répondent de façon appropriée aux attentes de toutes les franges du public. Il est également nécessaire de concilier une définition claire de la mission avec le respect de l'indépendance éditoriale des MSP et leur autonomie en matière de programmes (voir le chapitre INDÉPENDANCE ci-dessus).

Nouveaux services audiovisuels

C'est en modifiant la loi ou en créant un instrument juridique en lien avec la mission de service public que certains nouveaux services de MSP (p. ex. en ligne) peuvent être introduits. Certains pays européens ont adopté une procédure d'évaluation préalable spécifique pour déterminer si certains services audiovisuels nouveaux importants proposés par les MSP présentent une utilité pour la société, conformément aux critères mentionnés dans le Préambule du Protocole d'Amsterdam, c.-à-d. s'ils répondent aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, tout en tenant aussi dûment compte de leur impact sur le marché.

Cette procédure repose sur ce qu'il convient d'appeler le test "*ex ante*" (également connu sous le nom de "test d'Amsterdam"), que la Commission avait présenté dans sa Communication de 2009 sur la radiodiffusion. Cette dernière propose un processus d'évaluation des nouveaux services de médias et énonce expressément que "c'est à l'État membre qu'il appartient de choisir le mécanisme le mieux approprié",³⁵ compte tenu des différents systèmes constitutionnels en vigueur dans toute l'Europe. Par ailleurs, "les États membres pourront élaborer une procédure proportionnée à la taille du marché et à la position sur le marché de l'organisme public de radiodiffusion."³⁶

Pas de frein à l'innovation et au lancement de nouveaux services en ligne

Cependant, si un test *ex ante* spécifique est mis en place par un État membre, il ne doit pas être trop contraignant, parce que cela risque de freiner l'innovation et d'empêcher le lancement de nouveaux services en ligne, qui sont nécessaires pour être compétitif dans un contexte de mondialisation croissante.

Le financement des MSP doit être lié à leur mission

Il est particulièrement important, pour les MSP, de disposer d'un financement suffisant qui couvre leur mission, financement qui devrait être évalué dans le cadre d'un processus parallèle. Le niveau de financement doit être stable et ne devrait pas changer tous les ans de manière imprévisible. Il doit être suffisant, approprié et planifié sur le long terme. Il doit permettre aux MSP d'accomplir leur mission, de garantir la continuité du service, d'introduire de nouvelles technologies et de planifier de nouveaux services afin de répondre aux nouvelles exigences du public (voir le *Legal Focus* sur le financement public).

³⁵ Paragraphe 86, voir n. 16 ci-dessus.

³⁶ Paragraphe 89, voir n. 16 ci-dessus.

De plus, les MSP ont eux-mêmes l'obligation d'évaluer leurs performances et de rendre compte de l'accomplissement de leur mission et de leurs activités.

Ainsi donc, France Télévisions doit présenter chaque année devant les commissions des affaires culturelles et des finances du Parlement un rapport d'exécution de son contrat d'objectifs et de moyens (fixé pour 5 ans). Ce rapport permet au CSA d'établir un bilan annuel du respect par FTV de sa mission de service public telle que décrite dans son cahier des charges (qui est adapté chaque année par décret du Gouvernement).

4.1.3. ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES MSP À LA SOCIÉTÉ

Développer le concept de contribution à la société peut renforcer la légitimité des MSP

Évaluer la contribution à la société va cependant au-delà de la simple évaluation des performances des MSP et est à mettre en lien avec les différents effets positifs qu'exercent les MSP sur la société dans son ensemble: les individus, les communautés, mais aussi l'écosystème et l'industrie médiatiques. Cela inclut, par exemple, les effets sur l'emploi, les industries créatives, la diversité des expressions culturelles, le pluralisme des médias, la formation d'une citoyenneté éclairée, l'éducation aux médias, la santé publique ou encore l'environnement. L'idée, c'est que les MSP représentent bien plus que des programmes et services mesurés en termes de part de marché et de pénétration. Dans un environnement de plus en plus compétitif, les MSP doivent se différencier, offrir un meilleur rendement et être plus performants.

L'un des défis fondamentaux est d'identifier les principaux domaines (p. ex. social, culturel, environnemental et technologique) dans lesquels ils peuvent apporter une valeur ajoutée, produire des contenus de qualité et contribuer d'une quelconque manière à la société dans son ensemble.³⁷ Développer le concept de contribution à la société n'offre pas seulement un instrument efficace pour l'évaluation de la réussite et la définition de priorités en matière de programmes et services des MSP. Cela peut aussi aider à déterminer l'affectation des ressources et renforcer la légitimité des activités des MSP.

Les MSP doivent définir des mécanismes internes pour évaluer leur contribution à la société

Un certain nombre de mesures peuvent être établies par les MSP eux-mêmes afin de renforcer l'intérêt public pour leurs activités et de démontrer leur contribution à la société. Certains MSP ont d'ailleurs déjà commencé à le faire. Ces mesures peuvent notamment inclure:

- des critères définissant clairement l'utilité pour la société;
- des indicateurs de performance;
- des systèmes internes de contrôle de la qualité;
- des systèmes de surveillance efficaces.

Démontrer la contribution des MSP à l'industrie, l'économie, la technologie et l'éducation, ainsi que leur impact positif sur la société, les individus et les communautés constitue un véritable défi. Par exemple, certaines des caractéristiques des contenus radio-télévisés, telles que la "qualité" et la "créativité", ne sont pas facilement quantifiables en termes économiques ou monétaires.

³⁷ Voir les activités de développement durable de France Télévisions: http://www.francetelevisions.fr/engagements/developpement_durable.php

L'UER a donc mis au point un instrument permettant de réaliser des autoévaluations et/ou des examens par les pairs et, ce faisant, d'évaluer les performances de ses Membres à la lumière des Valeurs fondamentales des MSP. Parallèlement, le projet "*Contribution des MSP à la société*" (qui prend appui sur la stratégie VISION2020 de l'UER et qui est en cours de réalisation) fournit une série d'indicateurs permettant d'évaluer l'apport des MSP à la société et d'en rendre compte.

Il est essentiel que les MSP démontrent ce qu'ils apportent à la société

Les MSP doivent impérativement faire connaître au public ce qu'ils apportent à la société. À cet égard, la présentation d'informations fondamentales revêt une grande importance, dans la mesure où elle offre une vue d'ensemble précise des performances et de l'évolution de l'organisme. Il devrait s'agir d'informations sur les activités et l'accomplissement de la mission et les avantages qu'en tirent les citoyens et la société dans son ensemble. Publier ces informations, dans le cadre d'un rapport annuel ou d'un compte-rendu sur l'utilité publique comme le fait l'ORF, devrait faire partie de la stratégie de communication de tous les MSP.

Les MSP doivent également expliquer leur rôle et leur mission aux citoyens, et plus particulièrement aux jeunes générations, et mener des initiatives de marketing visant à renforcer la visibilité de leur marque et à faire clairement connaître les valeurs qui y sont rattachées.

Rapport annuel de la BBC

Chaque année, la BBC rend compte de ses activités aux foyers qui s'acquittent de la redevance et au public dans son ensemble, dans son rapport et ses comptes annuels (*Annual Report and Accounts*).³⁸ Le rapport annuel comprend deux parties. La première, intitulée "*BBC Trust's review and assessment*", est une évaluation des performances de la BBC au cours de l'année écoulée. La seconde partie, "*BBC Executive's report*", rend compte de ses propres performances. Ces deux rapports sont publiés sur le site Internet de la BBC.

Le *BBC Trust* est tenu d'examiner tous les cinq ans les performances des services de la BBC et de ses autres activités. Chaque audit repose sur un certain nombre d'éléments: audience cumulée, qualité, impact et optimisation des ressources ("RQIV").³⁹

Toujours au Royaume-Uni, l'*Ofcom* effectue un audit général de tous les radiodiffuseurs de service public.⁴⁰

ORF : rapport d'utilité publique

En Autriche, l'ORF a lancé un certain nombre d'initiatives⁴¹ sur la façon de mesurer l'apport des MSP à la société, qui incluent les éléments suivants: qu'entend-t-on par "qualité distinctive", comment nouer un dialogue avec le public sur la qualité des médias, comment instaurer un système interne de contrôle de la qualité, et en lien avec l'évaluation externe: comment souligner la valeur publique de l'ORF et la faire connaître.

En matière d'utilité pour la société, l'ORF axe ses efforts sur la publication de rapports d'intérêt public réalisés avec l'appui de panels d'audience et d'experts, qui fournissent des indications sur la façon de faire évoluer programmes et processus internes.

³⁸ <http://www.bbc.co.uk/annualreport/2014/home>.

³⁹ http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_practice.html.

⁴⁰ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/reviews-investigations/public-service-broadcasting/annrep/psb14/>.

⁴¹ Ces initiatives sont disponibles sur le site Internet de l'ORF centré sur l'intérêt public: <http://zukunft.orf.at>.

4.2. INNOVATION

4.2.1. CONCEPT D'INNOVATION

Que signifie le concept d'innovation pour les MSP? De quelle manière le nouvel environnement médiatique numérique touche-t-il le management et la gouvernance des MSP? Est-ce que cela signifie passer de radiodiffuseurs traditionnels, qui sont souvent des organismes centralisés et hiérarchisés selon une approche descendante, à des organismes plus ouverts, participatifs et réactifs? Comment adapter, là où c'est nécessaire, les structures organisationnelles, les processus et le personnel aux nouveaux enjeux technologiques et sociétaux, à la mondialisation du marché et à la convergence?

L'innovation est un concept qui peut être interprété de plusieurs façons. Dans le langage quotidien, l'innovation est souvent utilisée en tant que synonyme d'invention, de changement, de nouveauté ou de transformation. Certes, l'innovation implique l'introduction de quelque chose de nouveau, mais ce qui est nouveau n'est pas nécessairement une invention et peut être une nouvelle combinaison d'idées, de compétences et de ressources existantes qui se traduit par de nouveaux processus, produits, services et opportunités commerciales.

Les MSP, éléments d'un écosystème audiovisuel en rapide évolution et d'une économie numérique innovante

Aujourd'hui, les exigences en matière d'innovation dans le secteur des médias sont à la fois plus pressantes et plus ambitieuses, en raison du rythme soutenu et de l'étendue des progrès technologiques. L'innovation et la technologie sont en effet inextricablement mêlées. L'innovation nourrit les évolutions technologiques et les MSP doivent, à leur tour, innover pour s'adapter à ces évolutions.⁴²

Si les MSP veulent remplir leur mission de service public de manière probante et s'acquitter de leur rôle démocratique dans le nouvel environnement médiatique numérique, s'ils veulent conserver leur pertinence et leur utilité et être bénéfiques aux citoyens (qui ne sont pas uniquement des consommateurs), s'ils veulent rester une source d'informations et de contenus de qualité digne de confiance, alors ils doivent réviser en permanence leurs structures organisationnelles, leurs processus et leur personnel. Ils ont pour cela besoin d'un management efficace, doivent être ouverts à de nouvelles idées et points de vue et conclure des partenariats avec des entités ou des parties prenantes privées, ainsi qu'avec le public.

Suppression des obstacles pratiques, techniques ou juridiques

Un certain nombre d'obstacles peuvent néanmoins freiner les MSP ou les empêcher d'innover. Ces obstacles peuvent relever de la gouvernance interne (p. ex. procédures internes désuètes et/ou style de management rétrograde), mais aussi de problèmes pratiques ou juridiques (p. ex. une définition figée de la mission de service public ou une attribution des fonds inflexible, des syndicats trop puissants qui bloquent tout changement nécessaire ou encore des restrictions d'ordre réglementaire).

4.2.2. ENCOURAGER L'INNOVATION

Bien que les différentes questions à aborder puissent varier en fonction des spécificités propres à chaque MSP, on peut identifier un certain nombre de tendances et d'indicateurs pour aider les MSP à innover et à suivre les évolutions.

⁴² Voir Michael Glowacki and Lizzie Jackson, *Public Media Management for the Twenty-First Century - Creativity, Innovation, and Interaction*, Routledge Research in Cultural and Media studies, 2014.

Transformer la structure et la culture de l'entreprise

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public propose une série de critères que les MSP peuvent utiliser pour évaluer leur système de gouvernance. Selon cette Recommandation, un management efficace est lié à l'innovation et est défini comme "les processus en vertu desquels les buts et objectifs de l'organisation sont concrétisés par des activités pratiques, axées sur les résultats." Elle précise qu'"un point essentiel est que leur mode de gestion et leurs ressources [celles des MSP] soient orientés vers le changement de façon à permettre une adaptation rapide à des situations évolutives."

Le passage à un MSP fonctionnant en réseau entraîne un changement progressif, mais fondamental dans la structure et la culture du MSP.⁴³

Les MSP doivent aussi être prêts à innover à différents niveaux: dans le management interne, qui inclut notamment le personnel, mais aussi dans le management externe grâce à des coopérations et des partenariats avec des tiers et à l'instauration de nouvelles relations avec le public.

Revoir l'attribution des ressources pour répondre aux nouveaux besoins du public

Comme le souligne la Recommandation du Conseil de l'Europe, le public attend désormais des genres de contenus différents, distribués de différentes manières et qui permettent une interaction et une participation bien plus importantes, poussant les MSP à revoir leur organisation et leurs processus. S'ils veulent se développer et prospérer, ils doivent pouvoir non seulement continuer à offrir leurs services actuels, mais aussi concevoir de nouvelles façons d'aller à la rencontre du public et de répondre à ses attentes, un public qui est de plus en plus habitué à pouvoir accéder aux différents supports d'une manière à la fois plus directe et plus interactive.

Les MSP doivent veiller à ce que leurs ressources et capacités internes leur permettent de répondre aux nouvelles attentes du public, tout particulièrement des plus jeunes. Ils doivent aussi être en mesure d'innover en termes de contenus et de distribution.

C'est par un système de gouvernance probant que les organismes définiront, dans le cadre de leur mission de service public, leur vision et leurs objectifs globaux. Ils veilleront ainsi à pouvoir accomplir leur mission.

Christian Nissen, ancien Directeur général de la radio-télévision danoise, estime que le véritable défi pour le management et les dirigeants des MSP de demain, comme dans beaucoup d'autres domaines d'ailleurs, sera de créer et de développer des organismes innovants qui attirent et nourrissent des talents créatifs pour les faire travailler ensemble à un objectif commun.⁴⁴

⁴³ Projet VISION 2020 de l'UER, Être au diapason d'une société en réseau, <http://www3.ebu.ch/fr/publications/vision2020-full-report>.

⁴⁴ Voir Christian S. Nissen, "Organisational Culture and Structures Public Media Management. In Search of a Model for the Digital Era", in Glowacki and Jackson, voir n. 42.

Mesures pour créer un environnement propice à l'innovation:

Les organismes pourraient, en fonction de leur situation, prendre une ou plusieurs des mesures suivantes:

Diversité du personnel, parité hommes/femmes

- Favoriser une plus grande diversité dans le personnel à tous les niveaux et une répartition plus équilibrée entre femmes et hommes de tous niveaux d'expérience dans les processus décisionnels.

Possibilités de formation

- Offrir des possibilités de formation qui permettent au personnel de participer plus étroitement à la fourniture de services à tous les niveaux de l'organisation et pour tous les professionnels des médias.

Des politiques de recrutement appropriées

- Élaborer des politiques de recrutement appropriées et transparentes qui créent des ressources en personnel diversifiées, disposant des qualifications nécessaires pour produire et fournir des services répondant à l'évolution du comportement des consommateurs.

Une nouvelle culture d'entreprise

- Adapter les procédures de travail et la culture d'entreprise aux nouveaux objectifs, en renforçant le dialogue interne.

De bonnes conditions de travail

- Veiller à ce que le fonctionnement et la culture de l'entreprise permettent à l'ensemble des collaborateurs de travailler dans un environnement exempt de discrimination et de harcèlement. De manière générale, la gestion des ressources humaines est l'un des facteurs clés des changements organisationnels; cela passe notamment par la création d'une bonne ambiance de travail et la constitution de ressources en personnel motivées et efficaces.

Adapter la structure interne pour répondre au nouvel environnement technologique et aux changements du marché

Production et stratégie pluriplateformes

L'un des plus grands défis à relever consiste à revoir la structure organisationnelle interne du MSP afin d'en améliorer l'efficacité, de favoriser la souplesse et d'encourager la collaboration interdisciplinaire entre les départements chargés des questions de production. Il faut aussi concevoir une stratégie globale à l'échelle de l'organisme ainsi qu'une feuille de route pour une production et une distribution sur plusieurs plateformes.

Création d'une unité d'innovation numérique ou d'une unité stratégique

Créer une unité spéciale (c.-à-d. une entité chargée de l'innovation numérique), une *task-force* ou un groupe de travail pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'innovation est une possibilité envisageable. Dans la pratique, cette démarche implique de parvenir à un point de vue global sur les changements en cours, de faire œuvre de pionnier en matière de transformation, d'instaurer un cadre propice à la collaboration, d'instaurer de la certitude par une stratégie de communication interne adaptée et de développer la collaboration et les synergies entre les unités et les services.

Disposer des compétences et aptitudes adaptées en matière de management et de surveillance

Il faut adapter la culture et les pratiques du management et adopter une vision pluriplateforme.

Des politiques de recrutement adaptées pour les hauts dirigeants

Même les meilleurs dirigeants peuvent ne pas avoir toujours acquis les compétences requises en management au cours de leur carrière, aussi des mesures peuvent-elles être prises pour combler cette lacune, soit par une formation, soit par un recrutement externe spécifique, ce qui permettra aussi de distiller des idées nouvelles au sein du haut management, notamment par le biais d'un recrutement plus diversifié au sommet de la hiérarchie.

Une réévaluation régulière de la composition des organes de surveillance et de management devrait par ailleurs être envisagée afin de refléter les évolutions et besoins sociétaux.

Collaboration et partenariats avec des tiers

Dans le nouvel environnement médiatique, les partenariats entre les MSP et d'autres parties prenantes joueront sans nul doute un rôle plus important. Néanmoins, nouer des partenariats n'est pas toujours facile pour les MSP, en raison d'un certain nombre de contraintes internes et externes.

Nouer des partenariats tout en veillant au respect des valeurs fondamentales du service public

Du point de vue des MSP, les partenariats peuvent revêtir une importance stratégique, s'agissant de contribuer à transformer l'organisme proprement dit, de le rendre plus innovant et de l'aider à rester en phase avec les évolutions technologiques, d'étendre la portée des programmes, de toucher de nouvelles franges du public (les jeunes p. ex.), de garantir la qualité des contenus, de renforcer les liens avec la société et, enfin, de faire des économies ou de développer de nouvelles sources de revenus.

Ce faisant, les MSP ne doivent cependant faire aucun compromis en ce qui concerne les valeurs fondamentales du service public. Ils doivent préserver leur indépendance et leur identité et appliquer un système probant de contrôle qualité. Ces objectifs peuvent être difficiles à atteindre si les partenariats sont déséquilibrés et au détriment des MSP. Et si les MSP sont en position de force, ils doivent être prudents pour ne pas être accusés d'imposer leurs intérêts de manière unilatérale.

Des limites à la coopération peuvent également être posées par des exigences définies ou imposées dans le cadre de la législation sur les médias et la concurrence. Le défi consiste à permettre à de tels partenariats de se développer et à rassurer les parties prenantes en leur garantissant qu'une telle coopération ne portera pas préjudice aux valeurs du service public ou à d'autres acteurs économiques. Il faut en outre opérer une séparation nette entre activités relevant du service public et activités commerciales. Selon la situation du marché, les partenariats ouverts peuvent être plus à même de répondre aux critères juridiques que les partenariats exclusifs.

Ainsi donc, la création de plateformes ouvertes de contenus en collaboration avec d'autres médias (p. ex. sous la forme de plateformes de médias à la demande) peut améliorer l'accès des citoyens à l'information et aider les sociétés de médias à préserver leurs modèles commerciaux dans le cadre de la concurrence qui les oppose aux acteurs dominants de l'Internet. Ce type de partenariat pourrait être une réponse, au plan national, à la concurrence avec Netflix et d'autres intervenants internationaux.

Les MSP doivent définir des politiques de partenariat appropriées

Des partenariats existent bien entendu déjà sous des formes variées, à différents niveaux et dans divers domaines, par exemple avec le secteur indépendant de la production ou l'industrie cinématographique. Mais dans le nouvel écosystème médiatique, de nombreuses possibilités s'ouvrent pour nouer de nouveaux partenariats potentiels et les MSP doivent donc définir des politiques appropriées à cet égard.

Des partenariats peuvent par exemple être conclus avec des sociétés de médias commerciales (radiodiffuseurs ou presse écrite/en ligne de qualité, etc.), d'autres acteurs de l'industrie créative (comme les producteurs), des opérateurs de télécommunications et autres sociétés de distribution, des sociétés technologiques, des constructeurs d'appareils, d'autres institutions de service public (pédagogiques ou scientifiques, p. ex.) et des organisations de la société civile (associations caritatives ou groupements d'intérêt spéciaux, p. ex.).

BBC: A History of the World in 100 Objects (HOTW)

Le partenariat noué en 2010 par la BBC et le *British Museum* (BM) dans le cadre du projet *HOTW*⁴⁵ était sans précédent en termes d'échelle et de résultat. Il a donné lieu à une série de 100 épisodes diffusés par les radios et sur le site Internet de la BBC. Reflet de la volonté de la BBC d'accorder une place de choix à l'art et la culture dans ses programmes et services, ce projet a permis de soutenir l'industrie créative au sens large et d'apporter davantage de valeur à son public. Le projet reposait sur un investissement commun de capacités et de ressources, ainsi que sur des responsabilités conjointes.

Bien que la BBC et le BM aient été au cœur de l'initiative, des objets et des descriptions ont été fournis par des musées, écoles et particuliers à travers tout le pays. Le projet a été salué pour son contenu de grande qualité et son accessibilité, mais aussi pour son originalité et sa simplicité. Le fait que le projet ait été distribué sur plusieurs supports en a également été l'un des facteurs de réussite.

Plateforme médiatique conjointe en Finlande: TeeVee

*TeeVee*⁴⁶ est l'agrégateur de contenus pour les programmes des trois principales chaînes de télévision nationales finlandaises (MTV3, NEOLEN et YLE). Il offre un accès facile et des raccourcis vers les meilleurs contenus télévisés en ligne en Finlande. Les utilisateurs peuvent consulter les catégories de programmes et créer leurs listes de favoris personnelles en insérant un signet pour leurs programmes préférés afin de les regarder plus tard. *TeeVee* est disponible sur tous les appareils, sur l'Apple Store et Google Play.

Plateforme NLziet aux Pays-Bas

Les trois principaux groupes de radiodiffusion néerlandais RTL, SBS et NPO ont créé *NLziet*,⁴⁷ un service de *streaming* qui offre au public la possibilité de regarder les émissions télévisées les plus populaires en HD, sur n'importe quel appareil et sans publicité. Les programmes sont disponibles 365 jours après la première diffusion (et parfois 7 jours avant la diffusion télévisée). Lancé en juillet 2014, le service est disponible moyennant un forfait mensuel.

Instaurer une nouvelle relation avec le public, en particulier avec les jeunes

L'enjeu consiste à savoir comment renforcer la participation publique dans les MSP et à tirer pleinement parti des services en ligne pour innover et toucher toutes les franges du public, y compris les plus jeunes.

⁴⁵ Voir: <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/howwework/partnerships.html>.

⁴⁶ Voir: <http://www.teevee.fi/>.

⁴⁷ Voir: <https://www.nlziet.nl/>.

Favoriser la collaboration et la créativité des (jeunes) utilisateurs

Les MSP doivent mettre au point de nouvelles structures pour la participation et l'interaction publiques et explorer le potentiel d'Internet et des médias sociaux. Il existe en effet un nombre croissant de moyens potentiels pour impliquer le public, que ce soit dans la création de contenus, le commentaire ou la conversation.

L'un des exemples est la production participative (ou *crowdsourcing*), qui consiste à accéder aux idées ou contenus du public ou de différents groupes de parties prenantes. Cette approche peut renforcer les liens entre les MSP et le public, formé de citoyens créatifs et avertis, qui participent à la production de contenus faisant appel à des innovations basées sur la technologie.⁴⁸

Faire un meilleur usage des services en ligne, notamment des réseaux sociaux

De plus, l'utilisation de deuxièmes écrans, de réseaux sociaux et de plateformes participatives contribue à promouvoir les contenus et à faire mieux connaître l'offre des MSP auprès du public. Elle permet également d'expérimenter de nouveaux modes de communication, de collaboration et de partenariat avec le public.

BBC Taster

En janvier 2015, la BBC a lancé un nouveau service en ligne qui propose des idées expérimentales que les utilisateurs sont invités à essayer, évaluer et partager.⁴⁹ La BBC est ainsi en mesure de présenter des idées éditoriales et techniques expérimentales en phase d'essai et de donner aux utilisateurs la possibilité de faire part de leurs réactions sur les idées qu'ils préfèrent. La BBC décide ensuite quels pilotes et prototypes elle continuera de développer.

BBC Taster, qui réunit des spécialistes des questions éditoriales et technologiques, devrait permettre à la BBC de mieux comprendre les désirs de son public et l'aider à créer des contenus plus originaux sur toutes les plateformes.

Start-up VRT News: Open VRT

VRT Start-up,⁵⁰ lancée en juin 2013, invite les utilisateurs à proposer de nouveaux moyens d'interagir avec des contenus. Elle organise des *"insight sessions"* [sessions d'idées] où elle présente des idées simples (qui peuvent généralement être développées en moins de deux semaines) à des téléspectateurs potentiels afin d'obtenir leur feedback/réaction. La stratégie en matière de contenus repose sur 4 axes: *publication* (p. ex. priorité à Internet, Facebook, YouTube et Snapchat); *label* (p. ex. adapter des programmes existants de la VRT à un segment plus jeune du public); *contenu* (p. ex. actualités centrées sur *"BESLAG"* - beautiful, entertaining, serious, LOL, amazing, geeky [beau, divertissant, sérieux, amusant, surprenant, geek]); et *format* (p. ex. vidéos courtes).

France Télévisions: La Fondation

*"La Fondation"*⁵¹ de France Télévisions se concentre sur la jeunesse éloignée de la culture, en soutenant et produisant des projets innovants qui facilitent l'accès à toutes les formes de culture, à tous les types d'expression artistique et au secteur audiovisuel.

⁴⁸ Voir Lizzie Jackson, *"Participating Publics, Implications for Production Practices at the BBC"*, in Glowacki and Jackson, voir n. 42.

⁴⁹ <http://www.bbc.co.uk/taster>

⁵⁰ <http://beta.openvrt.be/>.

⁵¹ <http://www.fondationfrancetelevisions.fr/>.



UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TELEVISION

L'Ancienne-Route 17A
1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse
+41 22 717 21 11
ebu@ebu.ch

Bureau de Bruxelles
56, Avenue des Arts
1000 Bruxelles, Belgique
+32 2 286 9102
brussels@ebu.ch

En savoir plus à propos de l'UER sur
www.ebu.ch/fr

Suivez l'UER sur les réseaux sociaux
Twitter : @EBU_HQ
[Facebook.com/EBU.HQ](https://www.facebook.com/EBU.HQ)
[LinkedIn.com/company/EBU](https://www.linkedin.com/company/EBU)

UER

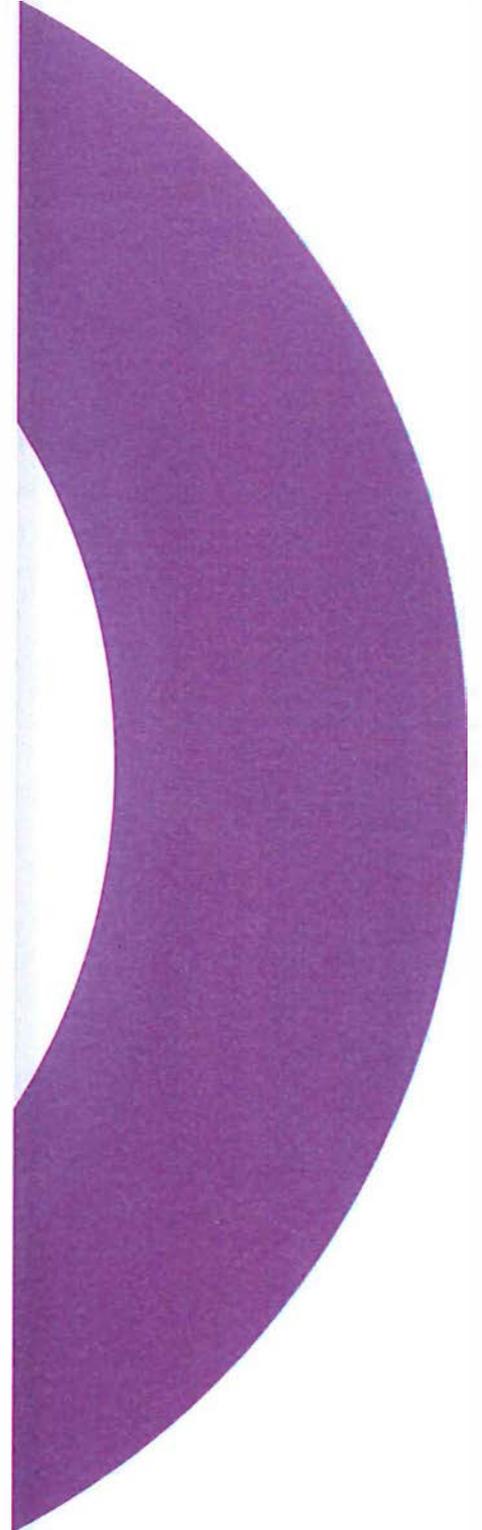
ET SES ACTIVITÉS EUROVISION ET EURORADIO

LEGAL FOCUS
**PRINCIPES
RELATIFS À LA
MISSION DES
MÉDIAS DE
SERVICE PUBLIC
À L'ÈRE DU
NUMÉRIQUE**

Richard Burnley

Directeur juridique

DÉCEMBRE 2017



À PROPOS DE L'UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TÉLÉVISION (UER)

L'**Union Européenne de Radio-Télévision** (UER) est la plus grande alliance de médias de service public (MSP) dans le monde. Sa mission consiste à rendre les MSP indispensables.

Nous représentons 116 organismes Membres dans 56 pays d'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique. Nous comptons aussi 34 Affiliés en Asie, en Afrique, en Australasie et sur le continent américain. Nos Membres exploitent près de 2 000 chaînes de télévision et stations de radio, ainsi que de nombreuses plateformes en ligne. Considérés dans leur ensemble, ils touchent plus d'un milliard de personnes dans le monde et diffusent en plus de 160 langues.

Nous mettons tout en œuvre pour garantir un avenir durable aux médias de service public et constituer pour nos Membres un pôle d'apprentissage et de partage, en prenant appui sur nos principes fondateurs de solidarité et de coopération pour leur fournir des contenus d'excellence, de l'actualité aux sports en passant par la musique. Notre filiale Eurovision Services, qui nourrit l'ambition de devenir un prestataire de services de médias incontournable, propose des solutions novatrices, probantes et différentes pour la distribution simple, efficace et sans accroc de contenus et de services.

Nous avons des bureaux à Bruxelles, Rome, Dubaï, Moscou, New York, Washington, Singapour et Pékin. Notre siège se trouve à Genève.

Pour en savoir plus sur l'UER, consulter le site www.ebu.ch.

À PROPOS DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE ET DES AFFAIRES PUBLIQUES DE L'UER

Dans un environnement technique, politique et réglementaire en constante et rapide évolution, nous conseillons nos Membres sur des aspects juridiques très précis et leur offrons des solutions pratiques répondant au plus près à leurs besoins dans des domaines tels que la législation sur les médias, le droit d'auteur et le droit européen. Nous analysons des propositions, étudions leurs implications avec les législateurs et encourageons l'instauration d'un cadre juridique permettant à nos Membres de fonctionner avec le maximum d'efficacité, tout en contribuant aux besoins démocratiques et socio-culturels de la société. Nous traitons aussi les questions d'appartenance à l'UER, ainsi que les questions statutaires, et prodiguons des conseils sur tous les contrats de l'UER, notamment celui du Concours Eurovision de la Chanson, et les contrats des secteurs sport, actualités et réseau.



Richard Burnley
Directeur juridique
burnley@ebu.ch
+41 22 717 2513

LES PRINCIPES

UNE MISSION LARGE

Couvrant un vaste éventail de genres, pour permettre aux MSP "d'informer, d'éduquer et de divertir"

UNE MISSION IMPARTIALE ET AMBITIEUSE

Des standards élevés, pour faire des MSP une source de contenus de qualité et d'informations impartiales

UNE MISSION ÉVOLUTIVE

Mettre en avant la valeur publique des MSP et renforcer leur capacité à innover et à s'adapter aux dynamiques du marché

UNE MISSION TECHNOLOGIQUEMENT NEUTRE

Un contenu disponible partout, en tout temps et sur toutes les plateformes

AVANT-PROPOS

Chacun a un avis sur la mission que les médias de service public (MSP) doivent assumer, des responsables politiques aux universitaires, en passant par les autres acteurs du marché et les téléspectateurs et auditeurs. La numérisation, le progrès technique et les concurrents qui apparaissent sur le marché soulèvent cependant des questions inédites. Comment les MSP doivent-ils s'adapter au monde en ligne? Pour certains, la grande variété de contenus médiatiques auxquels les consommateurs peuvent aujourd'hui accéder par le biais de multiples appareils numériques suffit amplement à répondre aux besoins démocratiques et sociaux de la société.

Il est vrai que les médias numériques donnent à la société des perspectives intéressantes. L'offre d'une grande quantité de contenus médiatiques provenant de sources diverses s'accompagne cependant de certains risques, au premier rang desquels se hisse la fragmentation de la société. Différents groupes d'une même société peuvent en effet ne plus partager les mêmes valeurs et ne plus appréhender le monde qui les entoure de la même manière. Les crises économique et migratoire, auxquelles nous assistons ont eu tendance à radicaliser l'opinion. Dans le même temps, les individus se trouvent également plongés dans un écosystème numérique uniformisé, enclin à filtrer l'information pour en donner une vision unilatérale. Ce sont là autant de raisons pour lesquelles la société a plus que jamais besoin de sources d'information impartiales et dignes de confiance, d'un contenu de qualité qui reflète la culture nationale dans toute sa diversité et d'une voix qui sache unir et fédérer. Il s'agit là de la vocation existentielle des MSP.

Que sont censés faire les MSP à l'heure de l'ère numérique et de quelle manière? Cette problématique est précisément appréhendée par les principes de l'UER relatifs à la mission des MSP.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	7
2. LA MISSION DES MSP : PROCÉDURE	8
2.1 Sources normatives relatives à la mission conférée aux MSP	8
2.2 Formation et modification des normes relatives à la mission dévolue aux MSP	9
2.3 Surveillance de la mission des MSP	9
2.4 Financement de la mission des MSP	10
3. LE RÔLE DES MSP DANS LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE	11
3.1 Le rôle traditionnel des MSP	11
3.2 Le rôle des MSP à l'ère des médias numériques	12
4. MISSION ET VALEURS FONDAMENTALES DES MSP	14
5. PRINCIPES DE L'UER RELATIFS À LA MISSION DES MSP	15
5.1 Une mission large : Couvrant un vaste éventail de genres de contenu, pour permettre aux MSP "d'informer, d'éduquer et de divertir"	15
5.2 Une mission impartiale et ambitieuse: Des normes élevées, pour faire des MSP une source de contenus de qualité et d'informations impartiales	20
5.3 Une mission évolutive: Mettre en avant la valeur publique des MSP et renforcer leur capacité à innover et à s'adapter aux dynamiques du marché	22
5.4 Une mission technologiquement neutre: Un contenu disponible partout, en tout temps et sur toutes les plateformes	24

1. INTRODUCTION

Les MSP, un "bien public"

Les médias de service public (MSP) mettent à la disposition de la société un service que l'on peut qualifier de "bien public". Reflet des valeurs des sociétés démocratiques, ils offrent un large choix de contenus de qualité, d'informations impartiales et d'opinions pluralistes, nourrissant ainsi la cohésion sociale et la diversité culturelle.

Ils ont avant tout vocation à offrir des programmes et des services d'intérêt public, sans être assujettis aux diktats des taux d'audience ou des profits. Véritable contrepoids aux radiodiffuseurs commerciaux, les MSP garantissent la pluralité et la diversité du marché audiovisuel et contribuent à élever les normes en matière de programmes et de journalisme au sein du "système dual" qui caractérise le paysage médiatique européen.¹ La société européenne étant actuellement secouée par de graves crises économiques et sociales, la protection et la promotion de la cohésion sociale, du pluralisme des médias et de la liberté d'expression, en faveur desquels œuvrent les MSP, sont plus importantes que jamais.

Une mission ajustable, qui permette aux MSP d'évoluer dans un écosystème médiatique en perpétuel changement

Si la numérisation et l'évolution rapide des marchés médiatiques européens n'ont pas d'incidence majeure sur la mission fondamentale des MSP, il en va autrement de la manière de réaliser ces objectifs. Ainsi, le Conseil de l'Europe reconnaît que les MSP, pour pouvoir remplir leur rôle démocratique, social et culturel à l'ère du numérique, doivent être accessibles à tous, sur toutes les plateformes et sous toutes les formes; ils doivent aussi refléter le nouvel environnement numérique au sein duquel ils évoluent.² S'ils ne disposent pas des moyens et de la légitimité nécessaires pour s'adapter à l'évolution des technologies et des modes de distribution, les MSP pourraient manquer aux attentes de leur public sur un marché mondialisé et, ce faisant, échouer dans la mission qui leur est dévolue.

Il est donc primordial de veiller à ce que la mission des MSP soit actualisée, mais aussi suffisamment souple, pour qu'ils puissent innover et s'adapter à un environnement numérique en mutation constante pour distribuer un contenu de qualité.

Compte tenu de la diversité culturelle, linguistique, constitutionnelle et sociale, essence même de l'Europe, de ses pays et régions il convient de définir au cas par cas la mission des MSP à financement public. Il n'existe pas de définition générique et l'UER n'entend en aucun cas en établir une. Le présent document vise simplement à identifier un faisceau d'indices permettant de définir la mission dévolue aux MSP à financement public dans l'ère numérique et à constituer un outil pour tout débat futur au niveau national.



¹ Voir par exemple : rapport du Parlement européen sur la radiodiffusion de service public à l'ère du numérique: l'avenir du système dual (2010/2018(INI)).

² Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information.

2. LA MISSION DES MSP : PROCÉDURE

2.1 SOURCES NORMATIVES RELATIVES À LA MISSION CONFÉRÉE AUX MSP

Il revient aux États membres de définir la mission des MSP

Définir la notion d'“intérêt public” en termes génériques n'est pas chose aisée. L'intérêt public est certes facilement reconnaissable, mais il reste difficile à décrire de façon abstraite; en tout état de cause, il répond toujours aux besoins d'une société, d'une culture et d'une structure constitutionnelle données. Ce sont là autant de raisons pour lesquelles, en vertu du Droit européen, la définition et l'organisation de la mission des MSP demeurent de la compétence des États membres, au niveau national.

“Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre...”³

Le rôle de l'UE se limite au contrôle de l'erreur manifeste dans la définition de la mission confiée aux MSP

Par conséquent, le rôle de l'UE se limite au contrôle par la Commission de l'“erreur manifeste” dans la définition de la mission de service public, dans le contexte d'une enquête relative aux aides d'État portant sur le financement des MSP et visant à déterminer si leurs activités pourraient inclure un service qui ne répondrait manifestement pas à l'intérêt public.⁴ Dans la pratique, une telle enquête inclut de facto un contrôle de la norme interne décrivant ladite mission de service public.

Cette norme est généralement une loi portant spécifiquement sur les MSP et/ou un contrat ou une délégation (renouvelable) entre le MSP et l'État concerné (un contrat de gestion ou “cahier des charges”, p.ex.).⁵ Dans bien des cas, une loi consacre une définition générale de la mission confiée aux MSP, dont les activités peuvent en outre être détaillées dans une norme réglementaire ou contractuelle. Des règles et des protocoles complémentaires peuvent également exister et décrire en détail la manière dont les MSP doivent mener à bien leur mission. L'essentiel est une définition précise de l'étendue de la mission de service public déléguée, sans limiter la capacité des MSP à s'adapter et à innover sur un marché médiatique en constante évolution (voir ci-dessous).

Normes encadrant la mission des MSP

	NORME	OBJECTIF	APPLICATION
1^{ER} NIVEAU	Loi ou équivalent	Définition générale de la mission de service public	Dans tous les États membres ⁶
POSSIBLE 2^E NIVEAU	Accord avec les autorités publiques, le conseil de la radiodiffusion ou une entité équivalente (diversité dans nature des normes, qui sont souvent des instruments de co-régulation)	Définition générale de la mission de service public	Dans de nombreux États membres ⁷
POSSIBLE 3^E NIVEAU	Engagements ou équivalent	Précisions concernant l'exécution de la mission de service public	Dans certains États membres

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:FR:HTML>.

4 Communication sur la radiodiffusion, para. 48.

5 Communication sur la radiodiffusion, para. 50.

6 Au Portugal, en Suisse et en Turquie, la mission de service public est mentionnée dans la constitution.

7 La BBC peut se fonder sur la BBC Charter, mais aussi sur un accord passé avec son ministre de tutelle, accord qui donne des précisions sur un grand nombre de sujets abordés dans ladite charte. Quant au cahier des charges de France Télévisions, il est fixé par décret dans le sillage d'un avis du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (qui reçoit chaque année un rapport sur l'exécution de ce cahier des charges), lequel est envoyé au Parlement. De même, la RTBF conclut un contrat de gestion avec le gouvernement wallon..

2.2 FORMATION ET MODIFICATION DES NORMES RELATIVES À LA MISSION DÉVOLUE AUX MSP

La mission est soumise à la vigilance et la consultation publique

De toute évidence, la procédure suivie pour adopter (ou modifier) la norme définissant la mission dévolue aux MSP varie non seulement en fonction de sa nature, mais également du système constitutionnel et juridique en vigueur. Le processus normatif doit dans tous les cas permettre aux MSP de préserver leur indépendance éditoriale et de se soumettre à la vigilance du public.

La transparence revêt à cet égard une grande importance; de même, il est essentiel de prévoir une consultation publique lors de l'élaboration ou la modification de la mission des MSP. Les parties concernées et le public doivent donc avoir la possibilité, pendant le processus législatif (ou, dans le cas d'un contrat de gestion ou instrument similaire, le processus administratif), de faire part de leur point de vue sur les services que les MSP doivent offrir. Certains groupes (des associations de consommateurs, p.ex.) peuvent prendre une part active au débat, ce qui présente l'avantage de générer un débat ouvert, de conférer aux MSP la légitimité dont ils ont besoin, ainsi que d'établir une sécurité pour tous les acteurs du processus.

Dans les cas où la mission de service public est énoncée dans un contrat conclu entre le MSP et l'État, des garanties doivent être prévues afin de veiller à ce que le gouvernement ne puisse pas modifier cette mission de manière inattendue, pour des raisons purement politiques. Les licences ou chartes des MSP sont habituellement fixées pour une durée déterminée et peuvent être soumises à une révision périodique.⁸

La mission des MSP doit être définie de manière objective

Le processus doit, d'une manière générale, faire en sorte que la mission soit définie de manière objective et qu'elle reflète l'aspiration des MSP : favoriser le processus démocratique et promouvoir les objectifs sociaux et culturels associés.

2.3 SURVEILLANCE DE LA MISSION DES MSP

Indépendance de l'organe de surveillance

La mission conférée aux MSP leur impose de respecter des critères élevés, aussi est-il nécessaire qu'un organe compétent contrôle, de manière transparente et effective, l'exécution de cette mission. Selon le protocole d'Amsterdam, cette prérogative revient aux États membres de l'UE.⁹ La Commission européenne a cependant précisé ce qui suit : *"Ce contrôle ne pourrait être considéré comme efficace que s'il était effectué par un organe effectivement indépendant du gestionnaire de l'organisme public de radiodiffusion qui soit doté des compétences et des capacités et ressources nécessaires pour procéder à des contrôles réguliers et qui soit à l'origine de l'imposition de mesures correctives adéquates dans la mesure où cela serait nécessaire pour assurer le respect des obligations de service public."*¹⁰

Dans chaque État membre de l'UE, il existe des mécanismes dans le cadre desquels les MSP rendent des comptes, mécanismes qui sont complétés par différentes formes de contrôle par des organes indépendants. Ces systèmes de contrôle doivent être conçus de manière à garantir pleinement l'indépendance éditoriale et l'autonomie des organismes publics de radiodiffusion en matière de programmes et à les protéger des pressions économiques et politiques.

⁸ Ainsi donc, la BBC Charter est fixée pour 11 ans et réexaminée à la fin de cette période ; la législation française dispose quant à elle que les contrats conclus entre l'État et les organismes audiovisuels publics le sont pour une période de 3 à 5 ans.

⁹ Protocole n°29 ci-dessus et Communication sur la radiodiffusion, para. 54.

¹⁰ Communication sur la radiodiffusion, para. 54.

Le contrôle qui doit être exercé peut l'être par une "autorité indépendante de l'entreprise mandatée",¹¹ ce qui ne veut pas nécessairement dire que cela doit être une entité externe et juridiquement distincte. Un organe "interne" est lui aussi indépendant lorsqu'il est composé de membres indépendants et dans un certain nombre d'États membres, la loi prévoit la participation de représentants de la société civile ou d'experts indépendants à de tels organes de contrôle internes. On peut garantir l'indépendance d'un tel organe vis-à-vis du MSP en mettant en place des procédures de nomination indépendantes, en protégeant le statut indépendant de ses membres, ou encore en le dotant de ressources financières suffisantes et de son propre personnel.¹²

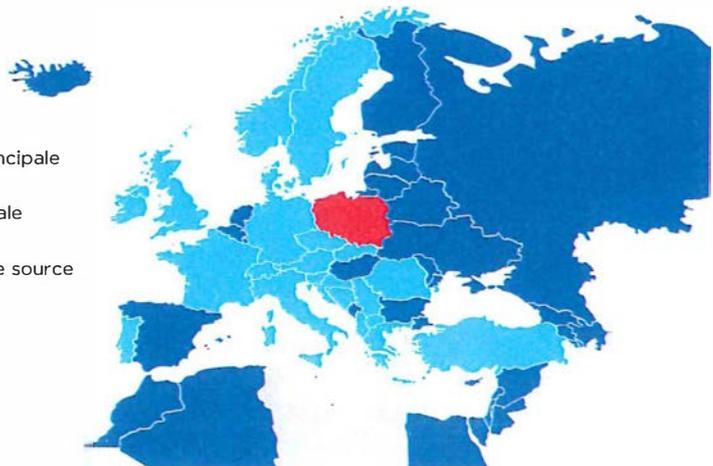
2.4 FINANCEMENT DE LA MISSION DES MSP

Un financement pérenne pour une mission large

Enfin, la mission des MSP est étroitement liée à leur financement. Dans l'idéal, le niveau des ressources allouées devrait dépendre de la gamme des services attendus de leur part. Dans la pratique, on constate malheureusement trop souvent une situation inverse, le débat relatif à la mission de service public tendant à se focaliser essentiellement sur le déficit de financement (même si celui-ci a un impact moindre dans les cas où les MSP sont libres d'obtenir des recettes commerciales, qui viennent s'ajouter aux fonds publics qui leur sont accordés). Idéalement, le niveau de ces fonds publics destinés à financer la mission des MSP devrait être fixé pour une durée identique à la mission elle-même. et ce, afin d'éviter des coupes budgétaires soudaines et inattendues risquant de laisser les MSP dans l'incapacité de s'acquitter de leur mission et contraints d'avoir à supprimer certains services du jour au lendemain, sans prendre le temps d'évaluer convenablement leur valeur pour la société.¹³

Principale source de revenus des MSP (2017)¹⁴

- Les fonds publics comme principale source de financement
- La redevance comme principale source de financement
- La publicité comme principale source de financement
- n.a.



¹¹ Communication sur la radiodiffusion, para. 42.

¹² Voir les Principes de gouvernance des MSP : <https://www.ebu.ch/fr/publications/principes-de-gouvernance-pour-le>.

¹³ Voir les Principes du financement public des MSP : <https://www3.ebu.ch/contents/publications/public-funding-principles-for-ps.html>.

¹⁴ Source : UER, sur la base de données recueillies auprès des Membres et de recherche documentaire, 2017.

3. LE RÔLE DES MSP DANS LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

3.1 LE RÔLE TRADITIONNEL DES MSP

Promouvoir et protéger la liberté d'expression et le pluralisme des médias

Ainsi que le reconnaissent la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹⁵ et un grand nombre de normes et d'instruments juridiques internationaux, les MSP ont vocation à promouvoir et protéger les principes européens fondamentaux que sont la liberté d'expression et le pluralisme des médias.¹⁷ Financés par de l'argent public pour servir l'intérêt public, les MSP sont un "bien public". D'autres services à financement public, tels que les secteurs médical et éducatif, ont certes un impact plus évident et plus tangible sur la société et les individus qui la composent, mais les MSP n'en demeurent pas moins un service indispensable, dont les activités se trouvent au cœur de la société et du débat démocratiques. Ils donnent aux Européens les moyens de prendre une part active dans la vie sociétale et démocratique et d'exercer leurs Droits fondamentaux. Ainsi que l'explique la Communication de 2009 sur la radiodiffusion.

Broadcasting Communication 2009

Le service public de radiodiffusion, bien qu'il ait indéniablement une importance économique, n'est pas comparable au service public tel qu'il s'exerce dans les autres secteurs économiques. Il n'existe pas d'autre service qui, simultanément, dispose d'un accès aussi large à la population, lui fournit une grande quantité d'informations et de contenus et qui, ce faisant, relaie et influence les opinions individuelles et l'opinion publique.

De plus, la radiodiffusion est généralement perçue comme une source d'information fiable et représente la principale source d'information d'une partie non négligeable de la population. Elle enrichit ainsi le débat public et, en fin de compte, peut garantir à tous les citoyens un degré équitable de participation à la vie publique."¹⁸

Article 10 CEDH

La décision de créer un MSP à financement public constitue donc un choix délibéré de l'État, qui entend ainsi promouvoir activement la liberté d'expression, le pluralisme des médias et la diversité culturelle en mettant à la disposition du plus grand nombre un large éventail de contenus et d'informations, à moindre coût. En confiant ce rôle à un MSP, l'État réalise une "intervention positive" sur le marché et s'acquitte de son obligation positive de garantir le pluralisme des médias, qui découle de l'article 10 CEDH.¹⁹ Un grand nombre de normes et d'instruments juridiques internationaux et européens font référence au "système dual" de la radiodiffusion européenne, concept qui repose sur la coexistence d'un organisme de radiodiffusion auquel est confiée une mission de service public et de sociétés de médias commerciales. Ce système dual entend garantir une offre diversifiée de contenus, le pluralisme des médias, la diversité linguistique, la concurrence éditoriale et la liberté d'expression.²⁰

¹⁵ Affaire Manole et autres c. Moldova, 17 septembre 2009, CEDH, n° 13936/02.

¹⁶ Voir p.ex. le Protocole (no 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres annexé aux traités de l'UE.

¹⁷ La liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias sont des valeurs fondamentales garanties par l'art. 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et l'art. 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

¹⁸ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 2009/C 9/10.

¹⁹ Voir l'affaire Manole et autres c. Moldova ci-dessus, ainsi que l'étude de l'UER sur les MSP et l'article 10 CEDH : <https://www.ebu.ch/publications/public-service-media-and-article>.

²⁰ Rapport du Parlement européen sur la radiodiffusion de service public à l'ère du numérique: l'avenir du système dual, (2010/2028(INI)). Voir aussi p.ex. la Communication sur la radiodiffusion, para. 14.

Les MSP en tant qu'institution spécialisée offrant une gamme complète de services

Pour qu'ils puissent s'acquitter convenablement de la mission qui leur est dévolue, les MSP doivent cependant être soigneusement organisés. En premier lieu, ils doivent posséder leur propre personnalité juridique et être indépendants vis-à-vis des institutions étatiques (et notamment du gouvernement). Deuxièmement, la mission de service public doit être confiée à une institution offrant une gamme complète de services; c.-à-d. un organisme spécialisé et chargé de mettre à disposition des services radiophoniques ou télévisés. Lorsqu'un MSP est créé sous la forme d'une organisation spécialisée (et non d'une série de services d'intérêt public faisant l'objet de différents appels d'offres, p.ex.), il peut bénéficier de synergies dans les domaines éditorial et de la production, ainsi que d'économies d'échelle. La supervision administrative et réglementaire (indépendante) de son rôle et de ses activités s'en trouve simplifiée et plus efficace (voir ci-dessous). Plus fondamentalement, les MSP, en tant qu'institution spécialisée offrant une gamme complète de services, nouent une relation de confiance avec les téléspectateurs et auditeurs qui reconnaissent une marque publique dont l'indépendance éditoriale est clairement structurée et définie. Les MSP constituent ainsi un référentiel permanent et central pour la société.²¹

3.2 LE RÔLE DES MSP À L'ÈRE DES MÉDIAS NUMÉRIQUES

Les MSP, source d'information impartiale et point de repère

Le rôle des MSP à financement public demeure fondamentalement le même dans l'environnement des médias numériques. Certes, le monde numérique nous inonde d'informations, sous toutes les formes et en provenance de sources multiples. Cela habilite le citoyen à s'informer et former son opinion d'une manière totalement inédite. Néanmoins, les informations reçues sont extrêmement vulnérables et facilement manipulables; elles peuvent aussi être dissimulées ou déformées, parfois pour des motifs politiques ou commerciaux. Les MSP, eux, font figure de référence en matière d'impartialité et constituent un point de repère propice à la formulation et l'expression d'opinions et d'idées diverses. C'est grâce aux MSP que peuvent se tenir les débats ouverts, libres et passionnés, reflets des sociétés démocratiques.

Promouvoir la cohésion sociale et la compréhension interculturelle

De surcroît, les MSP favorisent la cohésion sociale en s'adressant à tous les segments de la société, auxquels ils fournissent un service de qualité, universellement accessible. Ils se font aussi l'écho d'une pluralité d'opinions, de traditions et d'intérêts et, ce faisant, ils fédèrent la société et facilitent la compréhension entre les cultures. Ce rôle devrait s'avérer de plus en plus important à l'aune de la mondialisation et de la numérisation, phénomènes qui peuvent se traduire notamment par une individualisation accrue de la consommation de produits audiovisuels et une fragmentation plus prononcée de la société.

Dans une société dominée par le numérique, la raison d'être des MSP à financement public est donc claire et inscrite dans la durée. C'est un rôle que le marché n'est pas en mesure d'assumer, car les radiodiffuseurs à financement commercial n'ont pas d'intérêt financier, à produire un aussi large éventail de contenus à l'intention du grand public. Les marchés des médias affichent en outre une tendance naturelle à la concentration et des mesures réglementaires sont souvent nécessaires pour veiller à ce qu'ils produisent des effets extérieurs positifs et apportent à la démocratie la contribution attendue.

²¹ Des informations plus détaillées sur la gouvernance et la supervision indépendante des MSP sont disponibles dans les Principes de gouvernance pour les médias de service public de l'UER : <https://www.ebu.ch/fr/publications/principes-de-gouvernance-pour-le>.

Des MSP aptes à relever les défis de l'ère numérique

Les MSP sont dans l'obligation d'agir; ils doivent être souples et s'adapter aux évolutions du marché, des habitudes de consommation de produits audiovisuels et aux exigences du public. La consommation de contenus audiovisuels continue certes à augmenter (les produits télévisés traditionnels représentant toujours à eux seuls une part importante de la durée d'audience), mais la manière dont ces contenus sont "consommés" a radicalement changé. Les MSP doivent donc réexaminer la mission qui leur est conférée, s'ils entendent demeurer aptes à assumer leur rôle. Naturellement, ils doivent continuer à répondre aux besoins du public dit "traditionnel", mais compte tenu des nouveaux comportements en matière d'écoute, ils doivent aussi concevoir de nouveaux services, tout particulièrement afin de se rapprocher du jeune public.²²

Ils doivent tout spécialement adapter en permanence les moyens de distribution de leur contenu aux évolutions de la technologie et du marché. Certes, la distribution linéaire et la TNT demeurent importantes, mais d'autres plateformes montent en puissance. Pour que les MSP puissent conserver une part d'audience hebdomadaire et quotidienne élevée, ils doivent asseoir leur présence en ligne. La distinction que l'on pouvait faire auparavant entre linéaire et non linéaire tend en effet de plus en plus à s'estomper et bientôt, il se pourrait que le nombre de chaînes proposées ne soit plus un critère de choix; en revanche, applis en ligne, playlists virtuelles personnalisées, vidéo à la demande et lecteurs médias gagnent en importance et jouent un rôle de plus en plus central en matière de distribution.

La mission des MSP doit s'inscrire dans un cadre à la fois solide et flexible

La mission des MSP doit donc être adaptée et s'intégrer dans un cadre à la fois solide et flexible, qui donne la possibilité aux MSP de remplir convenablement leur rôle démocratique, social et culturel dans l'ère numérique.

²² Des données du MIS de l'UER montrent que les jeunes Européens passent de moins en moins de temps devant le petit écran : leur durée d'écoute quotidienne est en effet passée de 2,26 heures en moyenne en 2009 à 2,11 heures en 2014 (données Eurodata TV Worldwide et UER).

4. MISSION ET VALEURS FONDAMENTALES DES MSP

Informer, éduquer et divertir

Le préambule du protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique confirme le rôle des MSP dans la société : *"La radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias."*²³ *Quels que soient le pays où ils opèrent et leur mode d'organisation, pour atteindre cet objectif les MSP cherchent à offrir un contenu impartial et des services de qualité, qui "informent, éduquent et divertissent".*²⁴ Il s'agit là de la mission centrale des MSP; cette mission qui leur est conférée consiste concrètement à offrir toute une gamme d'activités et de services, décrite dans les normes, accords, délégation et/ou protocoles additionnels pertinents.

La mission des MSP s'articule généralement autour d'un certain nombre de critères qualitatifs (intégrant certaines valeurs fondamentales des MSP) ou quantitatifs (types de programmes, pourcentage de programmes produits en interne ou commandés, p.ex.). S'agissant plus particulièrement des critères qualitatifs généraux, les Membres de l'UER ont signé une Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public, en 2012 :²⁵

Les valeurs fondamentales des MSP

- Universalité - s'adresser à tous, partout;
- Indépendance - jouir de la confiance du public;
- Excellence - se comporter avec intégrité et professionnalisme;
- Diversité - adopter une approche pluraliste;
- Obligation de rendre compte - savoir être à l'écoute du public et ouvrir un débat riche de sens;
- Innovation - être un moteur de l'innovation et de la créativité.

Ces valeurs expriment, en des termes génériques, les critères qualitatifs relatifs à la mission des MSP que tous les Membres de l'UER s'engagent à respecter. Elles sont très similaires aux Droits fondamentaux de la CEDH et des valeurs européennes du Traité de Lisbonne.

Droits européens fondamentaux

- Respect des Droits de l'homme et de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité et État de Droit;
- Pluralisme, non-discrimination, tolérance, justice, solidarité et égalité hommes-femmes;
- Solidarité entre les générations et protection des Droits des enfants, cohésion sociale et diversité culturelle et linguistique.

Les valeurs fondamentales des MSP définies par l'UER constituent la base de ses principes relatifs à la mission des MSP, qui visent à alimenter le débat et la réflexion concernant la définition concrète de la mission conférée aux MSP à financement public à l'ère du numérique.

23 Protocole (No.29), ci-dessus.

24 Mission fondamentale de la BBC, décrite en 1931 par John Reith, premier directeur général de la BBC.

25 <https://www.ebu.ch/fr/publications/empowering-society>.

5. PRINCIPES DE L'UER RELATIFS À LA MISSION DES MSP

Compte tenu de la diversité culturelle, linguistique, constitutionnelle et sociale qui caractérise l'Europe et ses différents pays et régions, il convient de définir au cas par cas la mission des MSP à financement public. Les Principes de l'UER relatifs à la mission des MSP, qui ne sont pas exhaustifs, entendent donner une orientation générale et non contraignante pour permettre de saisir l'essentiel de la notion d'"intérêt public" lorsqu'on examine la question au niveau national.

5.1 UNE MISSION LARGE

Couvrant un vaste éventail de genres de contenu, pour permettre aux MSP "d'informer, d'éduquer et de divertir"

Les MSP ayant vocation à "informer, éduquer et divertir" à tous les niveaux de la société, leur mission doit couvrir un large éventail de contenus distincts et d'excellente qualité. En d'autres termes, les MSP doivent non seulement concevoir et offrir une large gamme de contenus, mais également préserver les identités, cultures et valeurs nationales et européennes.

5.1.1 MISE À DISPOSITION D'UNE VASTE GAMME DE CONTENUS

Une offre diversifiée, reflet de la société qu'elle dessert

L'offre des MSP en matière de contenu doit donc être diversifiée et proposer tant des émissions grand public que des programmes destinés spécifiquement à un public cible. Les programmes doivent s'adresser aux enfants et aux adultes, ainsi qu'à des franges bien précises du public (les minorités linguistiques ou culturelles par exemple, ou les personnes atteintes de handicap). Véritable pierre angulaire des sociétés démocratiques modernes, les MSP doivent refléter les intérêts sociaux et culturels de chacun, tout en donnant la possibilité aux citoyens de faire valoir librement leur point de vue sur des sujets d'actualité. Les MSP permettent donc à la diversité de s'exprimer et de s'affirmer, ce qui encourage la cohésion sociale et favorise la compréhension mutuelle, facilitant ainsi l'intégration de différentes cultures et croyances.

Les Membres de l'UER offrent un large éventail de contenus radiophoniques²⁶

	Informations et actualités 19%	Régional / local 13%		
Musique 46%	Art, culture, éducation et sciences 9%	Divertissement 5%	Sport 2%	Publicité 1%
		Divers 3%	Religion 1%	Contenu promotionnel 1%
			Fiction 1%	

²⁶ Source : MIS de l'UER, sur la base de 33 organismes membres de l'UER, 2017.

C'est leur capacité à proposer une gamme diversifiée et équilibrée de contenus qui fait des MSP un bien public unique en son genre. Ce rôle est d'ailleurs reconnu dans un grand nombre de textes internationaux, ainsi que par le Tribunal de l'UE lorsqu'il évalue le financement des MSP au regard des règles relatives aux aides d'État:

"Les États membres pouvaient légitimement définir un service d'intérêt économique général de la radiodiffusion recouvrant la diffusion d'une programmation généraliste (...) Par ailleurs, lorsque, dans le protocole d'Amsterdam, les États membres ont énoncé que « la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias », ils ont fait directement référence aux systèmes de radiodiffusion de service public institués par eux et chargés de la diffusion, au profit de l'ensemble de la population de ces États, de programmes télévisés généralistes."²⁷

Certains plaident pourtant pour une réduction de la mission des MSP, allant parfois jusqu'à préconiser de se cantonner aux contenus culturels et informatifs, afin de combler les "lacunes" de l'offre commerciale. Axés sur une prétendue "défaillance du marché", ces arguments passent toutefois sous silence la vocation même des MSP, qui est d'offrir des contenus à tous les groupes au sein de la société. Or, si l'on attend d'eux qu'ils assument leur rôle d'intérêt public, et tout particulièrement qu'ils nourrissent la diversité et ce faisant, la cohésion sociale, les MSP doivent pouvoir s'adresser à tous, sans se limiter à une frange "élitiste" de l'audience. Leurs contenus doivent susciter l'engouement du grand public et répondre à ses attentes afin qu'il soit pleinement en prise avec le monde extérieur. Les MSP participent ainsi à l'édification d'une communauté unie par ses valeurs et sa culture.

Les Membres de l'UER offrent un large éventail de contenus télévisés²⁸

Informations et actualités 27%	Arts, culture, éducation et sciences 17%	Sport 7%	Jeunesse 7%	
Fiction 19%	Divertissement 6%	Musique 4%	Contenu promotionnel 3%	Régional / local 2%
	Divers 4%	Publicité 4%	Téléshopping 1%	Religion 1%

²⁷ Affaires jointes T 309/04, T 317/04, T 329/04 et T 336/04 TV2/Denmark c. Commission, 22 octobre 2008, para. 103 et 104. Voir aussi la Communication de 2009 concernant l'application des règles de l'UE relatives aux aides d'État à la radiodiffusion de service public: "Compte tenu du caractère particulier du secteur de la radiodiffusion et de la nécessité de préserver l'indépendance éditoriale des organismes publics de radiodiffusion, une définition qualitative selon laquelle un organisme de radiodiffusion de service public donné est chargé de fournir une programmation étendue et une offre équilibrée et variée est généralement considérée, eu égard aux dispositions interprétatives du protocole d'Amsterdam, comme légitime au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité [article 106, paragraphe 2 du TFUE.]". Voir aussi la Résolution du Conseil de l'UE du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, JO C030, 5 février 1999, p.1.

²⁸ Source : MIS de l'UER, sur la base de 36 organismes Membres de l'UER, 2017.

5.1.2 ÉVÉNEMENTS EN DIRECT ET PROGRAMMES DE DIVERTISSEMENT

Les événements sportifs nationaux, facteur de cohésion sociale

Les contenus sportifs font depuis longtemps partie intégrante de l'offre des MSP. La diffusion de contenus sportifs en accès libre permet aux citoyens, quel que soit leur milieu social, de suivre les plus grandes manifestations sportives, qui suscitent un sentiment d'unité nationale; c'est tout particulièrement le cas de compétitions comme la Coupe du monde de football ou les Jeux Olympiques, qui figurent d'ailleurs sur la liste des "événements majeurs" d'un grand nombre d'États membres; il s'agit d'événements "d'importance nationale", auxquels les citoyens doivent toujours pouvoir accéder librement (en tout ou partie).²⁹ Les MSP jouent un rôle de premier plan dans la diffusion de ces manifestations et vont même plus loin en retraçant le parcours des athlètes et en contribuant à forger leur légende, faisant d'eux de véritables "héros nationaux". Ils aident ainsi les fédérations à entretenir tout au long de l'année la ferveur populaire suscitée par leurs compétitions, contribuant là encore à favoriser la cohésion sociale.

Les MSP mettent aussi en lumière des sports peu connus du grand public en braquant leurs projecteurs sur des disciplines et des manifestations nouvelles, leur permettant un retentissement plus important et, en conséquence, plus de ressources financières. La couverture sportive réalisée par les MSP, et tout particulièrement les documentaires et les programmes produits en lien avec cette couverture, encouragent toute l'année les Européens à pratiquer une activité physique et procurent donc une valeur ajoutée évidente pour la société.

Des contenus attractifs et populaires pour attirer le public

Les MSP offrent depuis longtemps un large éventail de contenus de divertissement à leur public. Ce type de contenus est même explicitement mentionné dans la mission de service public de bon nombre de Membres de l'UER.³⁰ Les contenus de divertissement contribuent au caractère équilibré et attractif de la programmation des MSP et permettent à ces derniers de s'adresser aux téléspectateurs et auditeurs dans toute leur diversité. De surcroît, ces contenus sont souvent très populaires et peuvent servir d'élément guidant public vers des contenus plus factuels (sur l'actualité, p.ex.). Ces contenus contribuent de surcroît à promouvoir la cohésion sociale et à unir des personnes d'âges, de cultures et d'horizons divers, "[suscitant] un sentiment collectif, digne d'être préservé dans une société toujours plus fragmentée."³¹

Le Tribunal de l'UE a confirmé à cet égard que *"la possibilité, pour un État membre, de définir le service d'intérêt économique général de la radiodiffusion en termes larges, comportant la diffusion d'une programmation généraliste, ne saurait être remise en cause (...). C'est, pour les mêmes raisons, à tort que [certains] prétendent que le SIEG de la radiodiffusion devrait, tout au moins lorsque le radiodiffuseur de service public bénéficie d'un financement mixte, se limiter à la diffusion d'émissions non rentables."*³²

De même, la Commission européenne a rappelé à plusieurs reprises que le divertissement faisait légitimement partie intégrante de la mission de service public.³³ En tout état de cause, le divertissement peut prendre de nombreuses formes, liées à la culture et/ou à l'identité nationale: la comédie, la satire et la parodie par exemple, qui peuvent

29 Voir l'article 14 de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive "Services de médias audiovisuels").

30 Certains MSP sont tenus de respecter des quotas en matière de contenus de divertissement; d'autres doivent respecter des conditions bien précises concernant le type de programmes de divertissement qu'ils peuvent diffuser (qualité ou utilité sociale, p.ex.).

31 <http://www.srgssr.ch/fr/service-public/divertissement/>.

32 Paragraphes 107 et 109 du jugement.

33 Décision du 20 juillet 2010 de la Commission concernant l'aide d'État C 27/09 (ex N 34/B/09), subvention budgétaire pour France Télévisions, para. 14. Voir aussi la Recommandation CM/Rec(2007)3 du Conseil de l'Europe sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (2007)3 du 31 janvier 2007, et la Résolution du Parlement européen sur le rôle de la télévision de service public dans une société plurimédia, OJ C320, 28 octobre 1996, p.180.

concerner la vie politique, économique et sociale (contribuant ainsi à une meilleure compréhension de divers phénomènes de société), tout en cherchant simplement à "faire rire".

Voici le point de vue de la SRG SSR, le média suisse de service public, sur le divertissement: *"La tâche est complexe, compte tenu de la multiplicité des désirs du public (...) le divertissement diffuse des valeurs culturelles, en même temps qu'il forge l'identité. Or, quoi de plus durable qu'une émission à la fois divertissante et intellectuellement stimulante, capable même de susciter un débat de société dans d'autres formats ou dans d'autres médias ? Une manière de dire que les frontières entre l'information, la formation et le divertissement ne sont pas définies avec précision (...) Les programmes doivent donc tenir compte des différents besoins du public. Autant dire que les genres, les formats et les contenus sont nombreux!"*³⁴

L'"infotainment", ou info-divertissement, genre mettant à profit les formats de divertissement pour véhiculer des informations factuelles, en est le parfait exemple. Le divertissement et les autres types de contenus qui y sont liés sont en effet un moyen efficace, pour les MSP, d'exercer leur indépendance éditoriale et leur liberté d'expression, lesquelles sont protégées par l'article 10 de la CEDH.

5.1.3 PROMOUVOIR LE PATRIMOINE CULTUREL NATIONAL ET EUROPÉEN

Dans un monde des médias qui a de plus en plus tendance à s'internationaliser et qui semble offrir une quantité de contenus illimitée (quoique souvent homogènes) venus d'horizons divers, les MSP continuent à mettre en avant (et à protéger) le patrimoine culturel européen et national. Et avec la révolution des médias numériques, il est encore plus important que les MSP favorisent la cohésion sociale et le respect de valeurs européennes et nationales communes.

Soutien aux industries créatives nationales

La directive "Services de médias audiovisuels" prévoit des organismes de radiodiffusion télévisuelle qu'ils réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion (à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux manifestations sportives, aux jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat). Cette directive leur demande en outre de réserver au moins 10 % de leur temps d'antenne (à l'exclusion du temps consacré aux genres de programmes susmentionnés),³⁵ ou 10 % au moins de leur budget de programmation³⁶ à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Dans la pratique, les MSP consacrent une part bien plus importante de leur temps d'antenne aux œuvres européennes, et un certain nombre d'États membres appliquent même des taux plus élevés afin de soutenir les producteurs indépendants européens.

S'adresser aux cultures et langues minoritaires

De surcroît, dans les fédérations ou confédérations d'États, ainsi que dans les pays avec plusieurs langues nationales, il n'est pas rare que les MSP créent au moins un service de programme par région. Dans les pays plus centralisés, les MSP diffusent des programmes dans des langues minoritaires, dans des proportions qui dépendent de la nature officielle de la langue et de la taille du groupe de locuteurs concerné. Dans certains groupes de pays, comme les pays nordiques, qui ont tissé de longue date des liens culturels et historiques, les organismes de radiodiffusion sont tenus d'entretenir ces liens en termes de programmes et de services. C'est aussi pour préserver certaines

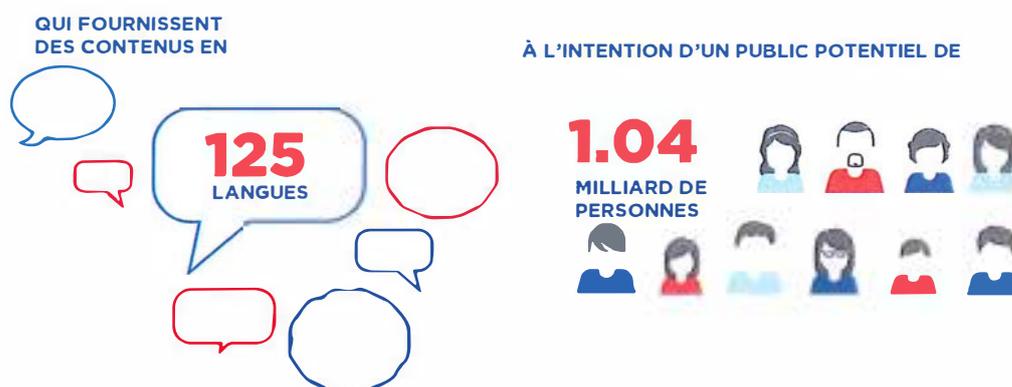
34 <http://www.srgssr.ch/fr/service-public/divertissement/>.

35 Article 1 de la directive SMA.

36 Articles 16 et 17 de la directive SMA.

particularités locales que la quasi-totalité des services de programme des MSP doit accorder une place privilégiée aux contenus régionaux.

L'UER compte 73 Membres dans 56 pays, qui diffusent en 125 langues à l'intention d'un public potentiel de 1,04 milliard de personnes³⁷



Ainsi donc, les MSP produisent des contenus traitant de la culture et des questions locales et ce faisant, soutiennent l'économie et le secteur créatif au niveau local. Les MSP jouent également un rôle-clé dans la préservation des archives audiovisuelles nationales (qui, lorsque c'est techniquement et financièrement possible, doivent être numérisées et ouvertes au plus grand nombre). À ce titre, ils jouent un rôle crucial dans la protection du patrimoine culturel national.

5.1.4 FORMATION ET ÉDUCATION AUX MÉDIAS

Les MSP doivent également jouer, par le biais de leurs activités, un rôle central en matière d'éducation aux médias, dans la mesure où ils contribuent à édifier une société éduquée et éclairée à tous les niveaux, âges et sexes confondus. Il est en effet primordial que les MSP apportent à la société un savoir en proposant des contenus informatifs touchant par exemple aux problèmes des consommateurs, à l'éducation, au mode de vie, à la jeunesse, à la nature ou à l'environnement. Les MSP doivent en d'autres termes constituer une riche source d'informations et de connaissances nouvelles pour les citoyens souhaitant mieux connaître le monde qui les entoure.

Former le public et lui permettre d'évoluer sur différentes plateformes médiatiques

Les MSP doivent également s'assurer, dans le cadre de l'exécution de leur mission, que l'information circule de manière bilatérale. Ils doivent veiller à ce que les citoyens puissent nouer le dialogue avec les MSP mais également entre eux, sur tous les sujets qui les intéressent. Les MSP doivent en outre favoriser l'éducation aux médias en élaborant des programmes de sensibilisation qui apprennent au public à regarder un contenu de manière objective, mais aussi à utiliser les différentes plateformes médiatiques et ce, afin qu'il puisse profiter de tous les avantages d'un service MSP universel.³⁸ Ils peuvent notamment instaurer à l'aide d'outils en ligne un cadre pour permettre au public de se former ou de se familiariser avec les technologies médiatiques les plus récentes. Les MSP peuvent aussi concevoir des programmes en ligne pour les enfants associant le potentiel d'éveil personnel au divertissement.

37 Source: MIS de l'UER, sur la base de données de Membres.

38 <https://www.ebu.ch/fr/contents/publications/viewpoints/ebu-viewpoint-empowering-citizen.html>.

Dans l'ensemble, la programmation des MSP doit être équilibrée: "S'il est important que le service public de radiodiffusion offre des programmes de divertissement et s'efforce de toucher un large public, il importe également de maintenir la spécificité du contenu du service public dans son ensemble, par rapport à l'offre commerciale."³⁹ La présence de MSP sur le marché contribue généralement à relever la qualité de l'offre commerciale.

L'UER a publié des Principes sur la citoyenneté et l'éducation aux médias.⁴⁰

Avec tivi, logo, Kika ou Thommi, l'ARD et la ZDF font preuve d'initiative en matière d'éducation des parents et des enfants en mettant à leur disposition des programmes adaptés aux jeune public, avec lequel un dialogue est noué au moyen de nouveaux services comme des jeux ou des applications.

5.2 UNE MISSION IMPARTIALE ET AMBITIEUSE

Des normes élevées, pour faire des MSP une source de contenus de qualité et d'informations impartiales

Les MSP doivent donc offrir un large éventail de contenus (voir ci-dessus), mais ils sont également tenus de veiller à la qualité de ces contenus, quel que soit leur genre. Ils doivent donc fixer des normes élevées pour eux-mêmes et par conséquent les autres intervenants du marché, auxquels ils montrent l'exemple.

Une source d'informations objective et fiable

La confiance se trouve au cœur des activités des MSP, et la mission qui leur est confiée doit refléter cette confiance. Les MSP doivent être pour les citoyens une source incontournable d'informations et de commentaires objectifs sur les grands enjeux politiques du moment. À l'ère numérique, ce rôle revêt une importance croissante, compte tenu de la quantité pléthorique d'informations mises à disposition sur toutes les plateformes et dont l'origine reste souvent difficile à identifier.

La manière dont les MSP mènent leurs activités est bien évidemment importante; ils doivent s'efforcer d'interagir le plus possible avec leur public, car plus celui-ci peut faire entendre son point de vue sur ce que les MSP font, plus il se sent entendu et par conséquent enclin à accorder sa confiance. Au-delà, il est encore plus important, pour les MSP, d'entretenir cette confiance au travers des contenus qu'ils mettent à disposition. Dans l'idéal, leur mission précisera que les informations, les magazines d'actualités et les contenus politiques, tant au niveau national, européen et international, font l'objet d'un traitement impartial et équilibré, afin de présenter tout l'éventail des points de vue. Bien évidemment, les MSP ne doivent être liés à aucun parti politique, ni à aucune entité économique ou groupe religieux. Dans certains pays, les MSP sont même tenus de séparer clairement les faits des commentaires, dans leurs programmes d'information.⁴¹

Un contenu indépendant et d'excellente qualité, reflétant les normes éthiques les plus élevées

La pratique journalistique des MSP, tout particulièrement en ce qui concerne le journalisme d'investigation, doit en outre satisfaire aux normes éthiques et qualitatives les plus élevées, tout en tirant parti des nouvelles technologies et des dernières avancées numériques. Pour y parvenir, les journalistes des MSP doivent respecter scrupuleusement leur déontologie, ainsi que des lignes éditoriales strictes.⁴²

39 Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres, adoptée le 27 septembre 2006.

40 <https://www.ebu.ch/fr/contents/publications/viewpoints/ebu-viewpoint-empowering-citizen.html>

41 Article 3b ARD Grundsätze.

42 Des informations plus détaillées sur les directives éditoriales et le recours à des médiateurs sont disponibles dans les Principes de gouvernance pour les médias de service public de l'UER, p.25 : <https://www.ebu.ch/fr/publications/principes-de-gouvernance-pour-le>.

Compte tenu de sa nature très sensible, la couverture d'élections politiques nécessite un soin particulier. Ainsi donc, certains MSP suivent des directives spécifiques en la matière, afin d'assurer une couverture neutre et équilibrée des élections.⁴³ La BBC, par exemple, s'est dotée de directives propres au journalisme financier, qui définissent des normes de conduite particulièrement élevées destinées à faire en sorte qu'aucun intérêt commercial ou financier n'influence sa couverture (et qu'aucun de ses journalistes ne soit exposé à un conflit d'intérêts).

L'UER a publié des *Principes pour la couverture des élections dans les démocraties nouvelles et en développement*,⁴⁴ qui contiennent des exemples détaillés provenant de pays comme l'Irlande, Malte et la Suisse.

Un forum dynamique, propice au débat public

Pierre angulaire de la société démocratique moderne, les MSP s'attachent à informer les citoyens et à les faire participer activement à la vie politique. Pour y parvenir, ils doivent pratiquer un journalisme impartial, réfléchi et digne de confiance. Leur pratique journalistique doit aussi être dynamique, c.-à-d. que leurs informations doivent constamment être mises à jour en temps réel, rappeler le contexte dans lequel se déroulent les événements et offrir une analyse approfondie. Les MSP doivent être un forum propice au débat public sur des enjeux politiques et des questions d'actualité, offrant la possibilité au public de faire entendre sa voix, que ce soit de manière directe (dans un service de programme, p.ex.) ou indirecte (par le biais des réseaux sociaux, notamment). Les MSP doivent aussi et surtout, dans toutes leurs activités, faciliter le dialogue et l'interaction avec les citoyens. D'institutions traditionnellement "fermées", ils doivent se muer en organismes ouverts et reliés à la société civile et à tout un réseau d'individus, de communautés et d'organisations culturelles.

Le journalisme des MSP en tant que gendarme public

C'est en recherchant inlassablement la vérité et en éprouvant la transparence des institutions et leur capacité à rendre des comptes que le journalisme pratiqué par les MSP oblige les gouvernements à assumer leurs responsabilités, à tous les niveaux (régional, national et international). Des lors, les MSP agissent en véritable "gendarme public" dans toutes les sphères de la société. Les États et instances gouvernementales conservant cependant la possibilité de demander du temps d'antenne pour communiquer des messages d'intérêt général ou liés à la sécurité publique. Ces messages peuvent être transmis par le biais de communiqués officiels ou d'organes constitutionnels, mais ils doivent en tout état de cause toujours respecter des conditions très claires et très strictes, s'agissant des cas dans lequel ce pouvoir peut être exercé.

L'établissement de normes qualitatives rigoureuses ne signifie cependant pas que le contenu des MSP doit être "élitiste". Ce contenu doit avant tout être le plus complet possible, et s'adresser à toutes les composantes de la société. La notion de qualité est de toute façon très subjective et concerne non pas le type de contenu proposé, mais certains objectifs et garanties que ce contenu doit respecter, par exemple en ce qui concerne l'éthique, le respect de la vie privée, la protection des mineurs et des personnes participant à des émissions, des documentaires, des débats factuels ou tout autre type de format, de toute exploitation. Si un "caractère distinctif" est attendu de la part des MSP, celui-ci doit cependant toujours être évalué à l'aune d'un service complet, et non programme par programme. Une telle évaluation doit en outre mettre l'accent sur le produit final et le considérer dans son ensemble, sans s'attarder trop longtemps sur les différents éléments qui le composent.

43 EBU Principles for Election Coverage in New and Developing Democracies : <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Election-Principles.pdf>

44 Idem.

5.3 UNE MISSION ÉVOLUTIVE

Mettre en avant la valeur publique des MSP et renforcer leur capacité à innover et à s'adapter aux dynamiques du marché

Comme précédemment exposé, ce sont les États qui définissent et organisent la mission conférée aux MSP. Selon les normes européennes relatives aux aides d'État, la mission des MSP doit cependant être suffisamment "claire et précise" pour permettre à la Commission européenne de procéder à un contrôle de l'erreur manifeste dans la définition de la mission de service public (c.-à-d. si des activités qui ne sont manifestement pas dans l'intérêt public en font pourtant partie).⁴⁵

Afin d'être en mesure de mieux planifier et organiser leurs propres services, les autres intervenants du marché demandent notamment à ce que les activités des MSP à financement public soient clairement délimitées.⁴⁶ Exprimer en termes clairs la mission confiée aux MSP dans la loi, la licence, ou l'instrument juridique dont ils tirent leur légitimité peut permettre de réduire le risque de plaintes émanant de tiers et, au bout du compte, d'instaurer un certain degré de fiabilité, lequel profite à tous.

Il est néanmoins impératif, sur un marché médiatique en constante et rapide évolution, de ne pas enfermer les MSP dans un carcan en limitant leurs activités à un nombre restreint de services difficiles à adapter ou actualiser. Pour peu qu'un MSP soit tenu d'attendre le renouvellement de sa licence ou la conclusion d'un accord périodique (ou, s'il existe une loi sur la radiodiffusion publique, l'achèvement d'un processus législatif) avant de pouvoir lancer de nouveaux services innovants, ledit MSP ne sera pas en mesure d'atteindre convenablement ses objectifs d'intérêt public.

Plus de souplesse pour plus d'innovation

Le Conseil de l'Europe a souligné l'importance de concilier d'une part, la nécessité d'exprimer en termes clairs l'instrument juridique définissant la mission des MSP et, d'autre part, la souplesse opérationnelle qui doit leur être accordée: "*Afin de concilier le besoin d'une définition claire de la mission avec la nécessité de respecter l'indépendance éditoriale et l'autonomie de programmation, et afin de favoriser une flexibilité des activités de service public permettant une adaptation rapide aux nouvelles évolutions, les États membres devraient trouver des solutions pertinentes impliquant, si nécessaire, les médias de service public, en conformité avec leurs traditions juridiques.*"⁴⁷

Il convient donc de trouver le juste équilibre entre le besoin de définir de manière suffisamment précise la gamme des services attendus des MSP et de leur laisser la souplesse nécessaire pour innover et s'adapter aux évolutions du marché. Comme précédemment souligné, la norme utilisée peut varier; objectivement, aucun d'eux n'est meilleur qu'un autre. La mission confiée aux MSP peut elle-même varier: certaines sont très détaillées alors que d'autres sont décrites dans des termes très généraux, ce qui laisse une plus grande marge d'appréciation au MSP et tout particulièrement à leurs organes consultatifs et de supervision. L'objectif prioritaire des MSP, à savoir la réalisation d'un certain nombre d'objectifs démocratiques, sociaux et culturels à l'aune desquels toutes leurs activités peuvent être évaluées, demeure cependant toujours le fil conducteur.

⁴⁵ Voir plus haut.

⁴⁶ Voir les para. 45 et 46 de la Communication sur la radiodiffusion.

⁴⁷ Recommandation (2007)3, para. 27.

La Communication sur la radiodiffusion de 2009 a répondu partiellement à ces préoccupations en préconisant la mise en œuvre d'un test de valeur publique au niveau national et qui vise à évaluer la légitimité des services de médias des MSP nouveaux et importants avant leur lancement.⁴⁸ Ce test consiste à évaluer les services d'une part à la lumière de leur valeur publique, et d'autre part compte tenu de leur impact sur la concurrence. Lorsqu'il présente une valeur publique, le service peut être lancé, à moins qu'il exclue ou rende "excessivement difficile" l'exercice des activités d'un tiers.⁴⁹

Il convient de veiller attentivement à ne pas faire peser un fardeau financier et administratif excessif sur les MSP qui s'efforcent d'innover et demeurer pertinents sur le marché numérique international. Il est en effet légitime, à une époque où la concurrence s'intensifie au niveau mondial sous l'effet de groupes médiatiques disposant d'une puissance conséquente, de s'interroger sur le bien-fondé du test de valeur publique, compte tenu des contraintes que ce dernier impose aux MSP en matière de délais de lancement, de coûts et de confidentialité.⁵⁰ On pourrait en effet considérer que d'autres procédures sont tout aussi efficaces pour s'assurer que les nouveaux services des MSP respectent les valeurs fondamentales du service public, par exemple la procédure législative habituelle, la procédure permettant de modifier le contrat de gestion, ou tout autre instrument pertinent faisant intervenir une consultation publique.

Une application proportionnée du test de valeur publique

Si un test de valeur publique est jugé nécessaire, celui-ci doit toujours être défini et appliqué de manière proportionnée, en fonction de la taille du MSP, du marché et du nouveau service proprement dit. Divers mécanismes peuvent permettre de s'en assurer, par exemple en donnant une définition raisonnable de la notion d'"importance",⁵¹ en limitant la longueur et la complexité des procédures (tout en veillant à laisser suffisamment de temps aux parties prenantes pour s'exprimer), ou encore en autorisant le lancement de services pilotes avant que l'intérêt des téléspectateurs ne soit sondé.

Liberté d'innover

D'une manière générale, il est essentiel que la mission soit rédigée de manière à ce qu'elle s'inscrive dans la durée, sans poser de limites arbitraires à la capacité d'innovation des MSP. Cet aspect revêt une importance primordiale à l'ère des médias numériques, tout particulièrement vis-à-vis du jeune public. Rien ne justifie, par exemple, que l'on soumette les services de VoD des MSP (qui incluent du contenu provenant de tiers) à certaines limites temporelles (7 ou 30 jours, p.ex.). En effet, accorder un jour de disponibilité supplémentaire au contenu des MSP n'exclurait pas l'exercice de la concurrence par les opérateurs privés et ne le rendrait pas non plus "excessivement difficile". L'intérêt public du service en question devrait toujours prévaloir, conformément aux objectifs énoncés dans le protocole d'Amsterdam et compte tenu de l'envergure mondiale de la concurrence qui caractérise aujourd'hui les marchés des médias numériques.

Le projet "*Generation What?*" de l'UER s'articule autour d'une enquête plurimédia réalisée en ligne, dans le cadre de laquelle les jeunes de 18 à 34 ans ont été invités à répondre à des questions sur la vie, l'amour et le travail. Un site Internet interactif, des vidéos, des documents radiophoniques et télévisuels et des contenus de journaux leur étaient également proposés.⁵²

48 Cette communication n'a certes pas force obligatoire, mais elle fournit aux États membres des éléments d'orientation convaincants quant à la manière dont la Commission traitera les affaires d'aides d'État à l'échelle de l'UE.

49 Affaire T-533/10 DTS Distribuidora de Televisión Digital c. Commission, 11 juillet 2014.

50 Voir Burnley, "Public value test: fit for purpose?" dans: IRIS Special - "Activités en ligne des médias de service public : mission et financement", 14 septembre 2015.

51 Sous la forme, p.ex., d'un pourcentage du budget annuel du MSP concerné.

52 <http://www.generation-what.eu/en/#>.

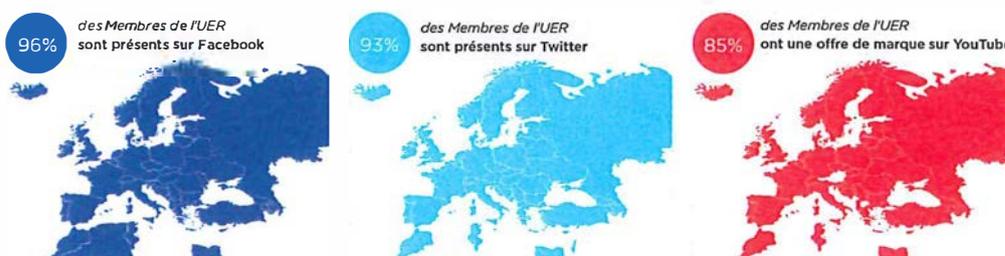
5.4 UNE MISSION TECHNOLOGIQUEMENT NEUTRE

Un contenu disponible partout, en tout temps et sur toutes les plateformes

Les MSP ont vocation à favoriser l'inclusion sociale et à faciliter la cohésion de toutes les composantes de la société. Le principe d'universalité est donc l'une des constantes de la mission de service public; ce principe doit être compris du point de vue du contenu proposé par les MSP, mais également en termes techniques.

Ainsi donc, la participation au débat démocratique et la réception de contenus de service public de qualité ne devraient en aucun cas être entravées du fait de leur mode (linéaire ou en ligne, p.ex.), de leur moyen de distribution (TNT, satellite, câble, OTT, p.ex.) ou la forme des contenus (texte ou image, p.ex.). Typiquement la mission des MSP exige que leurs contenus soient accessibles par l'ensemble de la population, dans les mêmes conditions.⁵³

Présence des Membres de l'UER sur les réseaux sociaux⁵⁴



L'universalité dans un paysage médiatique en constante mutation

De toute évidence, l'application du principe d'universalité doit évoluer, ne serait-ce que pour refléter la nouvelle dynamique du marché audiovisuel. Les citoyens veulent désormais pouvoir accéder aux contenus des MSP où qu'ils se trouvent, et à n'importe quel moment. La portée de la mission dévolue aux MSP ne doit donc pas entraver les efforts qu'ils déploient pour répondre aux attentes de leur public. Elle doit au contraire leur permettre de réaliser leurs objectifs démocratiques, culturels et sociaux dans le nouvel environnement médiatique, marqué par la multiplicité des plateformes et des contenus. Les États membres doivent assurer aux médias de service public existants "une place en vue dans le nouveau paysage médiatique."⁵⁵ Les MSP pourront exécuter leur mission dans l'environnement des médias numériques uniquement s'ils sont en mesure de "développer une gamme de nouveaux services [qui] devrait leur permettre d'atteindre un plus grand nombre de foyers, de produire davantage de contenus de qualité répondant aux attentes du public, et de ne pas se laisser distancer par les développements dans l'environnement numérique."⁵⁶

Les arguments formulés à l'encontre des services en ligne des MSP semblent ignorer le principe européen de neutralité du point de vue de la plateforme et de la technologie. Il n'existe aucune raison de limiter la couverture de l'actualité faite par les MSP aux plateformes de distribution "traditionnelles", par exemple. Les MSP doivent couvrir l'actualité de manière impartiale et professionnelle en ligne, en associant si nécessaire images animées, son et texte. Ils doivent constituer une référence capable de rehausser les standards du secteur commercial; ils doivent également offrir des contenus médiatiques véritablement pluralistes, sur toutes les plateformes. Des études de marché réalisées récemment en Norvège et en Suède montrent que les MSP n'ont

⁵³ Références au territoire ou à la population, p.ex.

⁵⁴ Source: MIS de l'UER, sur la base de données recueillies auprès de 69 organismes membres et de recherche documentaire, 2017.

⁵⁵ Recommandation CM/Rec (2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, para. 3.1.

⁵⁶ Recommandation 2007(3), para. 28.

pas d'incidence matérielle sur leurs concurrents; si la presse écrite est mise à rude épreuve, c'est surtout en raison de l'essor de la publicité en ligne, indépendamment de la présence des MSP sur le Web.⁵⁷

**Les informations sous
format texte font
depuis longtemps
partie de l'offre MSP**

Les MSP exploitent depuis longtemps des contenus uniquement textuels, ainsi qu'en témoigne leur utilisation du télétexte. Si la longueur des contenus du télétexte était limitée pour des raisons techniques, il serait contraire au principe de liberté d'expression d'imposer aux journalistes des médias de service public une longueur arbitraire pour leurs articles. De surcroît, et pour les mêmes raisons, rien ne justifie que le contenu en ligne des MSP soit nécessairement lié à des services de radiodiffusion (linéaire) existants.⁵⁸ En effet, on peut facilement remarquer que la presse écrite a tendance à insérer de plus en plus de vidéos dans les articles qu'elle met à disposition en ligne. Il y a donc convergence des marchés à deux niveaux. La presse écrite a toute latitude pour concevoir de nouveaux modèles de développement de manière à attirer les internautes. De même, les MSP et la presse écrite devraient avoir la possibilité de coopérer et par exemple d'offrir des liens hypertextes vers des articles de leurs sites respectifs concernant un même sujet. Après tout, les organismes de médias exercent désormais leurs activités à l'échelle mondiale, sur un marché numérisé. Les litiges nationaux entre radiodiffuseurs et presse écrite sont donc contre-productifs, tout particulièrement face aux grands groupes qui peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle et qui disposent de ressources financières considérables.

**Des partenariats
médiatiques public/
privé à valeur ajoutée**

Afin de se maintenir sur le marché, les médias européens, des organismes de médias publics et privés de nombreux pays définissent de nouveaux modes de coopération, qui leur permettent de mutualiser leur expertise et leurs ressources et, ce faisant, de jouer sur un pied d'égalité avec leurs concurrents internationaux. La conclusion de partenariats avec d'autres sociétés et organisations des sphères culturelle et médiatique se trouve au cœur de la mission dévolue à de nombreux MSP, ce dont devraient tenir compte le Droit de la concurrence et les règles relatives aux aides d'État. Plus précisément, les normes de Droit de la concurrence et autres mesures de nature réglementaires doivent être appliquées à la lumière de la concurrence internationale, et non des forces concurrentielles qui se manifestent sur des marchés locaux inévitablement plus restreints et qui peuvent aboutir à des parts de marché excessives ou à l'interdiction de conclure de partenariats public/privé pourtant susceptibles de profiter au consommateur européen.⁵⁹

⁵⁷ Une étude de la BBC laisse par ailleurs entrevoir un certain repli du marché publicitaire de la presse écrite aux États-Unis.

⁵⁸ Cet aspect a été intégré il y a peu dans les engagements de la RTBF à l'égard de la Commission européenne.

⁵⁹ Ainsi donc, l'autorité britannique de la concurrence a mis un coup d'arrêt au projet de plateforme VoD commune réunissant la BBC, Channel 4 et ITV, pour des raisons liées au Droit de la concurrence. De même, l'autorité allemande de la concurrence a bloqué le projet de plateforme VoD commune, baptisé ProjetGold, que comptaient lancer l'ARD, la ZDF et des producteurs et distributeurs indépendants.

La VRT, le MSP flamand, a uni ses forces à celles des radiodiffuseurs commerciaux Medialaan et De Vijver Media pour créer Stievie, un service OTT qui permet aux téléspectateurs de visionner sur Internet les contenus de ces trois radiodiffuseurs.⁶⁰ Au Royaume-Uni, la BBC, Global Radio, le Guardian Media Group, Absolute Radio et RadioCentre ont créé Radioplayer, un lecteur qui met à disposition sur Internet le contenu radiophonique de plus de 400 stations.⁶¹

Mediapolis est un centre et un réseau finlandais dédié à la production de contenu et aux industries numériques, au sein duquel collaborent plus de 30 sociétés et d'autres organisations. Des sociétés de production et de grands organismes comme YLE (la société finlandaise de radio-télévision), ainsi que deux établissements d'enseignement qui réalisent des programmes médiatiques, en font eux aussi partie.⁶²

Portabilité des services de médias

Le caractère universel des MSP a récemment pris une dimension européenne. La Commission européenne a en effet lancé plusieurs initiatives visant à promouvoir la portabilité des services de médias audiovisuels dans l'UE. Ces initiatives portent principalement sur les services d'abonnements payants car un contrat est conclu directement avec le consommateur. Le cadre juridique n'est pas toujours en adéquation avec les services des MSP, ceux-ci étant financés au niveau national sur la base d'une obligation publique (la redevance, p.ex.). De surcroît, en vertu du protocole d'Amsterdam, la mission nationale devant être menée à bien est définie à l'entière discrétion des États membres. Il est néanmoins opportun, lorsque cela s'avère techniquement réalisable et économiquement rentable, que la législation de l'UE permette aux services gratuits des MSP d'adhérer volontairement au système européen de portabilité (temporaire), afin de susciter l'intérêt de la jeune génération, qui privilégie les plateformes mobiles.

60 <http://www.vrt.be/nieuws/2013/02/stievie-tv-kijken-app>.

61 <http://www.radioplayer.co.uk/>.

62 <http://mediapolis.fi/en/>.

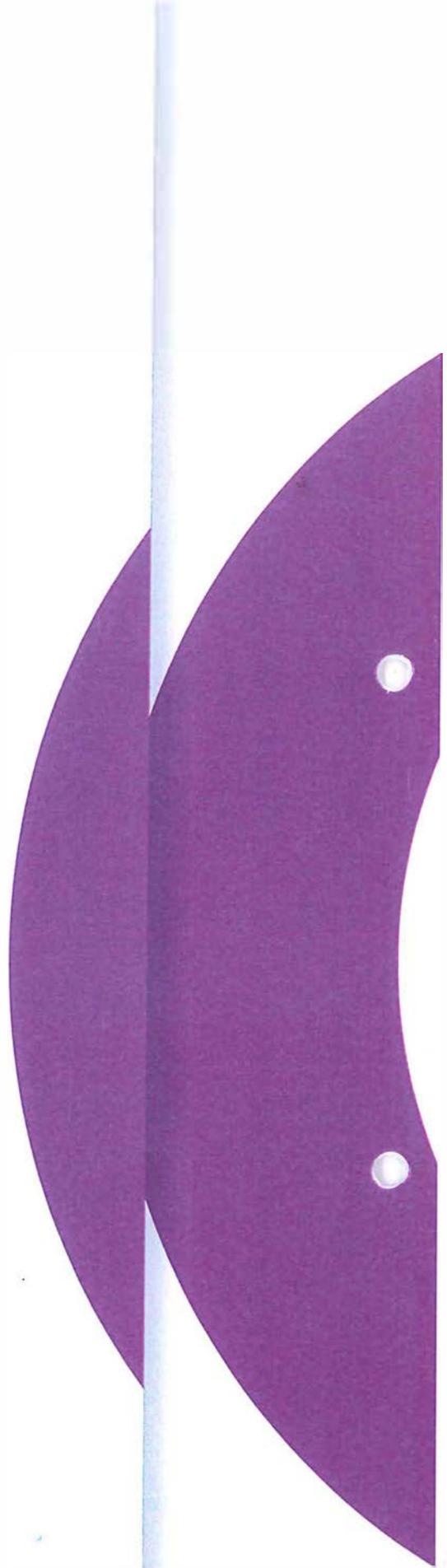
UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TELEVISION

L'Ancienne-Route 17A
1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse
+41 22 717 21 11
ebu@ebu.ch

En savoir plus à propos de l'UER sur
www.ebu.ch/fr

Suivez l'UER sur les réseaux sociaux
Twitter : @EBU_HQ
Facebook.com/EBU.HQ
LinkedIn.com/company/EBU

Bureau de Bruxelles
56, Avenue des Arts
1000 Bruxelles, Belgique
+32 2 286 9102
brussels@ebu.ch





Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

AVIS N° 02/2020 du 10 février 2020

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels

Par courrier du 18 décembre 2019, le Premier ministre, ministre des Communications et des Médias a demandé à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel de lui transmettre son avis dans le cadre de la réflexion sur les missions, le cadre légal et la gouvernance de l'établissement public de radiodiffusion socioculturelle en particulier et au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels en général, et ce en vue de l'organisation d'un débat de consultation à la Chambre des Députés.

Introduction

Le Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel voudrait en guise d'introduction rappeler que « *la radiodiffusion de service public (...) est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias* » (*préambule du protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*). Par ailleurs, dans un monde caractérisé par l'augmentation inquiétante de la diffusion de fausses informations et des pressions de toutes sortes exercées sur les médias, le service public dans les médias constitue un gage de confiance.

1/Objectif général du service public dans les médias audiovisuels

- Quel service public pour le Grand-Duché de Luxembourg ?

Il est évident que le débat prévu à la Chambre des Députés ne saurait faire abstraction de la situation existante. Ainsi, dans le domaine radiophonique, il s'agit d'intégrer dans les réflexions à mener l'existence de la *radio 100,7*, et dans le contexte télévisuel les missions de service public qui ont été confiées à *RTL Télé Lëtzebuerg*. Mais, selon l'Autorité, le présent débat de consultation est surtout l'occasion de dépasser les contingences de terrain qui ont émaillé la discussion publique et médiatique ces derniers mois et d'élargir la discussion au rôle que pourraient jouer d'autres acteurs du paysage audiovisuel.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Pour l'Autorité, il paraît clair qu'une réorganisation du service public doit se faire dans la complémentarité de ce qui existe déjà comme offre dans le domaine des médias électroniques. Il va de soi qu'un programme de service public, afin de répondre aux exigences qui sont généralement adressées à un tel service, doit comporter des volets d'information, d'éducation et de divertissement (« inform, educate, entertain »), mais qu'il doit en même temps assurer son attractivité en proposant une grille de programme généraliste comportant une plus-value en termes de diversité et de profondeur dans la vocation éducative, culturelle, de divertissement et de thématiques abordées, sans pour autant être élitiste ou élitaire, ceci dans le but de toucher un auditoire le plus large possible, incluant toutes les tranches d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles de la population, et reflétant la diversité des idées et des communautés linguistiques représentées au Luxembourg.

Dans ce contexte, l'Autorité s'est interrogée sur l'opportunité de conférer, dans le domaine radiophonique, également des missions de service public, en l'occurrence un pourcentage à définir de thématiques, à d'autres radios existantes (*Radio Ara, Radio Latina, L'Essentiel Radio*), qui, d'ores et déjà s'adressent aux diverses communautés culturelles et/ou linguistiques et/ou socio-professionnelles. Ainsi, l'ALIA plaide pour une intégration voire une extension de l'offre existante dans un projet global de service public. L'objectif ne serait pas nécessairement de transformer ces radios en radios de service public, mais de leur confier des missions limitées de service public, à définir dans le cahier des charges ou un document contractuel, pour lesquelles elles seraient contraintes de respecter les exigences qui s'adressent à un média de service public en contrepartie d'un soutien (essentiellement financier) de la part de l'Etat pour assurer le financement de ces volets. A terme, on pourrait imaginer que ces entités forment une sorte de réseau de service public, au sein duquel elles pourraient échanger leurs expériences, leurs bonnes pratiques et leurs recherches sur un sujet en vue d'être exploitées dans le cadre de l'exécution de la mission de service public.

Il va de soi que ce dernier doit, de toute évidence, inclure la télévision. Pour l'instant, une offre de service public de télévision existe sous la forme de missions de service public attribuées à un opérateur commercial. Cet agencement peut se targuer à l'heure actuelle de prendre appui sur l'expérience et les moyens d'un opérateur confirmé, mais il peut susciter des interrogations sous l'angle du concept même de service public (qui, aux yeux de l'Autorité, doit faire l'objet du débat parlementaire à venir), dès lors qu'un service public de média audiovisuel doit être soumis un degré soutenu de transparence et de contrôle du public. Si cette situation devait ne pas être maintenue (soit que l'opérateur en question abandonne son offre télévisuelle destinée au marché luxembourgeois, soit que le pouvoir politique décide de ne plus inclure de telles obligations dans le cahier des charges de l'opérateur en question), le Conseil estime qu'une offre de service public en matière de télévision reste indispensable aux besoins de la population vivant sur le territoire du Grand-Duché. L'Autorité est consciente du fait que la création d'une télévision de service public implique



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

des réflexions approfondies sur d'autres aspects non négligeables, notamment sur le coût qui est autrement plus élevé que pour un service radiophonique.

Dans ce même ordre d'idées, il paraît évident à l'Autorité que le débat doit impérativement inclure Internet afin de s'assurer que les règles applicables aux émissions de services publics sur les antennes s'appliquent aussi aux contenus correspondants à ces contenus de service public se retrouvant sur les sites Internet.

- Quelles valeurs pour le service public au Grand-Duché de Luxembourg ?

D'autres pays ont été précurseurs en la matière. Il va de soi que l'Autorité s'est largement inspirée des textes déjà présents qui ont fait leur preuve, pour ne citer que ceux gouvernant le régime de la BBC au Royaume-Uni ou encore les dispositions en vigueur en Allemagne. Bien que la majeure partie de ces valeurs devraient en principe s'appliquer à tous les médias, il paraît évident que ceux de service public doivent y prêter une attention accrue et particulière :

- L'indépendance éditoriale d'un service public est le pilier du bon fonctionnement d'une rédaction. Le métier de journaliste au sein d'un média de service public implique une indépendance à toute épreuve du journaliste face à une éventuelle prise d'influence de quelque nature qu'elle soit. Dans le traitement d'un sujet, il ne s'expose pas à un conflit d'intérêt, du moins révèle l'existence d'un conflit avéré.
- Le pluralisme de l'information doit être assuré.
- Les journalistes sont tenus de fournir des informations impartiales, équilibrées, approfondies et de haute qualité. Ceci implique de toute évidence le respect strict, intégral et inconditionnel des principes essentiels de la profession de journaliste, dont la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et le Code de déontologie des journalistes (publiés au Mémorial A, 30 avril 2010, n° 69)
- Le principe de la séparation entre la fourniture (exhaustive et objective) d'informations brutes d'un côté et les commentaires de l'autre doit être respecté avec la plus grande rigueur possible afin d'assurer la plus grande neutralité possible dans le traitement des informations.

Les exigences ainsi mises en exergue touchent de toute évidence en premier lieu le volet journalistique, informatif, du service. Il n'en est pas moins évident que les volets de divertissement et surtout éducatifs sont aussi soumis à des contraintes particulières en termes de diversité et de qualité sans pour autant, tel que relevé déjà ci-dessus, verser dans l'élitisme, au risque de ne pas attirer et fidéliser des auditeurs et spectateurs en nombre suffisant.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

2/Financement du service public dans les médias audiovisuels

A l'heure actuelle, une convention pluriannuelle (de 5 ans) entre l'État et la *radio 100,7* assure le financement de cette dernière. Une convention entre l'Etat et la CLT-Ufa régit également le financement des missions de service public en matière de télévision.

Si le régime de la dotation étatique comportant une prévisibilité sur plusieurs années dans le futur paraît la solution la plus adéquate pour assurer une gestion sur le long terme d'un service public, l'Autorité a analysé également d'autres moyens de financement, notamment la publicité et le parrainage.

Alors que le programme de la *radio 100,7* est exempt de messages publicitaires, la retransmission d'événements parrainés est autorisée.

Le programme de *RTL Télé Lëtzebuerg*, quant à lui, est soumis aux dispositions du règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de communications commerciales dans les services de médias audiovisuels qui, lui, découle des dispositions fixées dans la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 « Services de médias audiovisuels » et qui régit les seuls services de télévision linéaires et non-linéaires, et à l'avenir les plateformes de partage de vidéo, à l'exclusion des radios. Dans la logique de ce qui précède, le financement moyennant des recettes publicitaires est donc autorisé également pour les services de télévision de service public ou comportant de tels éléments.

L'Autorité tient à souligner dans ce contexte qu'elle considère avant tout le parrainage comme étant difficilement compatible avec les missions de service public. Si cette possibilité était maintenue, l'Autorité estime qu'elle ne devrait être autorisée que dans les seules limites des valeurs fondamentales régissant un média de service public (décrites sous le point 1), la prise d'influence d'un parrain sur le contenu d'une émission, bien qu'expressément interdite par la réglementation sur le parrainage, étant un risque réel dans les faits. Il faudrait notamment d'une part qu'il n'existe aucun lien entre le sujet et/ou l'émission parrainé et l'activité du parrain et d'autre part que les revenus générés par un parrainage soient limités à l'instar de ce qui est proposé ci-dessous pour la publicité.

Finalement, en vue d'exclure toute dépendance d'un média de service public des recettes publicitaires en général et des recettes en provenance d'un annonceur en particulier, l'Autorité estime que les recettes publicitaires d'un média de service public devront être plafonnées (soit en valeur absolue, soit en proportion à son chiffre d'affaire et/ou budget) et que les annonces en provenance d'un seul client ne pourront pas dépasser un certain seuil du total des revenus publicitaires.

3/Gouvernance du service public dans les médias audiovisuels

La gouvernance d'un média de service public se traduit par une exigence d'indépendance la plus large. Indépendance ne signifie cependant pas absence de responsabilité et de contrôle. Comme toute entité, le média de service public doit rendre des comptes (« accountability »).

Dans ce contexte, le Conseil d'administration de l'Autorité tient à préciser les points suivants :

A/ Parmi les nombreuses informations concernant la gouvernance de la *radio 100,7* publiées récemment dans les médias, l'ALIA a lu avec grand intérêt que le gouvernement envisage la création d'une structure de surveillance bipartite, à savoir un Conseil d'administration qui assurera les ressorts financiers et les ressources humaines d'une part, et de l'autre un Conseil de surveillance à vocation plutôt stratégique dont pourrait faire partie l'ALIA.

Si l'Autorité attache une grande importance à l'existence d'un service de radio public fort au Grand-Duché, l'Autorité estime qu'en tant que régulateur chargé de surveiller le contenu des programmes, donc aussi ceux des opérateurs de service public, elle ne saurait en même temps faire partie intégrante d'une structure à la tête d'une radio chargée d'élaborer justement ce contenu.

B/ La responsabilité au sens de rendre des comptes (« accountability ») doit s'exercer au profit de ceux aux services desquels le fournisseur de service de média agit, à savoir le public, la société. Il en découle que cette opération de rendre des comptes devrait s'exercer à l'égard de la Chambre des Députés.

C/ La gestion saine et efficace de l'organisme prenant en charge un média de service public requiert que cet organisme soit organisé de façon à assurer une répartition claire et précise des fonctions, rôles et responsabilités. Différentes modalités d'organisation interne sont concevables. Afin de contribuer au débat, et en prenant comme point de départ les différents domaines de compétence et les décisions afférentes qui doivent être prises au sein d'un tel organisme, l'Autorité avance comme suggestion la structuration suivante.

L'Autorité préconise, à la tête de la structure d'un média de service public, un Conseil d'administration qui contrôle les missions de service public et est responsable de la nomination du directeur général sur appel à candidature public. Les membres du Conseil d'administration, quant à eux, devraient chacun disposer de compétences avérées pour accomplir leur mission, représenter un éventail diversifié de la société et être nommés suite à un appel à candidatures public. En vue d'assurer la plus grande indépendance possible de ce



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Conseil d'administration, le pouvoir de nomination pourrait être réparti entre différentes institutions, tel que par exemple le gouvernement, le parlement et l'ALIA.

Le directeur général, dont la fonction est à comparer avec celle de l'« Intendant » dans les services publics en Allemagne, devrait être investi de la plus large responsabilité de gestion quotidienne et donc responsable pour tout ce qui a trait aux programmes diffusés dans le cadre des missions de service public (sous tous ses aspects), des finances et de la gestion des ressources humaines. Il devrait être le supérieur hiérarchique des responsables des différents secteurs (rédacteur en chef pour le volet information, directeur des programmes pour le volet animation, directeur administratif pour le volet administration, finances, et ressources humaines) qu'il choisirait et engagerait sous sa responsabilité. Il doit être le garant incontournable et proactif de l'indépendance éditoriale.

Le directeur des programmes serait responsable pour la grille des programmes, le choix des programmes et leur agencement, le marketing d'antenne et finalement l'équilibre des programmes. Il dirigerait l'équipe à l'exception de la rédaction. La rédaction rapporterait au rédacteur en chef, responsable du choix des sujets traités quotidiennement par ses journalistes et la répartition des sujets entre les journalistes composant la rédaction, dont il contrôlerait également le respect des valeurs inhérentes au service public et à la déontologie journalistique en général. Le directeur administratif serait en charge de la gestion financière et matérielle de l'entité, comprenant le budget, les finances, l'entretien des locaux, l'acquisition de matériel, la gestion des ressources humaines.

D/ Le caractère sensible de l'activité d'un service de média requiert parfois que des arbitrages soient faits entre positions divergentes, ce qui peut mener à des tensions internes et/ou personnelles, surtout dans le cadre du travail rédactionnel et journalistique. Si de tels problèmes peuvent être réglés par voie d'autorité dans le cadre d'une structure privée qui n'a pas à se soucier du regard extérieur, il semble approprié que dans le cadre d'un opérateur de service public les différents protagonistes puissent avoir recours à un mécanisme de médiation impartial et indépendant. Le cas échéant, le Conseil d'administration de l'Autorité, dont la mission oblige à un devoir d'indépendance, marque sa disponibilité pour participer à la mise en place et à la mise en œuvre d'un tel mécanisme.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 10 février 2020, où étaient présents :

Thierry Hoscheit, président
Valérie Dupong, membre
Marc Glesener, membre
Luc Weitzel, membre
Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président