

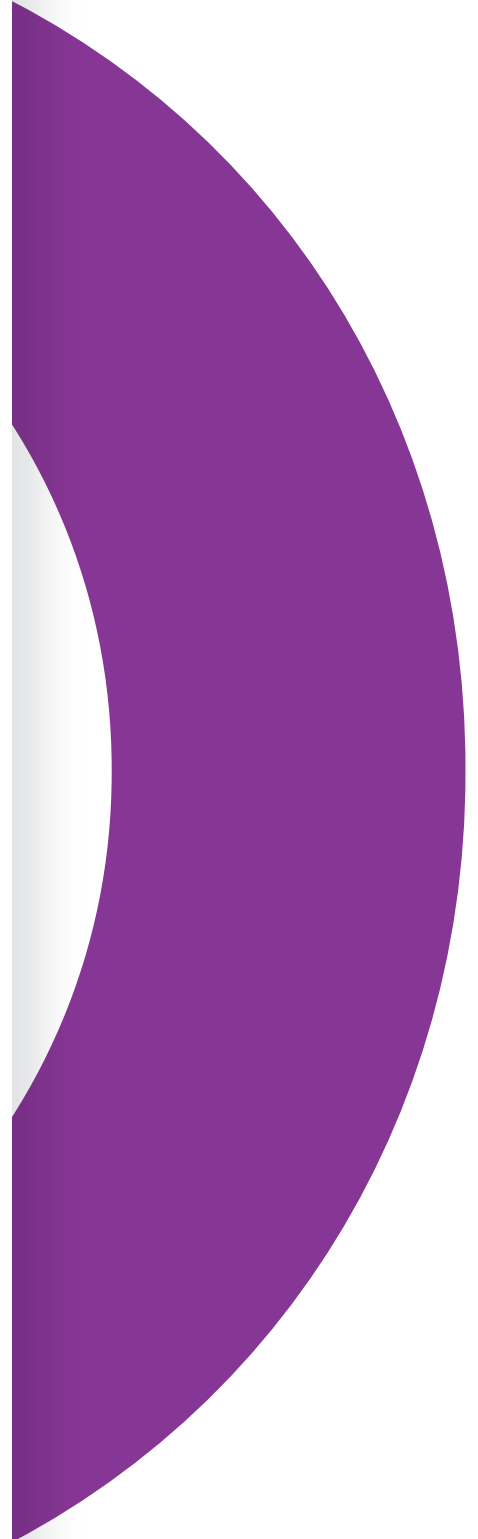
EBU

OPERATING EUROVISION AND EURORADIO

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

Richard Burnley

Directeur juridique



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	5
2. LA MISSION DES MSP: PROCÉDURE	6
2.1 Sources normatives relatives à la mission conférée aux MSP	6
2.2 Formation et modification des normes relatives à la mission dévolue aux MSP	7
2.3 Surveillance de la mission des MSP	7
2.4 Financement de la mission des MSP	8
3. LE RÔLE DES MSP DANS LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE	9
3.1 Le rôle traditionnel des MSP	9
3.2 Le rôle des MSP à l'ère des médias numériques	10
4. MISSION ET VALEURS FONDAMENTALES DES MSP	12
5. PRINCIPES DE L'UER RELATIFS À LA MISSION DES MSP	13
5.1 Une mission large: Couvrant un vaste éventail de genres de contenu, pour permettre aux MSP "d'informer, d'éduquer et de divertir"	13
5.2 Une mission impartiale et ambitieuse: Des normes élevées, pour faire des MSP une source de contenus de qualité et d'informations impartiales	19
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	21
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 p. ex.: 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

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.

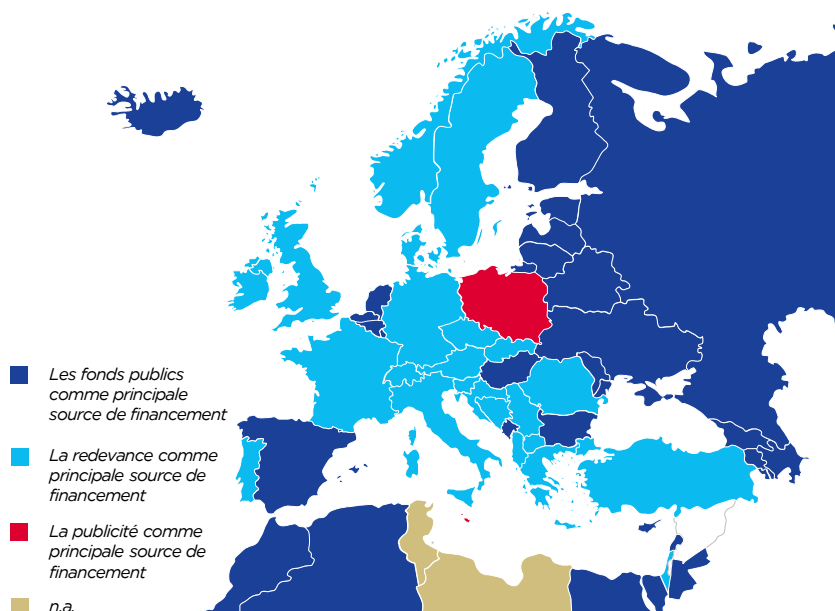
et à les protéger des pressions économiques et politiques. Le contrôle qui doit être exercé peut l'être par une "autorité indépendante de l'entreprise mandatée",¹¹ ce qui ne veut pas nécessairement dire que cela doit être une entité externe et juridiquement distincte. Un organe "interne" est lui aussi 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



¹¹ Communication sur la radiodiffusion, para. 42.

¹² Voir les Principes de gouvernance des MSP: http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf.

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 sociale 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 : <http://www3.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html>.

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.

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 : http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf

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.

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 http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_FR.pdf.

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"

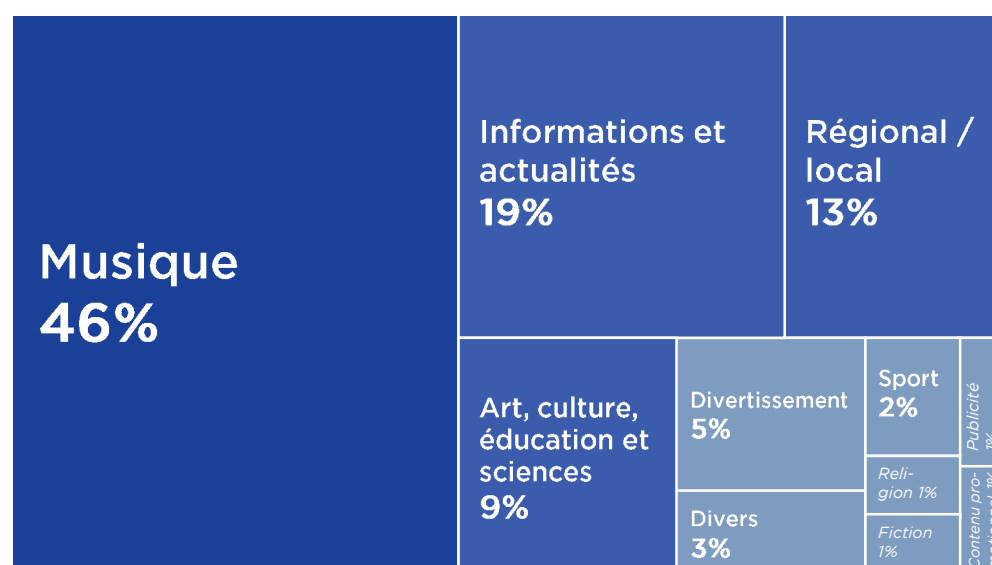
Les MSP ayant vocation à "informer, éduquer et divertir" à tous les niveaux de la société, leur mission doit couvrir un large éventail de contenus distincts et d'excellente qualité. En d'autres termes, les MSP doivent non seulement concevoir et offrir une large gamme de contenus, mais également préserver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



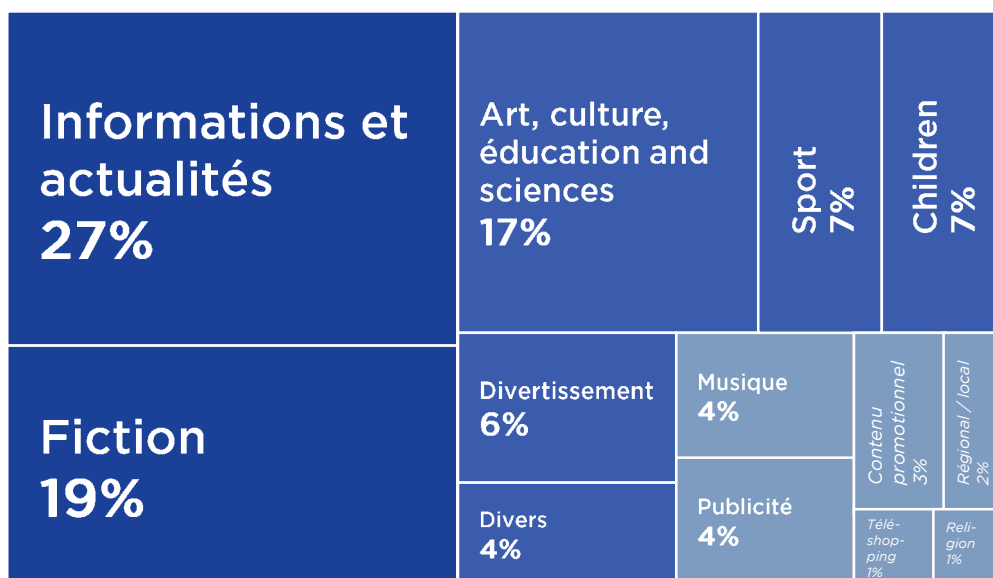
²⁶ Source: MIS de l'UER, sur la base de 33 organismes membres de l'UER, 2017.

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 la 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



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 CO30, 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

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.

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 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.

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 plurimédiatique, OJ C320, 28 octobre 1996, p.180.

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.

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 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.

³⁷ Source: MIS de l'UER, sur la base de données de Membres.

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.

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.

³⁸ <https://www.ebu.ch/fr/contents/publications/viewpoints/ebu-viewpoint-empowering-citizen.html>

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>

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

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).

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>.

⁴³ EBU Principles for Election Coverage in New and Developing Democracies: <https://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Election-Principles.pdf>.

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.

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

⁴⁵ Voir plus haut.

⁴⁶ Voir les para. 45 et 46 de la Communication sur la radiodiffusion.

⁴⁷ Recommandation (2007)3, para. 27.

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.

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.

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.

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

⁵¹ Sous la forme, p.ex., d'un pourcentage du budget annuel du MSP concerné.

⁵² <http://www.generation-what.eu/en/#>.

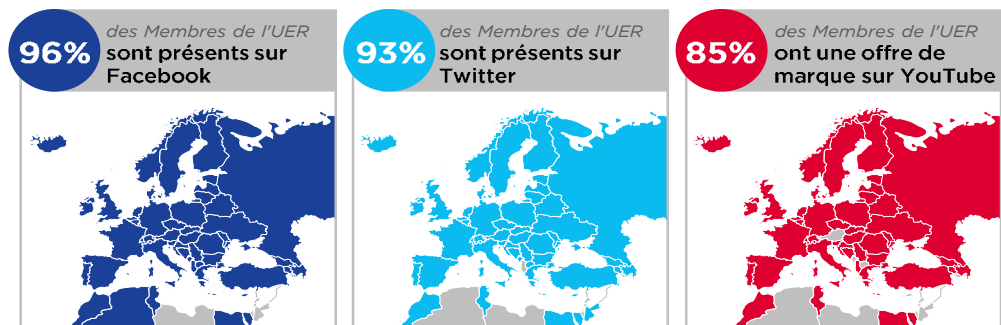
5.4 UNE MISSION TECHNOLOGIQUEMENT NEUTRE

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**



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.

**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 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.

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.

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.

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

La VRT, le MSP flamand, a uni ses forces à celles des radiodiffuseurs commerciaux Mediahuis et De Persgroep Media pour créer Stiepie, 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.

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.

⁶⁰ <http://www.vrt.be/nieuws/2013/02/stiepie-tv-kijken-app>.

⁶¹ <http://www.radioplayer.co.uk/>.

⁶² <http://mediapolis.fi/en/>.



À PROPOS DE L'AUTEUR

Richard Burnley a rejoint l'UER en 2010 avant d'en être nommé Directeur juridique, en 2016.

M. Burnley était auparavant conseiller juridique principal à l'Office des Communications, l'autorité britannique de régulation des médias et télécommunications. Il a aussi été membre associé au département UE & Concurrence d'un cabinet international comptant des bureaux à Londres et Bruxelles et il a travaillé pour la DG Concurrence de la Commission européenne.

Richard Burnley est titulaire d'un doctorat en Droit européen de la concurrence qu'il a obtenu à l'Institut universitaire européen de Florence.

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

Forte de ses 73 Membres dans 56 pays d'Europe et d'alentour, l'UER est la plus grande alliance de médias de service public à l'échelle mondiale.

L'UER a pour mission de préserver le rôle joué par les MSP et de mettre en valeur leur apport indispensable à la société moderne. Elle constitue, dans son secteur d'activités, une référence en matière de connaissances et de savoir-faire.

Parmi ses activités figurent l'Eurovision et l'Euroradio.

À PROPOS DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE 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.

EUROPEAN BROADCASTING UNION

L'Ancienne-Route 17A
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Switzerland

T +41 22 717 21 11
F +41 22 747 40 00
E ebu@ebu.ch
www.ebu.ch

