

Publié par
l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Activités en ligne des médias de service public : mission et financement

Directeur de la publication – Susanne Nikoltchev
Directrice exécutive, Observatoire européen de l'audiovisuel

Contrôle éditorial – Maja Cappello
Responsable du département Informations Juridiques, Observatoire européen de l'audiovisuel

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais
Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs – Ross Biggam, Association of Commercial Television in Europe (ACT); Anker Brink Lund, Copenhagen Business School; Richard Burnley, Union Européenne de Radiodiffusion (EBU/UER); Christian Edelvold Berg, Danish Agency for Culture; Gianna Iacino, Institut du Droit Européen des Médias (EMR); Peter Matzneller, Institut du Droit Européen des Médias (EMR); Katrin Neukamm, Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR); Gábor Polyák, Mertek Media Monitor; Klaus Radke, Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR); Sebastian Schweda, Institut du Droit Européen des Médias (EMR); Ágnes Urbán, Mertek Media Monitor

Assistant éditorial – Olivier Mabilat, Observatoire européen de l'audiovisuel

Commercialisation – Markus Booms, markus.booms@coe.int, Observatoire européen de l'audiovisuel

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int, Observatoire européen de l'audiovisuel

Traducteurs / Relecteurs – Christina Angelopoulos, Aurélie Courtinat, Ronan Fahy, Johanna Fell, Michael Finn, Julie Mamou, Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Roland Schmid, Marco Polo Traductions, Anne-Lise Weidmann

Editeur

Observatoire européen de l'audiovisuel
76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg, France
Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19
E-mail : info.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Organisation partenaire ayant contribué à l'ouvrage

Institut du Droit Européen des Médias (EMR)
Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken, Allemagne
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11
Fax: +49 (0) 681 99 275 12
E-mail: emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de

Photocomposition / Impression – P O I N T I L L É S, Hoenheim, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Cappello M. (éd.), *Activités en ligne des médias de service public : mission et financement*, IRIS Spécial 2015-1, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2015

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2015
Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.



Activités en ligne des médias de service public : mission et financement

Ross Biggam, Anker Brink Lund, Richard Burnley,
Christian Edelvold Berg, Gianna Iacino, Peter Matzneller,
Katrín Neukamm, Gábor Polyák, Klaus Radke,
Sebastian Schweda, Ágnes Urbán



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Editorial

Lorsqu'ils décident de proposer leurs services en ligne, les fournisseurs de services de médias audiovisuels les adaptent aux attentes de leur public et développent ainsi de nouvelles manières de présenter leurs contenus. Cela est vrai tant pour les opérateurs privés que pour les médias de service public (MSP). Mais ces derniers doivent en outre tenir compte d'autres considérations, qui sont spécifiquement liées à leur mandat et au fait qu'ils sont financés par des fonds publics. Le financement des MSP est strictement lié à la définition de leur mandat, dans le cadre des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat et des indications interprétatives fournies par la Commission européenne concernant leur application.

Rien de nouveau à première vue. Le sujet a déjà été traité par l'Observatoire dans des publications précédentes :

- l'IRIS *Plus* de 2009, « La mission de service public et les nouveaux médias », examinait le cadre réglementaire applicable aux activités relatives à internet des radiodiffuseurs de service public¹ ;
- l'IRIS *Plus* de 2010, « Médias de service public : pas de contenu sans financement », explorait dans son article de fond tant la législation européenne que les développements nationaux relatifs au contrôle du financement et des contenus².

Ce qui est nouveau, c'est la pratique qui s'est développée depuis l'adoption, en 2009, de la Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat. L'introduction des tests dits de valeur publique et des études d'impact sur le marché a changé la manière dont sont déterminés le mandat et le mode de financement des MSP. C'est précisément la façon dont ces deux questions ont été abordées au cours des six dernières années qui est au cœur de cette publication.

Cet IRIS *Spécial* a été préparé par l'Institut du droit européen des médias (EMR) à Sarrebruck et rassemble les contributions de plusieurs auteurs. Il se concentre sur une sélection de pays européens : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède. Les pays ont été choisis dans l'objectif de présenter un éventail d'approches différentes.

Après une introduction au cadre réglementaire européen (tant au niveau de l'UE que du Conseil de l'Europe) applicable aux médias de service public présentée par Peter Matzneller (EMR), Klaus Radke (WDR) et Sebastian Schweda (EMR) proposent une vue d'ensemble des définitions des mandats de service public et des dispositifs de financements respectifs dans les pays sélectionnés.

Un accent particulier est mis sur le Danemark par Christian Berg (ministère danois de la Culture), sur l'Allemagne par Katrin Neukamm (WDR) et sur la Hongrie par Gábor Polyák (Mertek

¹ Ridinger M., « La mission de service public et les nouveaux médias », IRIS plus, supplément à IRIS, Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, édition 2009-6, Strasbourg, 2009,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/264587/IRIS+plus+2009fr4LA.pdf/2cd18a58-9eec-4c05-9bb2-f1395432414a>.

² Bron C.M., « Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public », in Nikoltchev S. (éd.), « Médias de service public : pas de contenu sans financement », IRIS plus 2010-4, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2010,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/264589/IRIS+plus+2010fr4LA.pdf/28d61c11-3186-4bf6-93df-c8972b5ac2cb>.



Media Monitor), afin de présenter des exemples concrets de la performance de services publics dans un environnement en ligne.

Un aperçu organique de la mise en œuvre des tests de valeur public et des études d'impact sur le marché dans les pays sélectionnés est fourni par Gianna Iacino (EMR), qui examine quelles sont les institutions responsables et les procédures prévues au niveau national, notamment leur coût et leur durée. Richard Burnley (UER) et Ross Biggam (ACT) présentent les points de vue des radiodiffuseurs de service public et des radiodiffuseurs privés sur la manière dont les tests de valeur publique ont fonctionné, avant une conclusion proposée par Peter Matzneller (EMR).

Strasbourg, juin 2015

Maja Cappello

Responsable du Département Informations Juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel



Table de matières

Le cadre européen relatif aux médias de service public et à leurs activités en ligne	7
Introduction	9
1. Le cadre européen relatif aux activités en ligne des médias de service public.....	11
1.1. Conseil de l'Europe.....	11
1.1.1. Conventions, recommandations, résolutions et déclarations	11
1.1.1.1. Le rôle de la radiodiffusion de service public dans une société démocratique	12
1.1.1.2. La radiodiffusion de service public et les nouveaux médias	12
1.1.2. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....	15
1.1.2.1. Le rôle de la radiodiffusion de service public dans une société démocratique	15
1.1.2.2. La radiodiffusion de service public et les nouveaux médias	16
1.2. Union européenne	16
1.2.1. Droit primaire.....	16
1.2.2. Droit secondaire.....	17
1.2.3. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne	19
1.2.4. Décisions de la Commission européenne	21
1.3. Conclusion	22
2. La mission des médias de service public sur internet	23
2.1. Les médias à l'aube de l'ère de l'information mondialisée.....	23
2.2. La radiodiffusion de service public sur le web	25
2.3. Liberté d'opinion et d'information et mission en ligne.....	28
2.4. Epilogue	30
Modèles de financement dans une sélection de pays européens	33
3. Etude comparative de certains modèles de financement de la radiodiffusion en Europe	35
3.1. Les sources de financement des offres de radiodiffusion.....	35
3.2. Le modèle du financement par la redevance.....	37
3.2.1. Calcul de la redevance	37
3.2.2. Montant des redevances	39



3.2.3. Définition des redevables	40
3.2.4. Recouvrement de la redevance	41
3.2.5. Répartition de la redevance	41
3.3. Conclusion	42
4. Réforme de la redevance et mandat en ligne dans les médias de service public danois	45
4.1. Introduction.....	45
4.2. Le système danois de financement par la redevance	47
4.2.1. Pourquoi avoir introduit la redevance pour les médias ?.....	47
4.2.2. La définition actuelle des équipements couverts par la redevance pour les médias.....	49
4.2.3. Cette évolution a-t-elle eu un impact sur la solidité du financement ?	49
4.2.4. En résumé	51
4.3. La structure réglementaire du service public danois	52
4.3.1. La structure réglementaire	52
4.3.2. La définition du service public	53
4.3.3. Quand et pourquoi la définition actuelle a-t-elle été établie ?	53
4.3.4. Les entreprises de service public	54
4.3.4.1. DR	54
4.3.4.2. Les sociétés régionales de TV 2	56
4.3.4.3. TV 2/Danemark A/S	56
4.3.4.4. Radio24seven	57
4.3.5. Le test de valeur publique.....	57
4.3.6. En résumé	58
4.4. Conclusions.....	59
5. Le financement des médias de service public en Allemagne	61
5.1. Introduction.....	61
5.2. Les raisons de la modification du système de financement allemand.....	61
5.3. La nouvelle redevance applicable aux foyers.....	62
5.3.1. Le secteur privé	63
5.3.2. Le secteur non privé.....	64
5.4. Un financement indépendant de l'Etat	64
5.5. Deux années plus tard : l'expérience pratique de la nouvelle législation.....	66
5.5.1. L'augmentation des recettes de la redevance.....	66
5.5.2. Les répercussions sur le secteur privé et le secteur non privé	67
5.5.3. La participation du secteur non privé	68



5.6. La « nouvelle redevance » au regard de la législation applicable aux aides d'Etat	68
5.6.1. Modification de la mission de service public ?	68
5.6.2. Modification significative du système de financement ?	70
5.7. Conclusions et perspectives	72
6. Le financement des médias de service public hongrois	73
6.1. L'organisation des médias de service public hongrois	73
6.2. Le financement des médias de service public hongrois	75
6.2.1. La redevance et la réglementation hongroise applicable aux médias.....	75
6.2.2. Le financement des médias de service public et la nouvelle loi sur les médias	77
6.2.3. La transparence du financement	78
6.3. Les services de « nouveaux médias » des médias de service public hongrois.....	79
6.3.1. Les contenus des « nouveaux médias ».....	80
6.3.2. Les conditions de lancement des nouveaux services des médias de service public.....	81
6.3.3. Le financement des fournisseurs de contenus des nouveaux médias.....	82
6.3.4. Un test en trois étapes pour les MSP hongrois ?	84
6.4. Conclusion	85
Le test de valeur publique	87
7. Le test de valeur publique et sa mise en œuvre.....	89
7.1. Organismes responsables.....	90
7.1.1. Organe de direction du radiodiffuseur public.....	90
7.1.2. Représentant gouvernemental	90
7.1.3. Régulateur indépendant	91
7.2. La procédure prévue par la législation nationale.....	91
7.2.1. Déclenchement du test.....	91
7.2.2. Consultation publique générale.....	92
7.2.3. Etude d'impact sur le marché	92
7.2.4. Décision.....	93
7.3. Durée et coût.....	93
7.4. Conclusion	94
8. Le test de valeur publique est-il adapté à ses objectifs ?	95
8.1. Les MSP à l'ère numérique.....	96
8.2. Nouveaux services en ligne des MSP dans le cadre du mandat de service public.....	96



8.3. L'inclusion des nouveaux services en ligne des MSP dans le mandat de service public.....	97
8.4. Le test de valeur publique pour les nouveaux services en ligne majeurs des MSP	98
8.4.1. Neutralité en matière de plateforme.....	98
8.4.2. Equité : mise en balance de la valeur publique et de l'impact sur le marché	99
8.4.3. Transparence.....	100
8.4.4. Indépendance	100
8.4.5. Proportionnalité	100
8.5. Conclusion	101
9. Les caractéristiques du test <i>ex ante</i> en droit national et sa mise en œuvre.....	103
9.1. Introduction.....	103
9.2. L'adoption de la Communication de 2009	104
9.3. L'impact de la nouvelle Communication : le fonctionnement du test <i>ex ante</i> en pratique..	106
9.4. Prochaines étapes ?.....	110
Conclusion	111



Le cadre européen relatif aux médias de service public et à leurs activités en ligne





Introduction

Peter Matzneller, EMR

L'évolution constante de la radiodiffusion et de ses missions s'est accompagnée en Europe de la mise en place de trois grandes formes d'organisations depuis le milieu du XX^e siècle, dans le souci de fournir aux citoyens une information équilibrée et exhaustive : des radiodiffuseurs privés et étatiques, aux côtés desquels il existe des médias de service public. Ces derniers sont chargés de garantir la diversité sociale dans les services de radiodiffusion, puisque les diffuseurs privés, (qui dépendent des revenus de la publicité contenue dans leurs programmes et sont donc soumis aux lois du marché et tenus d'adapter leurs contenus en conséquence) et les diffuseurs étatiques (contrôlés par le pouvoir en place) ne sont pas à même de répondre pleinement aux besoins d'une société démocratique.

L'apparition de radiodiffuseurs privés en sus des diffuseurs généralement étatiques ou de service public qui existaient précédemment a bouleversé la physionomie du marché. Dans ce paysage médiatique devenu fortement concurrentiel, la radiodiffusion de service public représente une plateforme qui permet aux différents acteurs de la société et de la vie politique d'échanger librement, qui informe le grand public et qui explicite les processus politiques et sociétaux, en vue de contribuer à la formation de l'opinion et de la volonté de la population.

Au début du XXI^e siècle, numérisation et convergence (technologique) sont les maîtres mots dans le domaine de la radiodiffusion. Conséquence du passage au numérique, le nombre de programmes, de textes et de contenus a fortement augmenté, dans ce secteur comme ailleurs. Les offres de programmes et leurs modes de diffusion se sont multipliés au cours de ce processus. A côté des entreprises de médias et des radiodiffuseurs du marché, les publications et offres privées sur internet se multiplient. Il est en conséquence de plus en plus difficile de distinguer les différents médias les uns des autres. L'offre en ligne d'un journal « classique », au même titre que le site web d'une chaîne télévisée de service public, fournit des informations sous forme de texte et d'image, mais aussi des contenus audiovisuels. Textes, images, sons et vidéos se confondent de façon croissante pour former une offre « multimédia » et l'ensemble de ces contenus peuvent être consultés sur quantité de terminaux, allant de l'ordinateur au téléphone portable.

Dans ce contexte de concurrence accrue entre radiodiffuseurs privés et de service public, la Commission européenne, tenant compte du Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres du 2 octobre 1997³, a été amenée à formuler un compromis concernant les aides d'Etat (*Beihilfekompromiss*)⁴ qui concerne entre autres le financement de la radiodiffusion de service public ; il établit un lien avec le droit du commerce et de la concurrence, et s'efforce de résoudre les conflits qui en découlent.

³ Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres du 2 octobre 1997 (JO n° C 340 du 10 novembre 1997 p. 109), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:fr:HTML>. Le corps du protocole dispose : « Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats 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 Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte ».

⁴ Décision de la Commission européenne C(2007) 1761 final du 24 avril 2007, aide d'Etat 3/2005, consultable en anglais sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.



A la lumière de ces changements intervenus dans le secteur des médias, il est essentiel pour le bon fonctionnement de la vie politique dans une démocratie de rappeler quelles sont les performances attendues des médias en général et de la radiodiffusion de service public en particulier.

Dans cet esprit, le présent IRIS *Spécial* s'intéresse aux offres des médias de service public à l'ère du numérique. Après un aperçu, en guise d'introduction, des exigences posées à l'échelon du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, une analyse de droit comparé étudie la définition du mandat des médias en ligne des radiodiffuseurs de service public. Un comparatif entre une sélection de systèmes de financement européens sert ensuite de base à trois articles plus approfondis, consacrés chacun à un pays donné. Ils mettent en évidence les conséquences des différentes structures de financement sur le champ des activités en ligne des radiodiffuseurs de service public. Pour finir, la publication compare la mise en œuvre du *public value test* (test de valeur publique) dans quelques Etats membres de l'UE et se clôt sur deux réflexions commentant le succès de ce test selon deux points de vue différents.



1. Le cadre européen relatif aux activités en ligne des médias de service public

Peter Matzneller,⁵ EMR

Ce chapitre a pour objectif de présenter les règles qui façonnent le cadre européen pour la fourniture de médias de service public, et notamment leurs services en ligne. Nous présenterons en premier lieu les recommandations des organes du Conseil de l'Europe, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, puis nous analyserons l'ensemble des dispositions prévues au niveau de l'Union européenne et la pratique de la Cour de justice de l'Union européenne.

1.1. Conseil de l'Europe

1.1.1. Conventions, recommandations, résolutions et déclarations

La radiodiffusion de service public est protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁶ et bénéficie des garanties qu'il prévoit. Cette protection résulte de la décision délibérée d'un Etat d'établir un système public de radiodiffusion qui fournit des services de médias audiovisuels pluralistes⁷.

A cet égard, le Conseil de l'Europe souligne la connexion étroite entre libre circulation de l'information et liberté d'exprimer des opinions. Il confère à la radiodiffusion de service public un rôle spécifique de garantie du pluralisme et de contribution à la culture. En outre, il souligne l'importance de l'indépendance des radiodiffuseurs de service public et se prononce expressément pour que les radiodiffuseurs de service public soient présents sur les nouveaux services de médias⁸.

⁵ L'auteur remercie Gregor Euskirchen, assistant juridique à l'Institut du droit européen des médias, pour sa précieuse contribution à cet article.

⁶ L'article 10 de la CEDH affirme : « (1) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. (2) L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». La Convention est disponible sur : <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm>.

⁷ Berka, W. & Tretter, H., « Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights », étude réalisée pour l'Union européenne de radio-télévision, 2013, p. 25, disponible sur : http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf.

⁸ Pour plus de détails sur l'approche générale du Conseil de l'Europe en matière de radiodiffusion de service public, voir l'étude comparative de l'Institut du droit européen des médias, réalisée pour l'Union européenne de radio-télévision, disponible sur : <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Legal%20Topics/EMR%20Study%20-%202nd%20version.pdf>.



1.1.1.1. Le rôle de la radiodiffusion de service public dans une société démocratique

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, à plusieurs reprises, rappelé le rôle majeur de la radiodiffusion de service public dans une société démocratique. Par exemple, il souligne dans sa Recommandation Rec(2003)9 :

le rôle particulier des médias du secteur de la radiodiffusion, et notamment du service public de radiodiffusion, dans les sociétés démocratiques modernes, qui est de promouvoir les valeurs qui sous-tendent les structures politiques, juridiques et sociales des sociétés démocratiques, en particulier le respect des droits de l'homme, des cultures et du pluralisme politique⁹.

L'Assemblée parlementaire s'est également intéressée à la mission de la radiodiffusion de service public. De la même manière que le Comité des Ministres, elle insiste sur le rôle particulier de la radiodiffusion de service public, et affirme dans sa Recommandation 1641 (2004) :

Le service public de radiodiffusion, qu'il soit géré par des organismes publics ou par des sociétés privées, se distingue de la radiodiffusion à motivations purement commerciales ou politiques par sa mission spécifique, qui est essentiellement de fonctionner en toute indépendance des centres du pouvoir économique et politique. Il permet à la collectivité tout entière de s'informer, de se cultiver, d'acquérir des connaissances et de se distraire ; il renforce la citoyenneté sociale, politique et culturelle, et stimule la cohésion sociale. A ces fins, il a la caractéristique d'être universel en termes de contenu et d'accès ; il garantit l'indépendance et l'impartialité rédactionnelles ; il fournit des critères de qualité ; il offre divers programmes et services répondant aux besoins de tous les groupes de la société, et il doit rendre compte publiquement de ses activités. Ces principes s'appliquent quelles que soient les modifications nécessaires pour faire face aux exigences du XXIe siècle¹⁰.

1.1.1.2. La radiodiffusion de service public et les nouveaux médias

S'agissant plus particulièrement des nouveaux médias et de l'univers en ligne, le Conseil de l'Europe a plusieurs fois reconnu le rôle majeur et la mission des radiodiffuseurs de service public et s'est régulièrement prononcé pour que leurs services soient également présents dans un environnement en ligne afin de répondre aux besoins de la société.

Dans sa nouvelle Recommandation Rec(2015)6, le Comité des Ministres, en ligne avec la Cour européenne des droits de l'homme¹¹, a clairement indiqué que l'article 10 de la CEDH s'applique également à internet. Bien qu'il ne s'adresse pas directement aux médias de service public, le Comité se réfère à la mission du service public en affirmant :

⁹ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2003)9 du 28 mai 2003 sur les mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, disponible sur :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)9&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)9&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

¹⁰ Assemblée parlementaire, Recommandation 1641 (2004) du 27 janvier 2004 sur le service public de radiodiffusion, point 2,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=748237&Site=CM>.

¹¹ Voir chapitre 1.1.2.2 ci-dessous pour plus d'informations sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme à cet égard.



Les Etats sont tenus de garantir à toute personne relevant de leur juridiction le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association, en pleine conformité avec les articles 10 et 11 de la CEDH, lesquels s'appliquent également à l'internet¹².

Le Comité des ministres recommande donc aux Etats membres, lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques relatives à internet au niveau national et au sein de la communauté internationale

de promouvoir et de protéger la libre circulation transfrontière des informations en tenant dûment compte des principes énoncés dans la présente recommandation, en veillant notamment à ce que ces principes soient reflétés dans les cadres réglementaires, dans les politiques et dans la pratique ; [et]

d'encourager les acteurs du secteur privé, la société civile et les milieux techniques à soutenir et à promouvoir la mise en œuvre des principes énoncés dans la présente recommandation¹³.

Le point de vue du Comité apparaît en ligne avec les positions précédemment exprimées par les organes du Conseil de l'Europe à propos de la radiodiffusion de service public. Dans ce contexte, la Recommandation 1878 (2009) de l'Assemblée parlementaire, qui porte spécifiquement sur les radiodiffuseurs de service public, affirme que leur mission leur impose de recourir aux nouvelles technologies et de proposer de nouveaux services, y compris des services interactifs et des services de médias à la demande sur toutes les plateformes disponibles pour toucher tous les publics, et en particulier les jeunes¹⁴. Dans cette même Recommandation, l'Assemblée indique également :

Face à la convergence des marchés des médias et à l'évolution des attentes des usagers, les radiodiffuseurs de service public devraient diversifier leurs services en y intégrant des chaînes thématiques, des médias à la demande, des médias enregistrés et des services médiatiques sur internet, afin d'offrir au grand public une palette complète et compétitive de services médiatiques, conformément à leur mission de service public. Face aux avancées technologiques dans le domaine des médias audiovisuels et des communications électroniques, ils devraient aussi mettre à profit les nouvelles technologies¹⁵.

Le Comité des Ministres confirme également qu'il est nécessaire que les organisations de service public soient présentes sur une diversité de plateformes et offrent des services variés afin de remplir leur mission de service public. Dans sa Recommandation Rec(2007)3, il se réfère au principe d'universalité, qui est selon lui essentiel pour les médias de service public et qui devrait être abordé en tenant compte des aspects techniques, sociaux et liés au contenu. La Recommandation en appelle en particulier aux Etats membres qui :

¹² Comité des Ministres, Recommandation Rec(2015)6 du 1^{er} avril 2015 sur la libre circulation transfrontière des informations sur internet, principe 1.1,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2015\)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2015)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

¹³ Ibid., point 6.

¹⁴ Assemblée parlementaire, Recommandation 1878 (2009) du 25 juin 2009 sur le financement de la radiodiffusion de service public, point 17, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17763&lang=FR>.

¹⁵ Ibid., point 9.



devraient en particulier veiller à ce que les médias de service public soient présents sur les plateformes importantes et qu'ils disposent des moyens nécessaires à cet effet¹⁶.

Une autre référence aux nouvelles technologies et à leur importance pour les radiodiffuseurs de service public se trouve dans la Recommandation Rec(2011)7 du Comité des Ministres, qui note que l'évolution des technologies de l'information et de la communication et leur application à la communication de masse ont entraîné d'importants changements de l'écosystème médiatique. La Recommandation s'inscrit donc, en ce qui concerne la radiodiffusion de service public, dans la lignée des textes qui l'ont précédée en encourageant les Etats membres à :

adopter des stratégies pour promouvoir, développer ou veiller à une prestation de service public adaptée, afin de garantir le pluralisme et la diversité des contenus et des choix proposés au consommateur, tout en assurant une surveillance étroite des développements¹⁷.

Les défis qui se posent aux médias de service public dans le nouvel environnement des médias sont également abordés dans la Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public. Le Comité est conscient du fait que, pour tous les médias de service public, de nouvelles compétences et approches seront requises pour compléter, voire dans certains cas, remplacer des modalités de fonctionnement bien ancrées. Il affirme donc dans sa déclaration :

Le développement des nouvelles technologies d'information et de communication donne aux médias de service public une occasion unique d'accomplir leur mission de façon novatrice et plus efficace en leur permettant de proposer des contenus et des services mieux ciblés et plus interactifs. Ces nouvelles technologies leur offrent aussi la possibilité d'engager un dialogue plus pertinent avec leur public, l'impliquant en tant que partie prenante, participant et co-créateur, au lieu de le cantonner au rang d'auditoire passif. Ce constat s'applique particulièrement aux services destinés aux jeunes qui utilisent souvent les médias mobiles et participatifs sur internet. Une adaptation et une adoption réussies de nouvelles plateformes aident les médias de service public à remplir des objectifs supplémentaires dans le cadre de leur mission¹⁸.

Tandis que cette déclaration a clairement pour objectif d'encourager directement les radiodiffuseurs de service public, la Recommandation Rec(2012)1 du Comité de Ministres porte en revanche sur les responsabilités des Etats membres et leur demande de :

renforcer et, le cas échéant, d'améliorer l'environnement juridique et financier approprié, y compris les dispositifs de gouvernance externes pour les organisations des médias de service public, en s'inspirant des principes directeurs en annexe afin de garantir l'indépendance et le

¹⁶ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2007)3 du 31 janvier 2007 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information,

[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).

¹⁷ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2011)7 du 21 septembre 2011 sur une nouvelle conception des médias,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835633&Site=CM>.

¹⁸ Comité des Ministres, Déclaration sur la gouvernance des médias de service public du 15 février 2012, point 9,

[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).



développement durable des médias de service public, et de leur permettre de relever les défis posés par les avancées technologiques et la concurrence éditoriale¹⁹.

1.1.2. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

De façon générale, la Cour insiste sur le fait que la liberté d'expression, telle que protégée par l'article 10 de la CEDH, constitue un fondement essentiel pour une société démocratique²⁰. Les limites à cette liberté, qui sont encadrées par l'article 10, sont interprétées de manière stricte. L'interférence des Etats avec l'exercice de cette liberté est possible, mais elle doit être « nécessaire dans une société démocratique » ou répondre à un « besoin social impérieux ». Les autorités nationales disposent certes d'une certaine marge d'interprétation, mais celle-ci n'est pas illimitée, et va de pair avec le contrôle de la Cour²¹.

1.1.2.1. Le rôle de la radiodiffusion de service public dans une société démocratique

Le droit à la liberté d'expression et d'information reconnu à l'article 10 inclut, entre autres, le droit de recevoir et de diffuser des informations et des idées par le biais de médias radiodiffusés²². Dans l'affaire *Radio France et autres*²³, la Cour a précisé que les radiodiffuseurs de service public peuvent être considérés comme des « organisations non-gouvernementales » au sens de l'article 34 de la Convention et peuvent donc saisir la Cour.

La Cour souligne dans ce contexte le principe de pluralisme et la fonction de l'Etat comme garant suprême du pluralisme, en particulier dans le domaine des médias audiovisuels. Elle le confirme en outre de façon explicite dans ses arrêts dans les affaires *Informationsverein Lentia et autres*²⁴, *Manole*²⁵ et *Kaleta*²⁶ (au regard de la radiodiffusion de service public). Néanmoins, bien que la Cour reconnaisse la possibilité d'imposer certaines restrictions à la liberté d'expression lorsque celles-ci poursuivent des objectifs légitimes, elle confirme l'obligation positive imposée aux Etats

¹⁹ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2012)1 sur la gouvernance des médias de service public du 15 février 2012, [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).

²⁰ Par exemple *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, Requête no 5493/72, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62057>["].

²¹ *Aleksey Ovchinnikov c. Russie*, 16 décembre 2010, Requête n° 24061/04, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102322#%7B%22itemid%22%3A%22001-102322%22%7D>.

²² *Sacchi c. Italie*, 12 mars 1976, Requête n° 6452/74, <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-74805>.

²³ *Radio France et autres c. France*, 23 septembre 2003, Requête n° 53984/00, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-66243>.

²⁴ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, Séries A, Volume 276, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57854>["].

²⁵ *Manole et autres c. Moldova*, 17 septembre 2009, Requête n° 13936/02, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#%7B%22languageisocode%22%3A%22ENG%22%2C%22appno%22%3A%2213936%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-94075%22%7D>.

²⁶ *Kaleta c. Pologne*, 16 juillet 2009, Requête n° 20436/02, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93417#%7B%22itemid%22%3A%22001-93417%22%7D>["].



d'établir un cadre juridique qui permet aux opérateurs de faire effectivement usage de cette liberté²⁷.

1.1.2.2. La radiodiffusion de service public et les nouveaux médias

Bien que la Cour n'ait pas jusqu'ici eu à se prononcer spécifiquement sur les activités en ligne des médias de service public, on peut noter qu'elle applique les principes généraux découlant de l'article 10 de la CEDH aux affaires portant sur des publications en ligne²⁸. Dans ce même ordre d'idée, la Cour reconnaît que les sites internet :

[g]râce à leur accessibilité ainsi qu'à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, [...] contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information. La constitution d'archives sur internet représentant un aspect essentiel du rôle joué par les sites internet, la Cour considère qu'elle relève du champ d'application de l'article 10²⁹.

Dans un autre arrêt, la Cour, afin de déterminer si un site internet devait ou non être pris en considération dans le cadre de l'examen de la nécessité de la mesure en cause, s'est référée à l'importance d'internet en général, en prenant la position qu'il convenait de tenir compte du site web :

dans la mesure où l'impact des affiches sur le public se serait vu démultiplié en raison du renvoi au site internet, qui était accessible à tous, y compris aux mineurs³⁰.

Dans cette affaire, ces éléments avaient été mis en avant pour faire ressortir l'intérêt que l'Etat avait à prendre des mesures restreignant le droit de diffuser des informations. Cependant, la restriction doit demeurer proportionnée, dans le respect des principes généraux et de l'interprétation de l'article 10 de la CEDH.

1.2. Union européenne

1.2.1. Droit primaire

Les obligations qui s'imposent aux Etats membres dans le domaine de la radiodiffusion de service public au niveau de l'Union européenne émanent principalement de deux dispositions du TFUE : l'article 56, qui garantit la libre circulation des services (dans des conditions précisées aux

²⁷ Pour plus de détails sur la jurisprudence de la Cour relative à la radiodiffusion de service public en général, voir l'étude comparative de l'Institut du droit européen des médias, *op. cit.* (note de bas de page 4).

²⁸ Pour un panorama complet des décisions de la Cour en matière de publications en ligne, voir le rapport de la division de la recherche du Conseil de l'Europe, « Internet : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », 2011, p. 11 et suivantes, www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_FRA.pdf.

²⁹ *Times Newspapers Ltd. (Nos. 1 and 2) c. Royaume-Uni*, 10 mars 2009, Requêtes n° 3002/03 et 23676/03, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-91713#%7B%22itemid%22:%5B%22001-91713%22%7D>.

³⁰ *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, 13 janvier 2011, Requête n° 16354/06, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-112157>.



articles 57 à 62, et dont les exceptions sont prévues aux articles 51 à 54 du TFUE), et les articles 106, 107 et suivants du TFUE, qui visent à prévenir les distorsions de concurrence.

La radiodiffusion a le statut de service, qui est protégé par l'article 56 du TFUE, mais des restrictions peuvent être permises pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, en vertu de l'article 62, lu en lien avec l'article 52 du TFUE. De plus, conformément à la jurisprudence constante de la CJUE, ces restrictions peuvent être justifiées pour des raisons impérieuses d'intérêt général.

S'agissant du financement de la radiodiffusion de service public, une disposition centrale apparaît à l'article 107(1) du TFUE, qui prévoit que :

Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Néanmoins, l'article 106(2) du TFUE prévoit une exemption à la réglementation en matière d'aides d'Etat lorsque l'application des règles de concurrence risquerait d'entraver la performance des services d'intérêt général :

Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

Les tribunaux européens et la Commission ont toujours considéré la radiodiffusion de service public comme un service d'intérêt économique général et évalué sa compatibilité avec l'article 106(2) du TFUE³¹.

Dans le cadre de l'application et de l'interprétation par les tribunaux européens de ces dispositions en matière de radiodiffusion, le droit primaire et secondaire ainsi que les autres instruments juridiques de l'Union européenne présentés ci-dessous sont également pertinents.

1.2.2. Droit secondaire

A titre secondaire, le Protocole d'Amsterdam sur la radiodiffusion publique³² confirme qu'il est de la compétence des Etats membres de définir le mandat des organisations de service public et de pourvoir à leur financement aux fins de l'accomplissement de leurs missions.

³¹ Scheuer, A., Maus, J., Matzneller, P., « Europe – The contribution of public service media to freedom of expression and pluralism and the obligations on states to safeguard the remit and independence of PSM » in *Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence – The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence*, op. cit. (note de bas de page 4) ; voir également Ridinger, M., « La mission de service public et les nouveaux médias » in IRIS plus 2009-6, p. 6, disponible sur : www.obs.coe.int/documents/205595/264587/IRIS+plus+2009fr4LA.pdf. Pour une description plus détaillée des instruments et décisions pertinentes de la Commission sur les médias en ligne et les radiodiffuseurs de service public, voir chapitre 3 ci-dessous.



Les principes fondamentaux du Protocole d'Amsterdam sont cités dans la Résolution du Conseil et des Etats membres du 25 janvier 1999 concernant la radiodiffusion³³, qui réaffirme que le service public de radiodiffusion assume des « fonctions culturelles, sociales et démocratiques [...] pour le bien commun », et « revêt une importance vitale pour ce qui est d'assurer la démocratie, le pluralisme, la cohésion sociale et la diversité culturelle et linguistique ».

En ce qui concerne les nouveaux services de médias, la Résolution affirme également qu'une diversification accrue des programmes proposés dans le nouvel environnement des médias renforcera l'importance de la mission globale des organismes publics de radiodiffusion. De plus, elle souligne que :

la capacité du service public de radiodiffusion à offrir des programmes et services de qualité au public doit être maintenue et renforcée, y compris le développement et la diversification des activités de l'ère numérique³⁴.

Ainsi, un engagement des radiodiffuseurs de service public dans les nouveaux services de médias est exigé de manière explicite, puisque, selon la Résolution, le service public de radiodiffusion :

a un rôle important à jouer pour faire bénéficier le public des nouveaux services audiovisuels et d'information et des nouvelles technologies³⁵.

Les défis de l'ère numérique, qui se caractérise entre autres par un choix accru du consommateur, mais aussi par un risque de fragmentation du public et une plus grande concentration des médias, sont également abordés par la Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la radiodiffusion de service public à l'ère du numérique et l'avenir du système double³⁶. Dans un même ordre d'idée, la Résolution appelle les Etats membres à faire en sorte que les radiodiffuseurs de service public disposent de ressources suffisantes pour tirer parti des nouvelles technologies et pour faire profiter le grand public des avantages de services audiovisuels modernes.

En gardant à l'esprit le principe de neutralité technologique, le Parlement européen a souligné que les radiodiffuseurs de service public, dans le cadre de la mission qui leur est confiée, doivent avoir l'opportunité de proposer leurs services, y compris nouveaux, sur toutes les plateformes. Il se réfère en outre expressément aux textes du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et rappelle aux Etats membres :

qu'ils se sont engagés à respecter ces normes européennes et leur recommande de doter les médias de service public d'un financement approprié, proportionné et stable, afin de leur permettre de s'acquitter de leur mission, de garantir l'indépendance politique et économique et de contribuer à une société de l'information et de la connaissance sans exclusion, disposant de médias représentatifs et de grande qualité accessibles à tous³⁷.

³² Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, JO C 340/109, 10 novembre 1997, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:FR:HTML>.

³³ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, JO C 30/1, 5 février 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:41999X0205>.

³⁴ Ibid., considérant 6.

³⁵ Ibid., considérant 5.

³⁶ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la radiodiffusion de service public à l'ère du numérique : l'avenir du système double (2010/2028(INI)), JO C 99E, 3 avril 2012, p. 50-56, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//fr>.

³⁷ Ibid., considérants 17 et 18.



En plus du cadre juridique plutôt souple défini par ces textes, des indications quant à la manière dont les activités en ligne des radiodiffuseurs de service public devraient être abordées peuvent être déduites de la Directive sur les Services de médias audiovisuels (2010/13/EU)³⁸, qui reconnaît que la coexistence de fournisseurs de services de médias audiovisuels privés et publics est une caractéristique distinctive du marché européen des médias audiovisuels³⁹.

La directive souligne l'impact des services de médias audiovisuels dans le processus de formation de l'opinion. Elle couvre tous les services proposant des contenus audiovisuels, quelle que soit la technologie utilisée pour transmettre le contenu : les règles s'appliquent que le contenu audiovisuel soit visionné sur télévision, sur internet ou sur téléphone mobile. Cependant, la directive tient compte du degré de choix de l'utilisateur et du contrôle qu'il exerce sur les services, et établit ainsi une distinction entre services linéaires (radiodiffusion télévisée) et non linéaires (à la demande).

1.2.3. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

La CJUE reconnaît que la liberté d'expression est l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique et que la liberté de fournir des services de radiodiffusion transfrontières est un principe essentiel au sein de l'Union. Toutefois, la CJUE admet la possibilité générale de justifier une dérogation pour des motifs de politique publique, à savoir le maintien de la nature non commerciale, et partant, pluraliste, du système de radiodiffusion national⁴⁰. Cependant, dans l'affaire *Bond van Adverteerders et autres*⁴¹, dans laquelle seuls les radiodiffuseurs étrangers étaient l'objet de restrictions, la Cour a estimé que de telles mesures discriminatoires ne pouvaient entrer dans le champ des dérogations autorisées par l'article 56 du Traité CEE (désormais l'article 62, en lien avec l'article 52, paragraphe 1 du TFUE), car elles n'étaient pas proportionnées à l'objectif poursuivi.

La Cour admet également la possibilité de justifier certaines restrictions dans l'objectif de maintenir le pluralisme en tant qu'intérêt général protégé par l'article 10 de la CEDH⁴².

S'agissant des règles s'appliquant à la radiodiffusion de service public, la CJUE n'exclut pas le droit des Etats membres d'établir un monopole en faveur de la radiodiffusion de service public. Elle indique dans l'affaire *Sacchi*⁴³ que l'existence d'un monopole de la publicité télévisée n'est pas non plus en elle-même contraire au principe de libre circulation des biens, qui peuvent faire l'objet de spots publicitaires, à la condition qu'il n'en résulte pas de discrimination entre produits nationaux et

³⁸ 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 Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive Services de médias audiovisuels), JO L 95, 15 avril 2010,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:fr:PDF>.

³⁹ Ibid., considérant 13.

⁴⁰ Scheuer, Maus, Matzneller, op. cit., p. 48.

⁴¹ CJUE, Affaire C-352/85, *Bond van Adverteerders et autres c. Etat néerlandais* [ECLI:EU:C:1988:196],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94264&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8430>.

⁴² CJUE, Affaire C-288/89, *Gouda c. Commissariaat voor de Media* [ECLI:EU:C:1991:323], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61989CJ0288&from=FR>, voir également l'affaire C-353/89, *Commission c. Pays-Bas* [ECLI:EU:C:1991:325], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0353>.

⁴³ CJUE, Affaire 155/73, *Giuseppe Sacchi* [ECLI:EU:C:1974:40], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0155>.



importés au détriment de ces derniers⁴⁴. Cette position a été confirmée par la suite par la Cour dans l'affaire *ERT*⁴⁵ :

Le droit communautaire ne s'oppose pas à l'attribution d'un monopole de la télévision, pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique. Toutefois, les modalités d'organisation et l'exercice d'un tel monopole ne doivent pas porter atteinte aux dispositions du traité en matière de libre circulation des marchandises et des services ainsi qu'aux règles de concurrence.

Sur les questions relatives au financement de la radiodiffusion de service public, le Tribunal dans sa décision dans l'affaire *TV2 Danmark*⁴⁶ affirme que les aides d'Etat sont compatibles avec le Traité CE (désormais TFUE), tant que sont respectées les obligations qualitatives prévues par le mandat de service public. Dans l'affaire *SIC*, la Cour insiste en outre sur le fait que le contrôle de l'accomplissement du mandat du radiodiffuseur de service public est du seul ressort des Etats membres⁴⁷.

S'agissant de la qualification des radiodiffuseurs de service public de services d'intérêt économique général (SIEG), la Cour a reconnu dans l'affaire *TV2 Danmark* que les Etats membres bénéficiaient d'une large marge d'appréciation et de la liberté de décider de quelle manière ces services devraient être financés. Dans l'affaire *SIC*, le Tribunal affirme que le droit communautaire n'empêche nullement un Etat membre de définir les SIEG de la radiodiffusion en termes larges, comportant la diffusion d'une programmation généraliste. Selon la Cour :

*Cette possibilité ne saurait être remise en cause par le fait que le radiodiffuseur de service public exerce, par ailleurs, des activités commerciales, notamment la vente d'espaces publicitaires*⁴⁸.

Ainsi, et quand bien même – à l'instar de ce qui a été dit précédemment à propos de la Cour européenne des droits de l'homme – les tribunaux de l'Union européenne ne se sont pas encore prononcés dans une affaire portant expressément sur les activités en ligne des radiodiffuseurs de service public, il est possible de conclure de la jurisprudence existante que les tribunaux européens n'ont pas à ce jour identifié d'obstacles à la fourniture de médias en ligne par les radiodiffuseurs de service public.

⁴⁴ Voir également Scheuer, Maus, Matzneller, op. cit., p. 53.

⁴⁵ CJUE, Affaire C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE et Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c. Dimotiki Etairia Pliroforissis et Sotirios Kouvelas et Nicolaos Avdellas et autres* [ECLI:EU:C:1991:254], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0260>.

⁴⁶ Arrêt du Tribunal du 22 octobre 2008, Affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04, *TV 2 Danmark A/S et autres c. Commission des Communautés européennes* [ECLI:EU:T:2008:457], <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66952&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=611136>.

⁴⁷ Arrêt du tribunal, Affaire T-442/03, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA c. Commission des Communautés européennes*, [ECLI:EU:T:2008:228], paragraphes 211-213, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66879&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8894>.

⁴⁸ Arrêt du tribunal, Affaire T-442/03, op. cit. (note de bas de page 47), paragraphe 202.



1.2.4. Décisions de la Commission européenne

Dans sa première Communication sur la radiodiffusion de 2001⁴⁹, la Commission reconnaissait la légitimité d'une définition large du mandat de service public, impliquant que même des services qui n'étaient pas des « programmes » à proprement parler, tels que des services d'information en ligne, pouvaient être inclus dans le mandat de service public, s'ils visaient à satisfaire « les mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société ». En revanche, la Communication sur la radiodiffusion indique que la définition du mandat de service public devrait être la plus précise possible⁵⁰.

Dans sa Communication sur la radiodiffusion de 2009⁵¹, la Commission reconnaît que « [I]es progrès de la technique ont aussi permis l'émergence de nouveaux services de médias, tels que les services d'information en ligne ou les services non linéaires ou à la demande ». La Commission est consciente du fait que les « fournisseurs commerciaux de services de médias sont touchés par les répercussions potentiellement négatives que des aides d'Etat octroyées à des radiodiffuseurs de service public pourraient avoir sur le développement de nouveaux modèles commerciaux ». Néanmoins, la Commission – se référant à la Résolution du Conseil concernant le service public de radiodiffusion de 1999⁵² – confirme que « le service public de radiodiffusion doit être en mesure de continuer à proposer un large éventail de programmes, conformément à sa mission telle que définie par les Etats membres, afin de s'adresser à la société dans son ensemble ; dans ce contexte, il est légitime que le service public de radiodiffusion s'efforce de toucher un large public ».

La Commission a en outre eu l'occasion, dans le cadre de décisions portant sur la mise en œuvre de dispositifs nationaux de financement des radiodiffuseurs de service public, de préciser davantage le champ de la mission de service public au regard des services en ligne.

Dans une affaire relative au financement de France 2 et France 3, la Commission a validé la définition en termes larges par l'Etat membre de la mission de service public et estimé que son contrôle se limitait à la question des erreurs manifestes. Dans le même esprit, la Commission a confirmé que les cahiers des missions et des charges contestés des radiodiffuseurs concernés étaient légitimes et définis de manière suffisamment claire⁵³.

Dans une affaire britannique, la Commission a jugé qu'une chaîne de divertissement numérique était couverte par la mission de service public dans la mesure où son offre avait un caractère complémentaire, qu'elle se différenciait des offres commerciales et qu'elle était prévisible pour la concurrence commerciale⁵⁴.

S'agissant du financement du radiodiffuseur de service public irlandais, la Commission a estimé que, bien que des activités purement commerciales ne soient pas couvertes par la mission de

⁴⁹ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat [2001] JO C 320/5, disponible sur

[:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:FR:HTML).

⁵⁰ Voir aussi Ridinger, *op. cit.*, p. 6.

⁵¹ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat [2009] JO C 257/1, disponible sur :

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_fr.pdf.

⁵² Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion [1999] JO C 030/1,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:41999X0205&from=FR>.

⁵³ C(2003) 4497, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0838&from=fr>.

⁵⁴ N 37/2003, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/133835/133835_469556_45_2.pdf.



service public, celle-ci pouvait inclure, par exemple, la publication de livres ou de matériel audiovisuel lorsque le bénéfice de service public était préalablement établi⁵⁵.

Enfin, avec le compromis dit « sur les aides d'Etat », la Commission a clos une procédure visant la radiodiffusion de service public allemande en demandant aux autorités compétentes de garantir que les activités commerciales des radiodiffuseurs de service public soient exercées de manière séparée et dans le respect des règles du marché⁵⁶. En outre, la Commission a établi des conditions pour favoriser l'élaboration d'une définition plus précise de la mission de service public, notamment pour les activités relatives aux nouveaux médias⁵⁷.

C'est notamment sur la base de cette décision que certains Etats membres – dont l'Allemagne – ont introduit dans leurs législations nationales des dispositifs en vue de donner aux médias de service public la possibilité de faire un usage pertinent des nouvelles technologies, tout en garantissant l'absence de distorsion de concurrence avec les fournisseurs de services de médias privés⁵⁸.

1.3. Conclusion

Il ressort des traités et de la législation secondaire du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne qu'un rôle majeur est reconnu à internet et à ses services en matière d'information du public. Il n'est donc pas surprenant que les Etats membres soient régulièrement encouragés à donner aux médias de service public les moyens de tirer parti des progrès technologiques. Néanmoins, du moins jusqu'à présent, les tribunaux européens, tout en soulignant le rôle central d'internet pour favoriser l'accès du public à l'information, n'ont pas encore déterminé si certaines des activités en ligne des médias de service public seraient susceptibles d'aller au-delà du cadre de leur mandat établi.

Le contexte est tout autre lorsqu'on examine les différentes décisions de la Commission qui, au cas par cas, détermine ce qui peut être couvert par la mission de service public dans un contexte numérique. L'approche de la Commission s'est finalement traduite par le « compromis sur les aides d'Etat » qui, avec la Communication sur la radiodiffusion de 2009, a conduit les Etats membres à accompagner la possibilité pour les médias de service public de proposer des services dans un environnement en ligne de la mise en place de tests visant à éviter les distorsions du marché.

⁵⁵ E 4/2005 (ex NN 99/1999), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198587/198587_816753_152_2.pdf.

⁵⁶ E 3/2005, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.

⁵⁷ Pour un résumé complet des conditions, voir Ridinger, *op.cit.*, p. 6.

⁵⁸ Pour une analyse comparative des tests existants en Europe accompagnée des commentaires de l'UER et de ACT, voir le chapitre « Le test de valeur publique et sa mise en œuvre » dans cet IRIS *Spécial*.



2. La mission des médias de service public sur internet

Klaus Radke, Westdeutscher Rundfunk Köln

2.1. Les médias à l'aube de l'ère de l'information mondialisée

Ainsi que l'écrivait le sociologue allemand Niklas Luhmann dans une formule devenue célèbre, « ce que nous savons sur notre société, sur le monde dans lequel nous vivons, nous le savons par les médias de masse⁵⁹ ». Cette citation date d'une époque – 1995 – où les contours de la nouvelle ère de l'information commençaient déjà à se dessiner, compte tenu de l'ascension du *World Wide Web* au rang de métamédia mondial. Dans de vastes parties du monde, le média roi que demeure la télévision continue pourtant de façonner l'image d'un homme témoin de l'actualité, une image autrefois inconnue dans l'histoire des médias. Dans un mouvement sans précédent, les contenus audiovisuels sont devenus notre principale « fenêtre » médiatique sur le monde. Pris dans leur ensemble, les médias de masse ont acquis un rôle de miroir de l'humanité, même s'ils ne peuvent en donner une image exhaustive. Avec une vraie force de suggestion, les récits qu'ils proposent structurent la perception et la connaissance du monde de tout un chacun, et contribuent jour après jour, souvent sans que nous en ayons conscience, à notre recherche de sens et d'identité.

L'interactivité, l'une des caractéristiques de la Toile, a son rôle à jouer dans ce domaine. Cette observation trouve aussi un écho dans la jurisprudence des juridictions suprêmes. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme, formulant une interprétation du droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰ (CEDH), estime que compte tenu des progrès accomplis en matière d'accès à l'information et de la facilité avec laquelle celle-ci peut aujourd'hui être diffusée, internet « est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information », en particulier parce qu'il offre « des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public⁶¹ ».

De fait, l'une des « plus grandes promesses » d'internet – c'est ainsi que le formule l'UNESCO dans le projet d'étude « Des clés pour la promotion de sociétés du savoir inclusives » publié en mars 2015 – est d'offrir à chacun, partout et à tout moment, un accès direct et rapide au savoir du monde entier⁶². Selon le sociologue français Manuel Castells, on peut d'ores et déjà parler d'une « possible relation de synergie » entre numérisation des technologies de l'information et de la communication

⁵⁹ Luhmann N., *Die Realität der Massenmedien*. Vorträge. Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften: Geisteswissenschaften, Opladen 1995.

⁶⁰ L'article 10, paragraphe 1, de la CEDH dispose : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière », <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm>.

⁶¹ Cité par McGonagle T., « Contenu généré par les utilisateurs et actualité audiovisuelle : les hauts et les bas d'une relation incertaine », in Nikoltchev S. (éd.), *Journalisme ouvert*, IRIS plus 2013-2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2012, p. 7, avec références et sources complémentaires,

www.obs.coe.int/documents/205595/865106/IRIS+plus+2013fr2LA.pdf/1648806e-2c5b-45a8-afab-6c16ddc9e509.

⁶² Voir « Des clés pour la promotion de sociétés du savoir inclusives », projet d'étude, conférence CONECTing the Dots, 3 et 4 mars 2015, UNESCO, Paris, 2015, www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/Ci/CI/pdf/internet_draft_study.pdf.



et développement humain. La thèse de Castells, selon laquelle la qualité de cette relation serait devenue une ressource essentielle au progrès social, rencontre un large assentiment⁶³.

Cette capacité des médias de masse, en particulier à financement public, de renforcer le droit à la libre détermination vaut autant pour les modes de diffusion et plateformes linéaires qu'interactifs, en dépit du grand nombre d'offres disponibles sur internet. Leurs programmes et sites web permettent en outre la représentation d'un « vécu commun⁶⁴ » et transmettent une image de diversité de la société tout en sensibilisant à ce qui l'unit. Le public perçoit ainsi l'intensité de la « cohésion sociale⁶⁵ ». De toute évidence, les législateurs européens compétents pour la radiodiffusion avaient foi en cet effet d'intégration lorsqu'ils ont fixé le cadre juridique des activités des radiodiffuseurs de service public dans l'environnement numérique – même si l'on parle plutôt aujourd'hui, dans le débat politico-médiatique, d'« inclusion⁶⁶ » que d'« intégration⁶⁷ ».

Ce pouvoir fédérateur est sans doute l'une des forces de la radiodiffusion de service public en Europe. Il serait inimaginable de maintenir une unité étatique durable ou une démocratie vivante sans les espaces qu'offrent les médias pour que tout un chacun trouve son identité sociale, sans une opinion publique bien informée, inclusive et pluraliste, construite par tous, dans laquelle « tous peuvent se rencontrer » et dans laquelle « on s'informe, on discute, on se détend, on passe du bon temps, on se forme, on se dispute parfois, on développe des idées et on s'écoute⁶⁸ ».

L'une des descriptions les plus magistrales de ce principe, appliquée à l'exemple de la télévision, figure dans le préambule du cahier des charges de la télévision française de service public :

La télévision est le premier loisir des Français, mais elle est en réalité bien davantage. Elle est aussi le visage d'une société, l'expression de ses différentes facettes. Une fenêtre constamment ouverte sur le monde. Un espace de découverte, d'apprentissage, de plaisir. Un

⁶³ Voir Castells M. et Himanen P. (éd.), *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 1 et suivantes.

⁶⁴ Voir Syvertsen T. et al., *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2014, chapitre 4,

<http://quod.lib.umich.edu/n/nmw/12367206.0001.001/1:5/--media-welfare-state-nordic-media-in-the-digital-era?g=dculture;rgn=div1;view=fulltext;xc=1>, ainsi que l'article 9, paragraphe 1, point a), de *Broadcasting - An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (accord-cadre sur la radiodiffusion), juillet 2006, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.

⁶⁵ Voir notamment l'article 11, paragraphe 1, point 3), du *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – traité inter-Länder sur la radiodiffusion, RStV)* du 31 août 1991,

www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf, ainsi que l'article 24, paragraphe 1, de la loi fédérale suisse sur la radio et la télévision (LRTV) du 24 mars 2006 (version au 1^{er} février 2010) : « la cohésion (...) entre les (...) groupes sociaux », www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/index.html.

⁶⁶ Voir la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par la décision 2006/515/CE du Conseil du 18 mai 2006,

http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, ainsi que Tambini D., « Public Media and Digitization. Seven Theses », in Dragomir M. et Thompson M. (éd.), *Mapping Digital Media Global Findings, A Report by the Open Society Foundations*, Open Society Foundations, New York, juillet 2014, p. 75, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf.

⁶⁷ Le Conseil de l'Europe et le Parlement européen ont repris ce terme fréquemment utilisé dans les débats nationaux. Ainsi, les « Principes directeurs concernant la mission des médias de service public dans la société de l'information », qui accompagnent une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée en 2007, soulignent que la radiodiffusion de service public doit être un facteur de cohésion sociale et d'intégration de tous les individus, groupes et communautés, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089711>. Le Parlement européen, dans une résolution adoptée le 25 novembre 2010, met en avant l'importance de la radiodiffusion de service public pour la cohésion sociale et l'intégration, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//FR.

⁶⁸ Voir Deltendre I., « Der gesellschaftliche Wert öffentlich-rechtlicher Medien », in *TEXTE. Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs*, BR, ORF, SRG SSR, WDR et ZDF, Vienne, 2012, p. 6-7, <http://zukunft.orf.at/modules/orfpublicvalue/upload/11r0602.pdf>.



*lieu de débat, de dialogue. Elle est surtout un lien fort, puissant, entre tous les citoyens, quels que soient leur origine, leur âge, leur appartenance. Au fil des décennies, la télévision est devenue une part de notre histoire et de notre mémoire collective*⁶⁹.

2.2. La radiodiffusion de service public sur le web

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'Etat porte un intérêt particulier à la régulation du paysage médiatique⁷⁰ et s'attache à décrire dans le détail les missions de la radiodiffusion de service public. Partout, il ressort des lois relatives à la radiodiffusion que les programmes de service public bénéficiant d'un financement public portent une responsabilité particulière vis-à-vis du bien commun, en tant qu'ils sont d'importants facteurs de la formation de l'opinion⁷¹. France Télévisions et Radio France sont ainsi au service de « l'intérêt général » selon l'article 43-11 de la loi Léotard⁷² et il en va de même de la BBC selon l'article 3, paragraphes 1 et 2 de sa charte royale⁷³. Selon l'article 1, paragraphe 1, de la loi sur Yleisradio Oy⁷⁴ (la société finlandaise de télédiffusion et de radiodiffusion) et l'article 114, paragraphe 1, point a), de la loi irlandaise sur la radiodiffusion de 2009⁷⁵, les radiodiffuseurs YLE et RTE servent également l'intérêt général ; quant à la Société suisse de radiodiffusion, elle fournit selon l'article 23 de la LRTV « un service d'utilité publique ».

Dans l'univers confus du *World Wide Web*, il n'est toutefois pas aisé de garantir l'accès à des programmes d'une telle qualité destinés à être communiqués au grand public, car le fonctionnement particulier des grands moteurs de recherche tels que Google entraîne généralement une distorsion de perspective non négligeable. Les opérateurs de plateformes, comme l'a exprimé clairement la Commission européenne, peuvent non seulement déterminer « quel contenu est accessible mais aussi orienter les choix, par exemple en jouant sur la visibilité de l'affichage de certains contenus, en limitant les possibilités de changement de menu offertes à l'utilisateur ou en bridant certaines applications. Cela pourrait influencer sur le choix proposé à l'utilisateur, dans la pratique, en ce qui concerne l'accès à des offres médiatiques représentant une diversité d'opinions et aboutir à ce que

⁶⁹ Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, version consolidée au 27 avril 2015, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471.

⁷⁰ Voir l'article 213, paragraphe 1, de la Constitution de la République de Pologne, adoptée le 2 avril 1997 par son Assemblée nationale, www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm.

⁷¹ Voir http://www.ard.de/home/intern/die-ard/kommissionen-der-ard/Bedeutung_des_oeffentlich_rechtlichen_Rundfunks/1019488/index.html et Steinmaurer T, Wenzel C., „Public Network Value - Study of ORF in cooperation with Bayerischer Rundfunk (2015): "Public Value, die gemeinwohlorientierte Qualität der öffentlich-rechtlichen Medienleistungen (...)"

http://www.ard.de/home/intern/die-ard/kommissionen-der-ard/Bedeutung_des_oeffentlich_rechtlichen_Rundfunks/1019488/index.html

of ORF in cooperation with Bayerischer Rundfunk (2015): "Public Value, die gemeinwohlorientierte Qualität der öffentlich-rechtlichen Medienleistungen (...)"

http://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=100&pvi_id=1592&pvi_medientyp=t.

⁷² Voir la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard), version consolidée au 17 avril 2015,

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

⁷³ Voir Broadcasting Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty (charte royale de la BBC), octobre 2006,

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

⁷⁴ Voir *Laki Yleisradio Oy:stä* (loi sur Yleisradio Oy), www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380; version anglaise : *Act on Yleisradio Oy (Finnish Broadcasting Company)* (1380/1993 ; comporte les amendements jusqu'au 474/2012),

www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1993/en19931380.pdf.

⁷⁵ Voir *Broadcasting Act 2009* (loi irlandaise sur la radiodiffusion), www.dcenr.gov.ie/NR/rdonlyres/DE7C0393-76C1-42A5-A176-88C512F7AB9C/0/BroadcastingAct2009.pdf, ainsi que la déclaration de service public de RTE, « Public Service Statement 2010 » (12 juillet 2010) : « RTE sera (...) au service de l'intérêt public », www.rte.ie/documents/about/rte-pss-2010v1.pdf.



le public se retrouve en situation de vulnérabilité (...). L'existence de diverses plateformes fournissant du contenu de valeur aux utilisateurs ainsi que l'ouverture de ces plateformes sont des facteurs importants pour un paysage médiatique prospère⁷⁶ ».

Voilà déjà esquissée l'une des missions les plus importantes liées à la présence en ligne des radiodiffuseurs publics dès lors qu'ils sont organisés selon un principe de pluralité interne : garantir en permanence la diversité des opinions. A une époque de profondes ruptures sociales, l'enjeu pour les médias de service public traditionnels est précisément d'offrir aussi sur internet des points de repère (article 11d, paragraphe 3, du RStV) qui ne reposent pas sur une simple formule mathématique, mais sur plusieurs dizaines d'années de pratique journalistique : observation soignée, sélection et hiérarchisation des informations pertinentes⁷⁷. C'est précisément sur internet, média structurellement participatif, qu'ils peuvent se révéler être des « navigateurs de confiance⁷⁸ », transcendant les générations et s'adressant à l'ensemble des citoyens qui n'ont pas accès à l'éducation supérieure, ont émigré, vivent sous le seuil de pauvreté ou sont dépendants de l'aide d'autrui, quelle qu'en soit la raison⁷⁹. Face à la tendance à la marchandisation de tous les domaines de l'existence que l'on observe dans l'ensemble du monde occidental, la radiodiffusion de service public fournit notamment ici une contribution inestimable au maintien des acquis culturels européens⁸⁰.

Dans la plupart des seize pays étudiés (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Royaume-Uni, Suède et Suisse), la radiodiffusion de service public n'est pas seulement autorisée à diffuser ses programmes radiophoniques et télévisés sur internet ainsi que des offres complémentaires, mais mandatée pour ce faire. En Finlande et en Suède, à l'inverse, ce sont les radiodiffuseurs de service public qui décident, sur le principe, si et selon quelles modalités ils souhaitent proposer des offres sur internet ; la présence en ligne n'est envisagée que comme une option possible pour la diffusion des contenus. Dans de nombreux pays, les lois relatives à la radiodiffusion ne définissent pas non plus de limite temporelle pour la mise à disposition des contenus dans le cadre de médiathèques et autorisent de plus en plus souvent les diffuseurs à proposer, outre des articles de mise en contexte, des vidéos et fichiers sonores produits exclusivement pour une diffusion en ligne⁸¹.

⁷⁶ Voir Commission européenne, Livre vert – Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs, Bruxelles, COM(2013) 231 final, 24 avril 2013, p. 15, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:FR:PDF>, ainsi que la Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, JO C 257 du 27 octobre 2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_fr.pdf. Voir également Bundestag allemand, 13^e rapport intermédiaire de la commission d'étude « internet et la société numérique » – Culture, médias, grand public, Bundestagsdrucksache 17/12542, chapitre 6, 1.1.5.1 « Betreiber von Suchmaschinen », p. 16, et 1.3.4.2 « Suchmaschinen », p. 26, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712542.pdf>.

⁷⁷ Voir l'article 11, paragraphe 1, point 3, du RStV, le rapport du Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias « Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne », janvier 2013, http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_fr.pdf, ainsi que la Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la radiodiffusion de service public à l'ère du numérique : l'avenir du système double (2010/2028(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//FR, qui évoque le « maintien d'une sphère publique ».

⁷⁸ Voir Hahn W. et Vesting T. (éd.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, C.H. Beck, Munich, 2012, point 15 concernant l'article 11d du RStV.

⁷⁹ Voir Moe H., *Public Broadcasters, the Internet and Democracy. Comparing Policy and Exploring Public Media Online*, thèse de philosophie soutenue à l'université de Bergen, 2008, www.academia.edu/971430/Public_Broadcasters_the_Internet_and_Democracy._Comparing_Policy_and_Exploring_Public_Service_Media_Online ; concernant l'accessibilité des offres sur les sites de service public, voir Hahn W. (note 21), point 79 concernant l'article 11d du RStV.

⁸⁰ Voir également Syvertsen T., chapitre 4.

⁸¹ Voir la charte de radiodiffusion de la télévision suédoise (SVT), 3 octobre 2012, présentée en anglais sur www.svt.se/aboutsvt/the-broadcasting-charter et www.svt.se/aboutsvt/the-swedish-public-service-broadcaster, ainsi que l'article 7, paragraphe 1, de la loi sur Yleisradio Oy : « peuvent être fournis ».



Certains législateurs exigent expressément que la radiodiffusion de service public ait une présence en ligne aussi complète que possible (*live streaming*, médiathèque, archives historiques, offres exclusives de contenus audio et vidéo à la demande [exclusivités, séries, etc.], textes accompagnant les programmes, photos, contenus générés par les utilisateurs). Citons par exemple l'article 17b des statuts de la société norvégienne de radiodiffusion NRK, selon lequel NRK est tenue, dans des limites financièrement raisonnables, de mettre à disposition autant de ses programmes radiodiffusés et télévisés que possible, sous forme tant de *live streaming* que d'archives sonores et audiovisuelles ; ceci s'applique au minimum à ses productions propres au cours des sept jours suivant leur diffusion⁸². En vertu de l'article 11, paragraphe 2, de son contrat de service public, la RAI italienne doit elle aussi mettre en place une offre en ligne. Cette convention indique formellement que la RAI ne peut se contenter de proposer un nombre croissant d'émissions de radio et de télévision linéaires en *live streaming*, mais doit aussi progressivement mettre à disposition dans ses archives des contenus de valeur, dans un but de formation, d'éducation et de promotion de la culture. En outre, il est prévu d'augmenter la place des formats développés et produits spécifiquement pour les « nouveaux médias », à même d'inciter le public à l'interaction⁸³.

S'agissant de la conception des sites web des radiodiffuseurs de service public, le principe de base demeure l'existence d'un lien direct avec les programmes ou les émissions⁸⁴. La raison, évidente, en est donnée dans l'article 3 du cahier des charges de France Télévisions : l'offre en ligne doit avant tout prolonger, compléter et enrichir l'offre de programmes télévisés et radiophoniques.

La définition en droit des missions de la radiodiffusion de service public sur internet est un bon exemple de la diversité et, parfois, de l'originalité de la langue juridique en Europe. Partout dans le monde, le mot « internet » sert de terme générique pour désigner toutes les technologies de communication liées au *World Wide Web*, y compris les réseaux sociaux, l'internet des objets et l'internet mobile⁸⁵. Mais cette notion pourtant bien ancrée dans le langage courant ne semble faire son entrée que lentement dans la langue du droit des médias, dont les références évoquent encore beaucoup l'ère analogique.

Certes, certaines dispositions sont parfaitement claires et nomment internet par son nom : ainsi l'article 18, paragraphe 2, point b), du contrat de gestion de la RTBF⁸⁶ en Belgique, l'article 10 de la loi danoise relative à la radio et à la télévision⁸⁷, l'article 12, paragraphe 1, de l'accord-cadre britannique sur la radiodiffusion⁸⁸, l'article 11, paragraphes 1 et 2 du contrat de service public de la RAI en Italie, ou l'article 17 de la loi norvégienne relative à la radiodiffusion. Tout aussi précis sont l'article 114, paragraphe 1, point b), et l'article 114, paragraphe 4, point o), de la loi irlandaise sur la

⁸² Voir Statuts de Norsk rikskringkasting AS (dernière modification de 29 juin 2009), <http://www.nrk.no/about/bylaws-for-nrk-as-1.4029867>.

⁸³ Voir *Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI – Radiotelevisione italiana s.p.a.* (contrat de service public de la RAI), 2010-2012, www.segretariatosociale.rai.it/dl/sociale/website/ContentItem-51423263-15e4-4b02-ad05-95da13a172bf.html. Le contrat 2013-2015 n'est pas encore entré en vigueur.

⁸⁴ Voir l'article 114, paragraphe 1, point b), de la loi irlandaise sur la radiodiffusion (note 17) et l'article 2, paragraphes 1 et 3, de la *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk* (loi autrichienne relative à l'ORF), www.rtr.at/de/m/ORFG.

⁸⁵ Voir la définition dans « Réflexion et analyse de l'UNESCO sur internet », 2011, <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001920/192096f.pdf>.

⁸⁶ Voir le contrat de gestion de la RTBF 2013-2017, <http://archive.pfwb.be/1000000010970b8>.

⁸⁷ Voir *Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* (loi danoise relative à la radio et à la télévision), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=167277> ; version anglaise : The Radio and Television Broadcasting Act, Consolidated Act No. 827 of August 26, 2009, www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Engelsk_side/Promulgation_of_the_Radio_and_Television_Broadcasting_Act_2010.pdf.

⁸⁸ Voir http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.



radiodiffusion, qui emploient le terme « site web » ; l'article 2, paragraphe 1, points 2 et 3, l'article 4e, paragraphe 1, et l'article 4f, paragraphe 1, de la loi relative à l'ORF, dans lesquels il est question d'« offres en ligne » ; ou encore l'article 3 du cahier des charges de France Télévisions, qui évoque le recours aux « services de communication au public en ligne ». En revanche, les notions juridiques figurant dans l'article 2.1, paragraphes 1 et 4, de la loi néerlandaise relative aux médias⁸⁹ (« tous les canaux de diffusion disponibles », « les nouvelles technologies médiatiques et de distribution »), dans l'article 1 du contrat de service public de la RAI (« nouvelles plateformes de distribution »), dans la loi danoise relative à la radio et à la télévision (« toutes les plateformes techniques pertinentes ») et dans l'article 1, paragraphe 1 de la loi finlandaise sur Yleisradio Oy (« réseaux de communication publics ») sont moins limpides. Quant à l'article 11d, paragraphe 1, du RStV allemand, il opte pour une solution encore différente en parlant de « télémédias ».

Les contenus devant être mis à disposition sont eux aussi définis de façon variable. Le plus souvent, il est question de façon générale de « services » (article 1, paragraphe 1, de la loi sur Yleisradio Oy), de « services complémentaires » (charte de radiodiffusion de la télévision suédoise), de « services supplémentaires » ou « services de contenus » (article 7, paragraphe 1, de la loi sur Yleisradio Oy) ou de « services audiovisuels (non linéaires) de médias et de communication (à la demande) » (article 1, paragraphe 2, point 4, de la loi danoise relative à la radio et à la télévision ; article 44-I de la loi Léotard en lien avec les articles 3, 21 et 22 du cahier des charges de France Télévisions ; article 114, paragraphe 1, point h), et article 4, paragraphe 1, de la loi irlandaise sur la radiodiffusion), ou encore de « services internet » (article 18.2, point b), du contrat de gestion de la RTBF) ou de « services en ligne » (article 5, paragraphe 1, point a), de la charte royale de la BBC). Seuls l'article 11, paragraphe 2, du contrat de service public de la RAI, l'article 114, paragraphe 1, point b), et l'article 114, paragraphe 4, point o), de la loi irlandaise sur la radiodiffusion, et l'article 17 de la loi norvégienne relative à la radiodiffusion nomment explicitement ce dont il est au fond question partout, à savoir des « programmes radiophoniques et télévisés » – voire, dans la loi danoise relative à la radio et à la télévision, « des textes, des sons et des images ».

2.3. Liberté d'opinion et d'information et mission en ligne

Toutes les normes juridiques pertinentes indiquent clairement, sous une forme ou sous une autre, que la présence en ligne des radiodiffuseurs relève, du point de vue des contenus, de la mission générale de radiodiffusion de service public ; citons ainsi l'article 44-I de la loi Léotard et l'article 2.1., paragraphe 4, de la loi néerlandaise relative aux médias. Dans toutes les lois relatives à la radiodiffusion, le mandat de programmation est défini en termes abstraits et généraux (voir l'article 11, paragraphe 1, du RStV), mais des dispositions opérationnelles d'application obligatoire figurent généralement dans une charte ou dans un contrat liant, la plupart du temps, le ministère compétent et le radiodiffuseur (cahier des charges, contrat de gestion, contrat de service public, charte de radiodiffusion de service public, charte royale, accord-cadre, charte de services, licence, etc.).

On attend de la radiodiffusion de service public qu'elle génère de la valeur ajoutée pour la collectivité (« *public value* ») en contribuant à atteindre les objectifs de communication de la société démocratique, et les textes expriment cette attente de façons très variées. Dans la plupart des sources de droit analysées, l'Etat enjoint aux radiodiffuseurs d'impulser des débats publics sur tous les sujets importants pour la formation de l'opinion politique ; le législateur attend dans ce cadre

⁸⁹ Voir *Mediawet 2008* (loi néerlandaise relative aux médias), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/> ainsi que *The Media Act 1987*, www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/ned/mediaact.pdf.



une prise en compte aussi exhaustive que possible du besoin d'information des citoyens. Selon l'article 11, paragraphe 1 du RStV, en lien avec son article 11d, la radiodiffusion de service public doit, en tant que « vecteur contribuant au développement de la liberté d'opinion individuelle et publique », « permettre à toutes les catégories de la population de participer à la société de l'information et répondre ainsi aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société⁹⁰ ». De même, l'article 1 du contrat de service public de la RAI indique qu'il convient de se préoccuper des « exigences démocratiques, sociales et culturelles » de la société, et selon l'article 7, paragraphe 2, de la loi finlandaise sur Yleisradio Oy, les programmes, qui « soutiennent la démocratie », doivent offrir à tout un chacun la possibilité de s'engager en faveur d'objectifs politiques. Dans tous les cas, les attentes sont liées à une réflexion de fond sur l'importance d'une opinion publique démocratique pour l'exercice des droits fondamentaux, telle que celle développée, par exemple, par le philosophe allemand Jürgen Habermas⁹¹.

Parmi les exigences minimales adressées à tous les programmes présentant un contenu informatif figurent « l'objectivité et l'impartialité de la couverture médiatique, ainsi que le pluralisme des opinions et l'équilibre de toutes les offres » (article 11, paragraphe 2, du RStV). En Pologne, l'article 21, paragraphe 1, de la loi de 1992 sur la radio et la télévision, en lien avec son article 21, paragraphe 2, point 1, exige que tous les services (y compris les émissions d'information), soient pluralistes, indépendants, équilibrés, innovants, intègres et de qualité, mais aussi « empreints d'une volonté de maintenir le crédit de la radiodiffusion de service public⁹² ». En Suisse l'article 4 (2) LRTV attend notamment des journalistes des médias de service public qu'ils s'attachent à présenter les faits et les événements de façon fidèle, « et [permettent] au public de se faire sa propre opinion », tandis que l'article 39 de la loi irlandaise sur la radiodiffusion prévoit que les reportages d'actualité respectent un principe d'impartialité, de retenue et d'équilibre, en particulier en cas de débat public sujet à controverse.

Les pratiques et sentiments religieux pèsent aussi sur les convictions politiques. Si de nombreux pays soumettent la couverture des sujets relatifs aux questions religieuses et idéologiques à un impératif de neutralité, l'article 21, paragraphe 2, point 6), de la loi polonaise sur la radio et la télévision, interdit à la radiodiffusion de service public de manquer de respect au christianisme (et à lui seul). Tenant notamment compte du lien systématique établi avec l'article 18, paragraphe 2, de la même loi, selon lequel l'ensemble des programmes radiodiffusés doivent « respecter les convictions religieuses du grand public et en particulier le système de valeurs chrétien », le Tribunal constitutionnel polonais a précisé dans une de ses décisions que l'article 21, paragraphe 2, point 6, s'appliquait indifféremment à toutes les confessions. Cette décision a mis fin à un débat de longue date⁹³.

Le mandat de la radiodiffusion polonaise de service public est d'ailleurs défini en des termes qui font figure d'exception dans le paysage juridique de la radiodiffusion en Europe. Parmi ses missions figurent ainsi le renforcement des liens familiaux (article 21, paragraphe 2, point 7), la propagation d'un mode de vie sain et notamment du sport (article 21, paragraphe 2, points 7a et

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Voir Habermas J., *L'espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1988, traduit de l'allemand par Marc de Launay.

⁹² Voir *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 o radiofonii i telewizji* (loi polonaise sur la radio et la télévision), www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/02012011_ustawa_rtv.pdf ; version anglaise : *Broadcasting act of December 29, 1992*, www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/office/broadcasting-act_10-08-2011.pdf.

⁹³ Tribunal constitutionnel de la République de Pologne, décision du 2 mars 1994, W 3/93 ; voir également Ritlewski K. M., *Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk. Anforderungen aus dem Funktionsauftrag und Regelungen zur Sicherung in Deutschland und Polen*, Peter Lang, Francfort, p. 331.



7b), mais aussi la lutte permanente contre les fléaux sociaux tels que l'absence de logement, la pauvreté et le chômage.

Pour que l'information devienne savoir, il faut pouvoir la hiérarchiser correctement – c'est ce que nous a appris la science de l'information et ce qui nous a conduits à inclure la transmission de contenus sous forme d'images (au sens strict ou dans une acception plus large) dans l'éventail des tâches incombant à la radiodiffusion de service public. En conséquence, l'élaboration d'émissions d'information doit passer par une réflexion constante sur la possibilité de créer des occasions d'apprendre grâce à une approche éducative (citons simplement ici l'article 7 de la loi finlandaise sur Yleisradio Oy). A cet égard, internet offre toute une gamme de possibilités à la radiodiffusion de service public. On renverra aux sites BBC ARTS, CULTUREBOX francetvinfo et RAI cultura pour des exemples particulièrement réussis en la matière.

2.4. Epilogue

« Enrichir la vie des gens... ». Malgré la nécessaire transmission du savoir, la radiodiffusion de service public ne peut pas négliger le besoin de divertissement du public. Mais où placer les priorités, avec la tension qui existe entre information et divertissement, afin que, comme l'indique l'article 48 de la loi Léotard, la radiodiffusion remplisse sa « mission éducative, culturelle et sociale » tout en conservant une popularité constante ? Eternel dilemme, qui trouve une réponse différente à chaque époque. Dans un espace culturel aussi diversifié que l'Europe, une solution uniforme serait en tout état de cause impensable.

Pour finir, jetons un œil à la scène musicale londonienne, qui réserve toujours son lot de surprises et de nouvelles perceptions. Tandis que la BBC, affectueusement surnommée « tatie » par de nombreux Britanniques, s'efforce de suivre l'air du temps en soumettant ses programmes à diverses « cures de jouvence », un jeune duo pop britannique a eu l'idée de se baptiser « Public Service Broadcasting » (littéralement « radiodiffusion de service public ») et d'intituler son deuxième album *Inform – Educate – Entertain* (« informer, éduquer, divertir »). Les connaisseurs des finesses de l'humour anglais étaient dans un premier temps en droit de se demander s'il fallait considérer le guitariste J. Willgoose Esq. et son batteur Wigglesworth comme le pendant anglo-saxon du *Palast Orchester* berlinois fondé par Max Raabe. Mais lorsque l'on découvre leurs images et sons d'archives savamment intégrés à des univers sonores mêlant guitare, banjo, claviers, batterie et ordinateur, c'est plutôt à *Penguin Cafe Orchestra* que l'on pense. Les professionnels de la musique sont enthousiastes, quoi qu'il en soit. Lorsque la critique musicale de la radio de l'ORF FM4 rapporte ses impressions, elle parle d'une « ère d'espoir révolue » qui se trouve transposée « ici et maintenant⁹⁴ », tandis que *l'Irish Times* relève la réalisation superbe de l'album⁹⁵.

La clé du succès, pour Public Service Broadcasting, réside dans un mélange habile d'impressions acoustiques et optiques qui fait revivre le souvenir de certaines époques – pas n'importe lesquelles, mais des moments particuliers de l'Histoire qui dans la mémoire collective sont liés à l'optimisme d'un nouveau départ porté par l'espoir et la confiance. En studio comme sur scène, le duo fait clairement preuve d'un flair très sûr quant à la façon la plus convaincante de combiner les composantes du credo « informer – éduquer – divertir ».

⁹⁴ Voir Umbauer E., « Ein außergewöhnliches Bandprojekt », site de la radio FM 4 ORF, 22 avril 2013, <http://fm4.orf.at/stories/1733726/>.

⁹⁵ Voir Clayton-Lea T., « Public Service Broadcasting: Inform - Educate – Entertain », *The Irish Times*, 15 novembre 2013, www.irishtimes.com/culture/music/public-service-broadcasting-inform-educate-entertain-1.1594778.



Revenons à la description du mandat de la radiodiffusion de service public, qui emploie les mêmes termes. La conclusion n'est-elle pas évidente ? Il est avant tout nécessaire de trouver une façon intelligente d'associer forme et contenu, pour susciter aussi l'intérêt des citoyens qui recherchent moins dans la radiodiffusion un écho à leurs idéaux sociopolitiques qu'une langue formelle restituant une sensibilité face à la vie. Il est permis de supposer que les concepteurs de programmes chevronnés possèdent les qualifications nécessaires pour ce faire. Nous ne manquons pas non plus de jeunes créatifs, qui osent des expériences passionnantes reposant sur l'interaction avec le public, comme on peut le voir sur de nombreux portails dédiés à la jeunesse dans toute l'Europe (de BBC Radio 1Xtra à WDR 1Live en passant par NRK P3).

Enrichir la vie des spectateurs avec imagination et professionnalisme. Pourquoi les médias de service public n'y parviendraient-ils pas à nouveau à l'avenir ? Au-delà du *hic et nunc* et surtout, dans le web mondial.





Modèles de financement dans une sélection de pays européens





3. Etude comparative de certains modèles de financement de la radiodiffusion en Europe

Sebastian Schweda, EMR

Comment est financée la radiodiffusion de service public en Europe, comment s'organisent dans le détail les modèles fondés sur la redevance et quel est l'impact des offres en ligne sur ces systèmes de financement ? C'est à ces questions que s'intéresse le présent article, qui propose une analyse juridique comparative des modèles de financement de la radiodiffusion dans douze pays européens : l'Autriche, la Belgique (et ses trois subdivisions : région Bruxelles-Capitale, région flamande et région wallonne), le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède. Pour chacun, nous avons étudié si certains diffuseurs (et, le cas échéant, lesquels) se finançaient grâce à une redevance prévue par la loi, mais aussi comment étaient calculées et perçues ces contributions (qui en est redevable, qui se charge de leur recouvrement, qui décide de leur répartition et selon quelles modalités). Nous avons en outre enquêté sur le montant actuel de ces redevances. Enfin, l'article étudie également les répercussions du développement des contenus en ligne sur le fonctionnement des modèles de financement par la redevance, qu'ils découlent de la loi ou de l'organisation pratique des différents systèmes.

3.1. Les sources de financement des offres de radiodiffusion

Différents modèles coexistent en matière de financement des activités de radiodiffusion : les programmes peuvent être financés à 100 % par la publicité, exclusivement par des fonds publics, ou encore via une redevance acquittée par les spectateurs (potentiels).

La commercialisation d'espaces publicitaires représente la principale source de financement des radiodiffuseurs commerciaux en libre accès. Les radiodiffuseurs publics puisent essentiellement leurs revenus soit directement dans les finances publiques, soit dans des redevances fixées par la loi. Enfin, dans le cas des offres des radiodiffuseurs privés sans publicité (télévision à péage, par exemple), la principale source de financement est un abonnement contractuel souscrit par les usagers.

En revanche, on ne constate pas de différences dans le financement en fonction du type de contenu mis à disposition ou du type de diffusion choisi. La méthode de financement semble indépendante de l'utilisation qui est faite des recettes (pour la production d'offres de radiodiffusion classique, linéaire, ou pour celle de vidéos en ligne, contenus audio et/ou textuels à la demande) et du mode de diffusion des contenus (consultables exclusivement via les modes de diffusion traditionnels tels que la télévision terrestre, le câble ou le satellite, ou au contraire uniquement sur internet, ou encore sur l'ensemble des canaux de diffusion).

Dans certains pays, la radiodiffusion de service public est elle aussi financée en partie par la publicité (par exemple en Autriche, au Danemark, en Hongrie, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni). En règle générale, cette source de financement n'est toutefois pas majoritaire. Seuls la Pologne et le Royaume-Uni font exception à cet égard : en Pologne, les recettes publicitaires représentent la principale source de financement de la radiodiffusion de service public. Au Royaume-Uni, deux modèles sont appliqués en parallèle : si la British Broadcasting Corporation (BBC)



est exclusivement financée par la redevance, les diffuseurs de service public Channel 4, ITV et Five ne perçoivent aucune part de la redevance et subviennent à leurs dépenses principalement grâce aux revenus publicitaires. L'Österreichischer Rundfunk (ORF) et Raidió Teilifís Éireann (RTE), les radiodiffuseurs de service public autrichien et irlandais sont, quant à eux, financés à parts égales par la redevance et par la publicité.

Le système danois combine plusieurs modèles de financement, en fonction du radiodiffuseur considéré : si Danmarks Radio (DR) et les antennes régionales de TV 2 tirent leurs revenus des redevances et d'autres sources variées⁹⁶ (ventes de programmes, services annexes, aides publiques ou bénéfiques), ce n'est pas le cas de l'offre nationale de TV 2 et des quatrième et cinquième stations de radio FM, dont la loi indique qu'elles doivent se financer intégralement par leurs propres moyens. Elles ne bénéficient donc pas de la redistribution de la redevance⁹⁷. Parallèlement, une aide d'Etat indirecte est autorisée pour TV 2, sous la forme de crédits à taux préférentiels. La loi interdit toute publicité sur DR⁹⁸.

Exception faite des cas susmentionnés de financement propre ou par la publicité, la radiodiffusion de service public tire ses revenus, selon le cadre juridique, de versements directs provenant du budget de l'Etat, ou de redevances perçues soit par l'intermédiaire de l'Etat soit par un organisme ad hoc. Les modèles financés par la redevance méritent une étude plus approfondie, car ils sont organisés selon des modalités très variées. Les offres reposant au moins en partie sur un financement par la redevance représentent en outre la grande majorité des modèles dans les pays étudiés. La Finlande constitue une exception en la matière, car elle ne prélève plus de redevance audiovisuelle depuis une réforme législative intervenue en 2013. A la place, une taxe à part sur le revenu est dorénavant prélevée ; elle est dans un premier temps affectée au budget de l'Etat, mais sert exclusivement à financer le radiodiffuseur de service public Yleisradio (YLE).

Les pays de l'étude dans lesquels la radiodiffusion de service public est financée autrement que par la redevance ont eux aussi connu différents modèles successifs : les Pays-Bas n'ont ainsi supprimé la redevance qu'en 2000 ; depuis, le radiodiffuseur de service public est financé pour l'essentiel par une subvention de l'Etat, ainsi que grâce à ses recettes publicitaires et à ses activités propres⁹⁹ (contributions des membres, formes autorisées de parrainage, publication d'un guide des programmes, droits sur la propriété intellectuelle et activités dites « annexes »). En Belgique, dans la région flamande et la région Bruxelles-Capitale, les redevances audiovisuelles ont été supprimées respectivement en 2001 et en 2002. Ce sont désormais les budgets des régions qui mettent les moyens nécessaires à la disposition des radiodiffuseurs de service public, en puisant dans les recettes fiscales générales. Les taux d'imposition ont été ajustés afin que le niveau de recettes soit suffisant. La Hongrie a aboli en 2002 le financement de la radiodiffusion de service public par la redevance. Le modèle actuel, instauré par la loi sur les médias de 2010, prévoit un financement par

⁹⁶ Article 11, paragraphe 7, article 15, paragraphe 2, et article 35 de la *Lov om radio- og fjernsynsvirksomheder* (loi danoise relative à la radio et à la télévision), loi n° 477 du 6 mai 2010 ; version anglaise disponible sur :

www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Engelsk_side/Promulgation_of_the_Radio_and_Televisi_on_Broadcasting_Act_2010.pdf.

⁹⁷ Article 11, paragraphes 8 et 9, de la loi danoise relative à la radio et à la télévision.

⁹⁸ En Suède, ne peuvent bénéficier du financement par la redevance que les radiodiffuseurs dont la licence comporte une interdiction de diffuser de la publicité. Voir *Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst* (loi de financement de la radio et de la télévision au service du public) ; version anglaise disponible sur

www.radiotjanst.se/Documents/Lagar_och_reglar/The%20Act%20on%20Financing%20of%20Radio%20and%20Television%20in%20the%20service%20of%20the%20public.pdf.

⁹⁹ Bron C. M., « Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public », in Nikoltchev S. (éd.), *Médias de service public : pas de contenu sans financement*, IRIS plus 2010-4, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2010,

www.obs.coe.int/documents/205595/264589/IRIS+plus+2010fr4LA.pdf.



l'Etat reposant sur le nombre total de foyers hongrois. La somme à acquitter chaque mois pour un foyer est fixée par la loi et représente environ 4,50 EUR¹⁰⁰.

3.2. Le modèle du financement par la redevance

Certains services de radiodiffusion étant financés par une redevance en vertu de la loi (en Autriche, en Belgique [région wallonne], au Danemark, en France, en Irlande, en Italie, en Pologne, au Royaume-Uni et en Suède), la question se pose de savoir quel est le montant de cette redevance, qui doit l'acquitter, comment elle est perçue et selon quelles modalités elle est répartie entre les radiodiffuseurs qui en bénéficient. Nous allons examiner ces points de façon plus détaillée dans la partie qui vient, en distinguant médias traditionnels et médias en ligne lorsqu'il existe une différence de traitement.

3.2.1. Calcul de la redevance

Selon les pays, le montant de la redevance est déterminé soit par des dispositions légales (en Belgique [région wallonne], en France, en Pologne et en Suède), soit par le gouvernement (Italie) ou un organe gouvernemental compétent (Royaume-Uni, Danemark avec la participation du Parlement). Dans ce second cas de figure, le montant peut être fixé de façon annuelle (Danemark, Italie) ou après négociation entre les radiodiffuseurs bénéficiant de la redevance et le gouvernement (Royaume-Uni). En Autriche, ce sont les conseils de surveillance des radiodiffuseurs bénéficiant de la redevance qui établissent son montant de concert avec les autorités gouvernementales. En Pologne, le Conseil national de la radiophonie et de la télévision (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRiT) peut réviser le montant de la redevance par arrêté, en tenant compte des moyens nécessaires pour couvrir les frais engendrés par l'accomplissement de la mission de service public¹⁰¹.

On peut distinguer ici les redevances correspondant uniquement à la radio, qui sont plus faibles que celles couvrant radio et télévision¹⁰². En revanche, aucune différence n'apparaît dans le calcul de la redevance entre offres linéaires et non linéaires, ou entre offres classiques de radiodiffusion et services proposés exclusivement en ligne.

Les modèles autrichien et britannique méritent un examen plus poussé. En Autriche, les redevances comportent plusieurs composantes. L'essentiel de la somme collectée auprès des redevables est constitué par le « *Programmentgelt* », redevance dont bénéficie au premier chef l'ORF, unique radiodiffuseur de service public, et qui sert au financement de ses programmes. Le montant du *Programmentgelt* inclut une part de TVA et la rémunération de GIS (Gebühren Info Service GmbH), l'organisme institué par la loi aux fins de collecter la redevance¹⁰³. Outre le

¹⁰⁰ Pour de plus amples informations sur le modèle de financement hongrois, voir dans le présent numéro d'IRIS Spécial, Polyák G. et Urbán A., « Le financement des médias de service public hongrois ».

¹⁰¹ Article 3, paragraphe 5, de la *Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych* (loi du 21 avril 2005 relative aux redevances) ; version anglaise disponible sur :

www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/licence_fees_act_31012013.pdf.

¹⁰² Ainsi en Autriche : voir les tableaux des redevances (télévision et radio) sur <https://www.gis.at/gebuehren/uebersicht/>.

¹⁰³ Article 31 de l'*ORF-Gesetz* (loi relative à l'ORF) dans sa version actuelle, disponible sur

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>.



Programmentgelt, une redevance audiovisuelle (*Rundfunkgebühr*) doit être acquittée, qui est destinée au ministère fédéral des Finances¹⁰⁴. Sur le principe, elle est prélevée par appareil ; les foyers ou les établissements comptant plusieurs appareils ne la paient cependant qu'une fois. Enfin, entrent également dans le total à recouvrer une contribution au développement artistique (*Kunstförderungsbeitrag*) qui revient à l'Etat fédéral¹⁰⁵, une taxe prévue dans le droit de certains Länder et qui alimente le budget du Land concerné, ainsi que la TVA sur la part de la redevance qui est affectée aux budgets publics.

L'ORF joue un rôle prépondérant dans la fixation du montant du *Programmentgelt* : celui-ci est déterminé à la demande du directeur général de l'ORF par le conseil de la fondation de l'ORF avec la participation du conseil de défense des intérêts du public du radiodiffuseur et de l'autorité de régulation (KommAustria, l'instance de contrôle). L'article 31 de la loi relative à l'ORF définit les exigences matérielles et procédurales applicables. Le conseil de la fondation de l'ORF est un organe de surveillance interne dont les membres sont issus, dans des proportions variables, du gouvernement fédéral (compte étant tenu, dans une certaine mesure, du rapport de forces au Parlement), des Länder, du conseil de défense des intérêts du public de l'ORF et du comité central d'entreprise¹⁰⁶.

Le système autrichien de redevance ne fait pas l'unanimité. En 2012, le directeur général de l'ORF s'est déclaré en faveur de l'instauration d'une taxe par foyer sur le modèle de l'Allemagne, où la contribution instaurée en 2013 n'est plus liée à la détention d'un appareil récepteur, mais est prélevée auprès de chaque foyer¹⁰⁷.

Au Royaume-Uni, le montant de la redevance est établi par voie de négociation. Le gouvernement et le conseil d'administration de la BBC (*BBC Trust*) doivent s'accorder sur un montant adéquat, entériné ensuite par le ministère compétent (ministère de la Culture, des Médias et des Sports – DCMS) au moyen d'une modification du règlement de 2004 relatif aux communications (*The Communications (Television Licensing) Regulations 2004*)¹⁰⁸. Le DCMS peut à cette occasion prévoir des réductions ou des exonérations pour certaines populations (actuellement, par exemple, pour les aveugles et les plus de 75 ans), selon un principe existant également dans d'autres pays.

Parmi les offres financées par les impôts, signalons encore le système néerlandais. Afin de garantir la qualité des programmes, la loi dispose que les moyens étatiques auxquels ont droit les médias publics doivent permettre l'existence d'une offre de grande qualité et garantir la continuité du financement¹⁰⁹. La société mère Nederlandse Publieke Omroep (NPO) et les médias publics nationaux organisés en son sein sont ainsi financés par la « contribution médias à l'Etat » qui sert également au financement d'autres missions relatives à la politique des médias, telles que la radiotélévision destinée à l'étranger ou l'autorité de régulation des médias, le *Commissariaat voor*

¹⁰⁴ Article 3 de la *Rundfunkgebührengesetz* (loi relative à la redevance audiovisuelle, RGG) ; version en vigueur disponible sur : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10012892>.

¹⁰⁵ Article 1 de la *Kunstförderungsbeitragsgesetz* (loi relative à la contribution au développement artistique) ; version en vigueur disponible sur : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009512>.

¹⁰⁶ Article 20 de la loi relative à l'ORF.

¹⁰⁷ Voir le *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* (traité inter-Länder sur la redevance audiovisuelle – RBStV) ; version en vigueur disponible sur : https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2251&bes_id=19124&aufgehoben=N.

¹⁰⁸ *The Communications (Television Licensing) Regulations 2004* (règlement sur les communications), Statutory Instruments, 2004, n° 692 ; disponible sur : www.legislation.gov.uk/uk/si/2004/692/contents/made.

¹⁰⁹ Article 2.143 de la *Mediawet 2008* (loi néerlandaise relative aux médias) ; version en vigueur disponible sur http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/geldigheidsdatum_29-05-2015.



de Media¹¹⁰ (CvdM). Chaque année avant le 15 septembre, NPO présente un budget pour ses services de médias publics nationaux au ministère de l'Education, de la Culture et de la Science, ainsi qu'au CvdM. Le ministère élabore le budget définitif avant le 1^{er} décembre, après avis du CvdM. Les médias publics régionaux et locaux dépendent des moyens financiers des provinces ou des communes¹¹¹.

3.2.2. Montant des redevances

D'importants écarts apparaissent également dans le montant des redevances. Si l'on exclut les Etats n'imposant pas une telle contribution, la somme à verser pour la possession d'un téléviseur atteint chaque année un montant compris entre 100 EUR (Belgique – région wallonne) et 331 EUR environ (2 460 DKK au Danemark).

En Autriche, le montant varie d'un Land à l'autre ; en outre, les redevances ne servent pas seulement à financer le radiodiffuseur de service public ORF, mais comportent aussi des taxes et une contribution au financement de la vie artistique. Pour le contribuable détenant uniquement un poste de radio, la redevance coûte en Autriche entre 69,36 EUR et 88,56 EUR ; avec un téléviseur en sus, elle atteint entre 237,36 EUR et 302,16 EUR. Au Royaume-Uni, la loi prévoit une redevance réduite de 49 GBP environ (soit environ 68,50 EUR) pour les téléviseurs en noir et blanc.

En Finlande, la taxe destinée à financer la radiodiffusion est échelonnée en fonction des revenus du contribuable : le taux de base est de 0,68 %, pour un montant plafonné à 140 EUR. Les revenus annuels inférieurs à 7 353 EUR étant exonérés, le montant minimal de la taxe est de 50 EUR¹¹².

Au vu des éléments à disposition, il ne semble pas que l'introduction des offres en ligne ait eu une influence déterminante sur le montant des redevances par le passé. Dans les pays où celui-ci est fixé par la loi¹¹³, en particulier, le fait que les radiodiffuseurs se trouvent par exemple en situation difficile ne devrait avoir quasiment aucune incidence sur les nouveaux services. Au Royaume-Uni aussi, où le niveau de la redevance est fixé par le DCMS, aucun changement n'est à signaler depuis 2010 et le montant devrait rester fixe jusqu'à 2017. De même, au Danemark et en Italie, c'est à un organe gouvernemental qu'il incombe d'établir le niveau de la redevance par arrêté. Au cours des dernières années, les hausses de redevance dans ces deux pays ont été rares et modérées, et leur motif est inconnu¹¹⁴. Dans les pays étudiés, aucune augmentation inhabituelle de la ou des redevances n'a été observée. On peut donc en conclure que les radiodiffuseurs proposant de nouveaux services en ligne les financent principalement sur leurs recettes courantes et prévoient, le cas échéant, des coupes à d'autres postes ; en tout état de cause, les dépenses supplémentaires occasionnées par ces services ne peuvent pas être corrélées directement à une augmentation de la redevance.

¹¹⁰ Article 2.146 de la loi néerlandaise relative aux médias.

¹¹¹ Articles 2.170 et 2.170a de la loi néerlandaise relative aux médias.

¹¹² www.vero.fi/en-US/Individuals/Payments/Public_broadcasting_tax.

¹¹³ Il en est ainsi en Belgique, région wallonne (voir l'article 3 de la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision, version en vigueur disponible sur : <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=2682>), en France (article 1605 III du Code général des impôts [CGI], indexation sur l'indice annuel des prix à la consommation, version en vigueur disponible sur :

www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577) et en Suède (article 7 de la loi [1989:41], voir note 4).

¹¹⁴ Voir, pour le Danemark, *Bekendtgørelse om medielicens* (ordonnance sur la redevance médias), BEK n° 1580 du 27 décembre 2014, disponible sur : <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=166986> ; pour l'Italie, *Decreto ministeriale del 17 dicembre 2013*, www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Canone_rai_2014_firmato_no_aumento.pdf.



3.2.3. Définition des redevables

Actuellement, c'est principalement la détention d'un téléviseur ou, plus généralement, d'un récepteur de radiodiffusion, qui détermine l'obligation d'acquitter la redevance. Dans ses modalités concrètes, ce principe connaît cependant des variantes : dans certains pays, seuls les particuliers sont redevables, dans d'autres (comme la France¹¹⁵ et la Suède¹¹⁶), les entreprises sont également concernées. Dans la plupart des cas, l'obligation naît de la possession (région wallonne de Belgique, Danemark) ou de la capacité de réception (Autriche, Italie, Suisse) d'un récepteur de radiodiffusion ou de la détention d'un téléviseur (France¹¹⁷, Irlande, Suède). Au Royaume-Uni, il faut acquérir une licence payante avant l'installation ou l'utilisation d'un récepteur de télévision¹¹⁸. En Belgique (région wallonne), vendeurs et loueurs de téléviseurs doivent également payer la redevance audiovisuelle¹¹⁹ ; une redevance est due pour tout appareil installé à titre lucratif¹²⁰. Au Danemark, la définition des redevables est peu précise : la loi indique simplement qu'une taxe « doit être acquittée » sur les appareils pouvant recevoir et retransmettre des programmes ou services de télévision ou des programmes radiophoniques diffusés au grand public¹²¹. Seule l'Autriche a envisagé une contribution indépendante de la détention d'un récepteur de télévision, sur le modèle du système instauré en Allemagne en 2013, mais ne l'a pas mise en œuvre à ce jour.

La notion de récepteur de radio ou de télévision s'accompagne le plus souvent d'une définition ouverte, de façon à recouvrir tous les appareils en mesure de retransmettre des contenus de radio ou de télévision linéaires¹²². Si le terme peut donc aussi désigner des appareils permettant de consulter des contenus sur internet, cela signifie toutefois que la possibilité de recevoir ou la disponibilité de contenus spécialement conçus pour une exploitation en ligne n'a pour l'heure pas d'influence déterminante sur la question de la soumission à la redevance dans les pays étudiés.

Plusieurs Etats ont mis en place des exonérations, pour des motifs sociaux, à l'obligation d'acquitter la redevance, par exemple en raison d'un âge avancé, d'un handicap visuel ou de faibles revenus (ainsi en Irlande, en Pologne et au Royaume-Uni).

¹¹⁵ Article 1605 II du CGI ; version en vigueur disponible sur :

www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577 ; voir note 20.

¹¹⁶ Articles 4 et 5 de la loi (1989:41) ; voir note 4.

¹¹⁷ La contribution à l'audiovisuel public est due par toute personne soumise à la taxe d'habitation à condition de détenir (au moins) un téléviseur (la possession d'un téléviseur est alors présumée, voir article 1605 alinéa II point 1° du CGI), ainsi que toute personne physique ou morale détenant un téléviseur dans un local commercial au cours de l'exercice fiscal (article 1605 alinéa II du CGI).

¹¹⁸ Article 363, paragraphe 1, du *Communications Act 2003* (loi sur les communications) ; version consolidée disponible sur :

www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents. Les commerçants qui installent ou utilisent un téléviseur uniquement dans le cadre d'une livraison à un acheteur, ou à des fins de tests, de démonstration ou de réparation, sont exemptés de licence.

¹¹⁹ Article 3 de la loi wallonne relative aux redevances radio et télévision ; voir note 20.

¹²⁰ Article 4 de la loi wallonne relative aux redevances radio et télévision ; voir note 20.

¹²¹ Article 69 I, II de la loi danoise relative à la radio et à la télévision ; voir note 2.

¹²² Voir les définitions en France (article 1605 22 du CGI, voir note 22), en Irlande (article 140, paragraphe 1, de la loi irlandaise sur la radiodiffusion, disponible sur : www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0018/), en Suède (article 2 de la loi [1989:41], voir note 4) et au Royaume-Uni (article 368 de la loi sur les communications, voir note 25 ; article 9 du règlement sur les communications, voir note 15). Au Danemark aussi, le critère réside dans la possibilité de recevoir ou de retransmettre des programmes ou services radiophoniques ou télévisuels qui sont diffusés au grand public (article 69, paragraphes 1 et 2 de la loi danoise relative à la radio et à la télévision, voir note 2). Cependant, l'ordonnance ministérielle établissant la redevance de radiodiffusion comprend aussi sous ce terme les ordinateurs, dispositifs de télécommunication mobiles et autres appareils pouvant recevoir et retransmettre des programmes ou des services mis à disposition via un accès internet (voir l'article 1, paragraphe 2, de l'ordonnance danoise sur la redevance médias, note 21).



3.2.4. Recouvrement de la redevance

Selon le cas, le recouvrement de la redevance est assuré par les autorités étatiques (région wallonne en Belgique¹²³, France¹²⁴, Italie¹²⁵) ou par une entreprise (par la poste, An Post, en Irlande), mais aussi parfois par les radiodiffuseurs de service public eux-mêmes ou en leur nom. Ainsi, en Suède, c'est à Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), l'entreprise commune regroupant les radiodiffuseurs publics Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio et Sveriges Utbildningsradio (UR) qu'il incombe de recouvrer la redevance¹²⁶. Au Danemark, c'est DR qui a le mandat légal de prélever les redevances¹²⁷, y compris pour les antennes régionales de TV 2. Au Royaume-Uni, le recouvrement est effectué par des entreprises ayant le statut d'autorité agissant pour la BBC, sous la marque « TV Licensing ». En Autriche, la redevance composée d'une part destinée au budget fédéral et d'une contribution au titre de la réception des programmes est recouvrée par GIS, une coentreprise entre la République fédérale d'Autriche et l'ORF¹²⁸.

3.2.5. Répartition de la redevance

D'un pays à l'autre, la part de la redevance collectée revenant à chaque radiodiffuseur susceptible d'en bénéficier et son mode de calcul varient fortement. En Autriche, l'Etat fédéral et l'ORF perçoivent des transferts directement de l'organisme de recouvrement GIS, selon la part des redevances que leur accorde la loi¹²⁹. A l'inverse, en France et en Belgique (région wallonne), le produit de la redevance est d'abord versé au budget général de l'Etat (ou de la région). En France, c'est le Parlement¹³⁰ qui décide du montant et de la répartition des financements entre les diffuseurs. En Wallonie, cette tâche incombe au parlement régional, mais la mise en œuvre est le fait des communautés française et germanophone, pour les radiodiffuseurs de service public relevant de leur ressort respectif¹³¹. En Italie, la redevance est également recouvrée par les autorités étatiques, mais immédiatement reversée au seul établissement habilité à en bénéficier, la Radiotelevisione italiana S.p.A. (RAI), détenue à 99,56 % par l'Etat¹³².

En Irlande, An Post est juridiquement tenue de reverser à RTE le produit des redevances télévisuelles qu'elle a collectées. Viennent toutefois en déduction les dépenses consenties par le

¹²³ Le recouvrement est assuré par le « service désigné par le gouvernement wallon » (actuellement la direction générale opérationnelle de la fiscalité – DGO 7 –, département de la fiscalité spécifique, du Service public de Wallonie), sur réception d'une invitation à payer (article 9, paragraphe 1, de la loi relative aux redevances radio et télévision), selon la procédure définie dans le décret wallon du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes (dans sa version en vigueur, disponible sur : <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/DETAX003.htm>).

¹²⁴ Le recouvrement est effectué par l'administration fiscale conjointement avec la taxe d'habitation, voir article 1605 bis du CGI, note 22.

¹²⁵ Le recouvrement est assuré par l'administration fiscale (*Agenzia delle Entrate*, bureau des recettes fiscales).

¹²⁶ Voir www.radiotjanst.se/en/About-Radiotjanst/Owner-and-board/ : les parts de RIKAB appartiennent pour 61 % à SVT, 34 % à Sveriges Radio et 5 % à UR.

¹²⁷ Article 69a, paragraphe 1, de la loi danoise relative à la radio et à la télévision, voir note 2.

¹²⁸ Article 4, paragraphe 1 et article 5, paragraphe 2, de la RGG, voir note 11.

¹²⁹ Voir plus haut sous « calcul de la redevance ».

¹³⁰ Article 53, paragraphe 1, point 3, de la Loi n° 68-1067 relative à la liberté de communication ; version en vigueur disponible sur : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930.

¹³¹ La région met des moyens à disposition des communautés francophone et germanophone de façon à compenser le manque à gagner pour les radiodiffuseurs de service public que sont la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) et Belgischer Rundfunk (BRF).

¹³² La RAI est financée à hauteur de 57 % par la redevance et pour 35 % par la publicité. Ses autres recettes proviennent par exemple des licences.



ministère de la Communication, de l'Énergie et des Ressources naturelles pour le recouvrement de la redevance, ainsi qu'une fraction de 7 % des sommes encaissées, versée à la Broadcasting Authority of Ireland (BAI). Cette dernière affecte à son tour ces fonds au Sound and Vision Fund, qui finance les radiodiffuseurs indépendants. Le diffuseur de service public TG4 se voit attribuer la part de la redevance qui lui revient de façon indirecte, à partir du budget de RTE¹³³.

Au Royaume-Uni, les fonds collectés au titre de la redevance par le radiodiffuseur bénéficiaire (la BBC) sont versés au budget de l'État, avant d'être débloqués par le Parlement¹³⁴. En Suède, le mode opératoire est le même ; puisque plusieurs diffuseurs bénéficient de ce mode de financement, le Parlement (*Riksdag*) fixe aussi la répartition des sommes. Les contributions de RIKAB sont versées sur le compte « radiodiffusion » du bureau national de la dette (*Riksgälden*) et de là, réparties entre SVT, Sveriges Radio et UR selon la décision adoptée¹³⁵. Au Danemark, la décision relative à la répartition de la redevance revient au ministère de la Culture, qui met les fonds à disposition de DR et de la chaîne régionale TV 2, mais aussi d'autres activités liées aux médias (article 69, paragraphes 1 et 2, de la loi danoise relative à la radio et à la télévision)¹³⁶.

3.3. Conclusion

L'étude révèle des pratiques réglementaires très hétérogènes d'un pays à l'autre. Si certains ont supprimé le financement par la redevance au profit d'un financement partiel ou intégral par l'État (région Bruxelles-Capitale et région flamande en Belgique, Finlande, Hongrie, Pays-Bas), dans la plupart des pays, les radiodiffuseurs de service public se financent au moins pour partie grâce au produit d'une redevance. La frontière avec les modèles financés par l'impôt est cependant mouvante, dans certains cas : en France, la législation lie le paiement de la contribution à l'audiovisuel public à la détention d'un récepteur de télévision, mais elle est recouverte avec la taxe d'habitation. Le prélèvement finlandais, quant à lui, correspond plutôt à une taxe collectée par l'État, puisque les sommes perçues sont impérativement affectées au radiodiffuseur de service public.

Parmi les modèles de financement reposant sur une redevance, on relève l'existence de méthodes très variées de calcul, de recouvrement et de redistribution des sommes. Ce type de financement va généralement de pair avec une faible influence de l'État sur le financement de la radiodiffusion de service public, mais dans de nombreux pays, ces différentes étapes font intervenir des organismes étatiques à des degrés divers. Aucun des pays étudiés n'a opté pour un financement par redevance sans aucune intervention de l'État. Parmi les modèles à faible influence de l'État, citons toutefois l'Autriche, le Danemark et la Suède.

Dans les pays étudiés, il apparaît que les modèles de financement par la redevance ne font pratiquement pas de différence entre les contenus produits, les services proposés ou les modes de diffusion choisis. Au vu des textes de loi, le fait qu'un radiodiffuseur de service public mette aussi à disposition des contenus spécifiquement conçus pour internet n'a que peu d'importance dans

¹³³ Article 123, paragraphe 1, et article 156, paragraphe 2, de la loi irlandaise sur la radiodiffusion ; voir note 29.

¹³⁴ Concrètement, les sommes collectées par TV Licensing sont versées au *Consolidated Fund* (fonds unifié) du gouvernement britannique (voir l'article 365, paragraphe 7, de la loi sur les communications). Celui-ci, conformément à la loi d'affectation correspondante, attribue le produit de la redevance au DCMS et le transfère ensuite à la BBC.

¹³⁵ En 2013, les recettes se sont élevées à 7,1 milliards SEK. SVT en a perçu 57,7 % (environ 4,1 milliards SEK), Sveriges Radio 37,2 % (environ 2,7 milliards SEK) et UR 5,1 % (environ 338,4 millions SEK).

¹³⁶ En 2013, DR a perçu 84 % des recettes, contre 11,6 % pour les antennes régionales de TV 2.



l'élaboration du modèle de financement. Cela semble cohérent, dans un monde où convergent les réseaux, les services et les contenus (et pas seulement du point de vue de la production de formats « tri-médias » ou *cross-media*). Un traitement juridique distinct de ces contenus et services semblerait plutôt préjudiciable à l'approfondissement de ces tendances à la convergence, dès lors que l'on souhaite permettre aux radiodiffuseurs de service public de proposer des contenus produits pour le web.





4. Réforme de la redevance et mandat en ligne dans les médias de service public danois

Christian Edelvold Berg et Anker Brink Lund

Le 1^{er} janvier 2007, une modification innovante du système de redevance audiovisuelle a été introduite au Danemark, avec le passage d'une redevance pour la radio et la télévision à une redevance dite « pour les médias ». L'objectif de cette réforme réglementaire, soutenue par une large majorité au Parlement, était d'éviter que les développements technologiques ne détériorent les fondements du financement du service public au Danemark. Avant cette réforme du financement, le mandat de service public avait déjà été modifié en 2000 afin d'inclure, aux côtés de la fourniture de services publics en radio et en télévision, leur mise à disposition sur internet. Ainsi, le mandat du principal média de service public est désormais quasiment neutre en matière de plateforme. Le principal radiodiffuseur de service public danois DR est même tenu, en vertu du contrat de service public qu'il a conclu avec le ministre de la Culture pour 2015-2018, « d'offrir des contenus de service public sur une base technologiquement neutre et d'aider les Danois à faire usage d'internet¹³⁷ ». Ce chapitre examinera ces changements et analysera si ces réformes réglementaires ont permis de mettre en place un financement de service public stable et à même de relever les défis technologiques.

4.1. Introduction

Il existe plusieurs radiodiffuseurs de service public au Danemark (DR, TV 2/Danemark A/S, les huit sociétés régionales de TV 2 et Radio24Seven). Tous, à l'exception de TV 2/Danemark, sont tenus en vertu de leur mandat actuel d'avoir une présence en ligne, bien qu'à des degrés divers. Le principal modèle de financement des médias de service public est une redevance, qui est conçue de façon moderne, dans la mesure où elle s'applique aussi aux équipements qui permettent d'accéder à internet, tels que des smartphones. La redevance était initialement due uniquement pour les terminaux de radio et de télévision, mais la gamme d'équipements auxquels elle s'applique a été élargie en 2007, avec l'introduction de la redevance pour les médias¹³⁸. A la différence notable de beaucoup d'autres pays, une partie de la redevance danoise est prélevée pour financer d'autres activités et celle-ci inclut 25% de TVA, due par ses contribuables. Les chiffres cités dans ce chapitre sont généralement présentés hors TVA afin de refléter le chiffre d'affaires effectif. Même en tenant compte de ce prélèvement, la plupart des revenus de la redevance continuent d'aller à DR (en 2014, 83.5% hors TVA¹³⁹) et aux huit sociétés régionales de TV 2¹⁴⁰. Ces sociétés sont principalement

¹³⁷ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2015-2018 » (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf, p. 5.

¹³⁸ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006),

[http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).

¹³⁹ DR (2015) : « Rapport annuel de DR pour 2014 », publié par DR le 4 mai 2015, http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/CAFECAE2-9BEB-484F-A3B0-0E7645284CF4/6099706/DR_%C3%83konomi_2014_300415.pdf.



financées par la redevance et ne sont pas autorisées à diffuser de la publicité. La partie des revenus qui n'est pas affectée à ces radiodiffuseurs est allouée au financement d'autres médias et du cinéma¹⁴¹. La répartition effective des revenus de la redevance est du ressort des partis politiques, qui se mettent d'accord sur un contrat des médias portant sur une période déterminée, habituellement quatre ans : le dernier contrat a été conclu en 2014 pour la période 2015-2018. Le contrat des médias est adopté par une majorité au Parlement. Il est arrivé que le parti qui avait adopté un contrat des médias particulier pour quatre ans perde la majorité à la suite d'une élection. Dans ce cas, le contrat peut être modifié par la nouvelle majorité. Cette situation peut survenir notamment quand le contrat des médias avait été adopté de justesse (c'est-à-dire s'il n'avait bénéficié que d'une majorité étroite au Parlement), tandis que lorsque le contrat des médias avait fait l'objet d'un large soutien, il reste normalement en vigueur jusqu'à son terme, même en cas d'élection. Cela s'est par exemple produit en 2011, pour le contrat des médias portant sur 2011-2014. Dans la mesure où aucun des partis de la nouvelle majorité n'avait voté en faveur du contrat des médias 2011-2014, le nouveau gouvernement avait lancé des négociations qui avaient abouti à un nouveau contrat des médias pour la période 2012-2014. Le contrat des médias le plus récent (2015-2018) est pour sa part le fruit d'un accord large entre tous les partis politiques actuellement représentés au Parlement, ce qui signifie que même avec une nouvelle majorité au Parlement, le contrat ne pourrait pas être modifié sans l'accord des partis politiques qui l'avaient adopté pour cette période. S'agissant du contrat des médias actuel 2015-2018, cela impliquerait la formation d'une majorité sans aucun des partis politiques actuels, ce qui est hautement improbable. Le financement de la redevance a généralement constitué une source stable de financement, assortie d'un degré élevé de visibilité pour les opérateurs de service public au cours des périodes couvertes par les contrats – quatre ans, comme indiqué ci-dessus – ce qui garantit une certaine sécurité, au moins pour une planification à moyen terme.

La présence en ligne des médias de service public danois n'est pas un phénomène nouveau (DR a par exemple lancé son site internet dès 1996), mais les premiers changements réglementaires importants à cet égard datent de 2000, quand la définition du service public et le mandat de service public ont été modifiés dans la loi sur la radio et la télévision¹⁴², puis de 2007, lorsque le mode de financement a été revu pour assurer sa continuité et que le principe de neutralité de plateforme pour la fourniture de contenus de service public a été consacré dans le contrat des médias pour 2007-2010¹⁴³.

Ce chapitre décrit le processus et les changements qui sont survenus pour expliquer d'une part, comment les services en ligne ont été inclus dans la définition du service public et dans le mandat de service public, et d'autre part comment le modèle de financement a évolué pour inclure les terminaux connectés. La première partie décrit les changements du système de financement par la redevance et leurs effets sur les revenus. Une deuxième partie examine les changements de la définition et du mandat de service public et analyse les conséquences de cette évolution. Dans une troisième partie, nous dégagerons une conclusion générale sur la situation danoise.

¹⁴⁰ La répartition des fonds est précisée dans : Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2015-2018 » (2014), http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.

¹⁴¹ Ministère de la Culture, Loi n° 255 du 20 mars 2014, Loi sur la radio et la télévision, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625.

¹⁴² Loi n° 1272 du 20 décembre 2000. Loi modifiant la loi sur la radio et la télévision et la loi sur l'imposition des sociétés, etc., www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=11793.

¹⁴³ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).



4.2. Le système danois de financement par la redevance

La redevance danoise est une taxe perçue au niveau du foyer et qui porte sur les équipements. Le type d'équipements pour lesquels elle est due a évolué au fil du temps et des développements technologiques. La redevance fut au départ introduite il y a 90 ans, en 1925, pour les équipements radio (initialement les postes à cristal ou à lampe de l'époque), en parallèle avec l'établissement d'une société publique de radio, qui s'appelait alors *Statsradiofonien* (actuellement DR). L'établissement d'un modèle de financement par la redevance découlait alors de l'argument selon lequel l'Etat ne saurait être tenu de payer pour un service utilisé par un nombre relativement restreint de citoyens. C'est seulement plus tard que les arguments qui sont mis en avant aujourd'hui, liés par exemple à l'indépendance vis-à-vis du politique, ont été pris en compte. La redevance est aujourd'hui une redevance pour les médias, qui inclut les équipements connectés. Le fait d'inclure de nouveaux équipements dans le champ de la redevance n'est pas nouveau. Au fur et à mesure des développements technologiques, la redevance a logiquement évolué elle aussi, comme l'illustre l'introduction de la redevance pour les téléviseurs en noir et blanc en 1952, puis pour les téléviseurs couleur en 1967. Le changement récent le plus important a eu lieu le 1^{er} janvier 2007, lorsque la redevance pour les médias a été instaurée, tandis que la redevance pour les téléviseurs en noir et blanc était abandonnée¹⁴⁴. L'introduction de la redevance pour les médias a constitué une étape importante, car elle implique que tous les foyers disposant d'ordinateurs ou d'autres terminaux connectés à internet sont désormais soumis au paiement d'une redevance¹⁴⁵.

4.2.1. Pourquoi avoir introduit la redevance pour les médias ?

L'introduction de la redevance pour les médias au 1^{er} janvier 2007 est l'aboutissement d'un processus commencé au cours du contrat des médias 2001-2004. Un groupe de travail avait été mis en place en 2000 dans l'objectif de déterminer si un financement par l'impôt serait plus efficace que par la redevance. En raison d'un changement de gouvernement en 2001, le contrat des médias pour 2001-2004 (qui avait été adopté avec une faible différence de voix) ne bénéficiait plus d'un soutien majoritaire et fut remplacé par un nouveau contrat des médias pour 2002-2006. Selon les termes du nouveau contrat, le groupe de travail devait poursuivre ses travaux, mais ceux-ci devaient désormais également porter sur d'autres modèles de financement possibles, par exemple un financement par abonnement, ou une combinaison de différents types de financement¹⁴⁶. La mission du groupe de travail décrite dans le rapport présente les objectifs du groupe, qui doit garantir « la solidité de la base actuelle de financement, à savoir – dans le contexte de la convergence – les opportunités de maintenir à long terme un système de financement par une redevance basée sur les équipements ». Le groupe de travail a finalement examiné trois modèles globaux de financement susceptibles de résister à l'épreuve du temps :

- *La collecte d'une redevance sur tous les équipements en mesure de recevoir la radio ou la télévision. Une solution avancée aurait consisté à modifier la définition de l'équipement*

¹⁴⁴ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁴⁵ Lund, A.B., et al, « *Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte* », Copenhague, Rambøll (2009) [www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/medieprojekter/udredning_mediestoette/Rapporter/Mediestoette_Slutrapport_2_Udgave_1 .pdf](http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/medieprojekter/udredning_mediestoette/Rapporter/Mediestoette_Slutrapport_2_Udgave_1.pdf).

¹⁴⁶ Ministère de la Culture, « Redevance ou impôt – Rapport du groupe de travail sur le financement futur de DR et de TV 2 (régions) » (2004), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licens%20eller%20skat.pdf.



pour inclure tous les dispositifs capables de recevoir les signaux radio et télévisés. Un tel changement aurait impliqué que la redevance soit indépendante de la méthode de distribution et du type d'équipement, c'est-à-dire qu'elle aurait inclus les téléphones mobiles, les ordinateurs etc. Ce modèle n'aurait nécessité qu'un changement mineur du système de redevance existant.

- Une transformation fondamentale du concept de redevance, qui serait conçue comme une redevance/taxe de service public obligatoire au niveau du foyer. Dans la mesure où quasiment tous les foyers au Danemark disposent d'un récepteur de télévision ou de radio, la mise en place d'une taxe obligatoire pesant sur tous les foyers aurait évité que l'obligation dépende des équipements, permis une collecte moins onéreuse, et dans le même temps mis un terme aux problèmes de définition des équipements et d'évasion fiscale.
- *Une transition vers un financement par l'impôt.* Un financement direct par l'Etat résoudrait les défis de la convergence et de l'évasion, mais pourrait impliquer un risque en matière d'indépendance vis-à-vis de l'Etat.

Le rapport de 2004 intitulé « Redevance ou impôt¹⁴⁷ » est particulièrement important : c'est dans ce document que le groupe de travail avance que la convergence et le développement technologique engendrent le risque de miner le financement du service public, en raison des problèmes possibles de différenciation entre téléviseurs « normaux » et nouveaux terminaux capables de capter les signaux de radio et de télévision. La décision de mettre en place une redevance pour les médias n'a pas uniquement résulté du rapport, mais également des nouvelles obligations d'avoir une présence en ligne (c'est-à-dire l'obligation de neutralité vis-à-vis des plateformes dans la fourniture de service public) issues du contrat des médias pour 2007-2010¹⁴⁸. Le contrat des médias pour 2007-2010 affirme que l'objectif de l'application d'une redevance pour les médias est d'établir un dispositif plus neutre du point de vue technologique et ainsi de sécuriser pour l'avenir le financement par la redevance de DR et des sociétés régionales de TV 2. Il s'agissait aussi d'une question de solidité économique et budgétaire. Initialement, la redevance pour la radio était restée une redevance distincte.

La redevance actuelle pour les médias est présentée brièvement ci-dessous (il faut souligner que cette présentation se base sur le décret de 2014¹⁴⁹, qui a fait l'objet de quelques modifications au fil du temps). En 2014, le ministère de la Culture a également publié un nouveau rapport sur de possibles modèles alternatifs de financement du service public, dans lequel les questions abordées en 2004 ont fait l'objet d'un nouvel examen¹⁵⁰. Ce rapport ne sera pas analysé ici, mais il convient de garder à l'esprit le fait que la question du financement reste encore à l'ordre du jour.

¹⁴⁷ Ministère de la Culture, « Redevance ou impôt – Rapport du groupe de travail sur le financement futur de DR et de TV 2 (régions) » (2004), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licens%20eller%20skat.pdf.

¹⁴⁸ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁴⁹ Ministère de la Culture, Décret n° 1580 du 27 décembre 2014 sur les redevances, www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=166986.

¹⁵⁰ Ministère de la Culture, « Alternatives possibles au système actuel de financement par la redevance de DR et des sociétés régionales de TV 2 etc. – Rapport du groupe de travail institué en référence au contrat des médias pour 2012-2014 » (2014), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.



4.2.2. La définition actuelle des équipements couverts par la redevance pour les médias

La redevance pour les médias est appliquée depuis 2007 et son objectif est de garantir un niveau plus élevé de neutralité technologique. La définition¹⁵¹ des équipements découle du Décret n° 1580 du 27 décembre 2014 actuellement en vigueur.

1. En vertu du paragraphe 69, (1), de la loi sur la radio et la télévision, le paiement d'une redevance pour les médias est exigé pour tout équipement capable de recevoir et de reproduire des services ou des programmes de télévision diffusés au public. Les redevances sont perçues par la Danish Broadcasting Corporation (DR), DR Licens.

(2) Les équipements capables de recevoir et de reproduire des services ou des programmes de télévision diffusés au public incluent :

(i) des téléviseurs ou des projecteurs similaires ;

(ii) des ordinateurs, téléphones mobiles, tablettes ou terminaux similaires capables de recevoir et de reproduire des services ou des programmes de télévision, lorsque le terminal dispose également d'un accès à internet ;

(iii) des ordinateurs disposant d'unités de réception capables de recevoir et de reproduire des services ou des programmes de télévision par ondes radio (tuners TV).

Quasiment tous les équipements utilisés à l'heure actuelle pour la consommation de médias sont inclus dans cette définition. Reste à déterminer si cette évolution a eu un impact sur la solidité du financement.

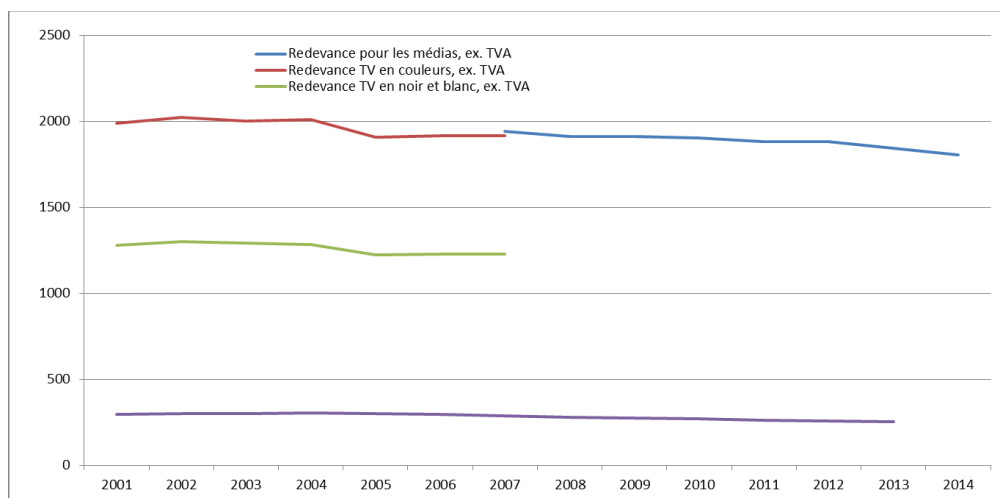
4.2.3. Cette évolution a-t-elle eu un impact sur la solidité du financement ?

La définition actuelle des équipements soumis à la redevance incluent tous les terminaux capables de recevoir et de reproduire des services ou des programmes de télévision, lorsque le terminal dispose également d'un accès à internet. Tous les dispositifs connectés sont donc soumis à la redevance pour les médias. Le montant de cette redevance au Danemark a été stable depuis 2001 (mesuré en prix réels de 2012), comme le montre le graphique 1 ci-dessous.

¹⁵¹ Traduction de l'auteur.



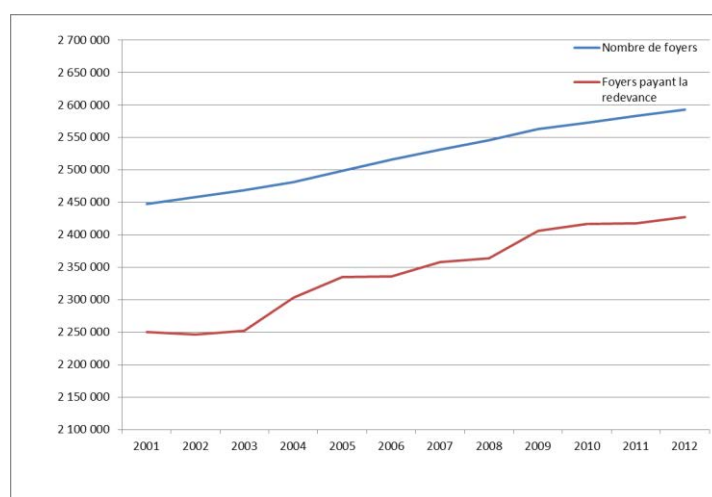
Graphique 1 : Evolution du montant de la redevance pour les foyers entre 2001 et 2014 (en prix réels pour 2012, hors TVA)



Source : Ministère de la Culture (2014), « Alternatives possibles au système actuel de financement par la redevance de DR et des sociétés régionales de TV 2 etc. », http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

Le graphique 1 montre que le niveau de la redevance, mesuré en prix constants pour 2012, est resté étonnamment stable, la baisse constatée en 2004-2005 étant due à la déduction du revenu de la redevance pour TV 2/Danemark. En 2013, une redevance qui portait uniquement sur la radio a été supprimée et le 1^{er} janvier 2015, la redevance sur les sociétés a également été abandonnée. On peut dire que le financement par la redevance a suivi les évolutions technologiques.

Graphique 2 : Evolution du nombre de foyers et du nombre de foyers payant la redevance entre 2001 et 2012



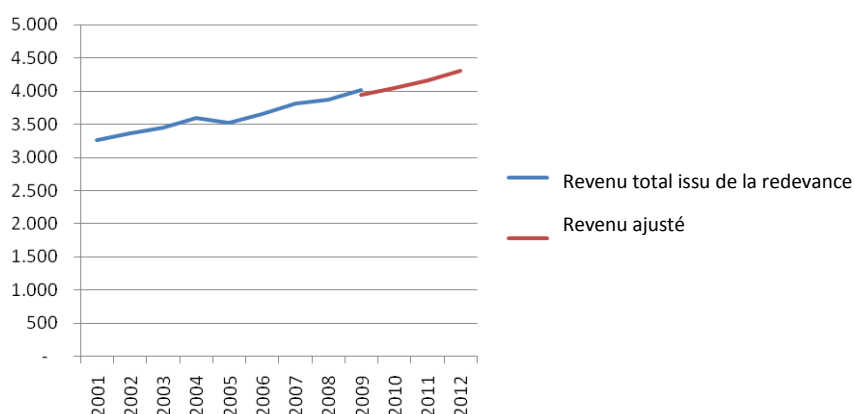
Source : Ministère de la Culture (2014), « Alternatives possibles au système actuel de financement par la redevance de DR et des sociétés régionales de TV 2 etc. », http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.



Le graphique 2 montre que le nombre de foyers qui s'acquittent de la redevance a augmenté, dans l'ensemble, au même rythme que le nombre total de foyers. Bien que le niveau relatif de la redevance soit stable, le total des revenus de la redevance, pour sa part, évolue ; au fur et à mesure que le nombre de foyers croît, le revenu total collecté augmente également. La croissance du nombre de foyers résulte de plusieurs facteurs, tels que l'augmentation du nombre de foyers composés d'une seule personne, l'immigration etc., mais aussi aux efforts continus de DR pour réduire le nombre de foyers qui se soustraient au paiement de la redevance.

Le graphique 3 illustre l'évolution du revenu total issu de la redevance mentionnée ci-dessus. Le revenu ajusté est dû à une modification des pratiques comptables en 2009.

Graphique 3 : Evolution du revenu total de la redevance entre 2001 et 2012, en prix courants¹⁵² (millions DKK)



Source : Ministère de la Culture (2014), « Alternatives possibles au système actuel de financement par la redevance de DR et des sociétés régionales de TV 2 etc. », http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

Le graphique montre une croissance faible, mais stable, du revenu total de la redevance (en prix courants), ce qui veut dire que le système de financement suit globalement le niveau de l'inflation et que le système est relativement stable et garantit la continuité du financement. L'augmentation est due à la croissance du nombre de foyers s'acquittant de la redevance, ainsi qu'à une régulation stable du niveau de la redevance en ligne avec l'inflation.

4.2.4. En résumé

L'examen des modifications du système de redevance montre que celles-ci ont atteint leur objectif, en assurant la solidité et la continuité des revenus du service public. De façon intéressante, le modèle mis en place, par exemple, en Allemagne (redevance audiovisuelle non plus sur la base des récepteurs, mais des ménages (foyers) et des entreprises), avait déjà fait l'objet d'un examen dans la publication du ministère de la Culture de 2004, en tant que modèle possible pour le Danemark. L'évolution du système a assuré une plus grande neutralité de la redevance du point de vue technologique, la redevance restant perçue au niveau du foyer : c'est-à-dire que même lorsqu'un

¹⁵² Il faut noter qu'une modification des pratiques comptables mise en place en 2009 a entraîné une réduction technique du revenu de la redevance disponible pour une répartition. Ceci a conduit à une réduction technique du revenu total de la redevance, reflétée par une diminution correspondante des revenus de DR, illustrée dans la ligne ajustée du graphique 3.



foyer dispose de plusieurs équipements, une seule redevance lui est imposée. Ce changement pourrait naturellement également être expliqué par la définition du service public, dans laquelle internet a été inclus. C'était le cas notamment pour le contrat des médias de 2007-2010 pour DR et les sociétés régionales de TV 2¹⁵³, qui a consacré le principe de la neutralité de plateforme dans la fourniture de service public, mais aussi pour le contrat des médias suivant de 2011-2014¹⁵⁴ (ainsi que 2013-2014¹⁵⁵, à la suite d'un changement de gouvernement) et pour le contrat des médias pour 2015-2018¹⁵⁶.

4.3. La structure réglementaire du service public danois

4.3.1. La structure réglementaire

La structure réglementaire pour la radio et la télévision est définie par la loi sur la radio et la télévision¹⁵⁷ et les décrets pertinents, qui déterminent les différents domaines dans lesquels la radio et la télévision, y compris de service public, sont réglementées. Chaque média de service public dispose d'un contrat ou d'une autorisation de service public qui définit ses obligations de service public (c'est-à-dire un mandat). Le respect des obligations est évalué sur une base annuelle par le bureau indépendant de la radio et de la télévision (*Radio and Television Board*), qui s'assure que les médias de service public s'acquittent bien de leurs missions¹⁵⁸.

La définition cadre principale du service public ressort de la loi sur la radio et la télévision¹⁵⁹. Les fournisseurs de service public sont également mentionnés par la loi. La loi prévoit que le service public au Danemark est fourni par la Danish Broadcasting Corporation (DR), TV 2/Danemark A/S, les sociétés régionales de TV 2 et Radio24seven. En plus de ces fournisseurs institutionnels de service public, une obligation de fournir des informations est imposée à une fréquence de radio nationale (FM5) et un fonds de service public, géré par l'Institut du film danois et financé par les revenus de la

¹⁵³ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006),

[http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁵⁴ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2011-2014 » (2010),

http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Aftaletekst_Medieaftale_2011-2014.pdf.

¹⁵⁵ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2012-2014 » (2012),

http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Endelig%20medieaftale%20af%209%20oktober%202012%20DOK1496920.pdf.

¹⁵⁶ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2015-2018 » (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Medieaftalen/Medieaftale_2014/Medieaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.

¹⁵⁷ Ministère de la Culture, Loi n° 255 du 20 mars 2014, loi sur la radio et la télévision,

www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625.

¹⁵⁸ Ministère de la Culture, Décret n° 1527 du 16 décembre 2013, règles de procédure du bureau de la radio et de la télévision (*Radio and Television Board*), www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=160510.

¹⁵⁹ Ministère de la Culture, Loi n° 255 du 20 mars 2014, loi sur la radio et la télévision, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625. Voir également Ministère de la Culture, Loi n° 1517 du 27 décembre 2014 modifiant la loi sur la radio et la télévision, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167277.



redevance, est établi pour soutenir la production de télévision de service public danoise¹⁶⁰ (fictions et documentaires télévisés et programmes pour les enfants et les jeunes)¹⁶¹.

4.3.2. La définition du service public

La loi sur la radio et la télévision fournit un cadre pour la mise en œuvre de la programmation de service public au Danemark et met en place les principaux concepts du service public. Une définition générale du service public est prévue à l'article 10 de la loi sur la radio et la télévision et des éléments plus précis sont fournis par les mandats, qui prennent soit la forme de contrats de service public (pour DR et les sociétés régionales de TV 2), soit d'autorisations de service public (pour TV 2/Danemark A/S et Radio24seven).

La définition actuelle du service public prévue par la Loi sur la radio et la télévision inclut les activités en ligne :

Partie 3, Activités de service public

Article 10. L'ensemble des activités de service public, fournies par la télévision, la radio et internet ou des services similaires, doivent offrir à la population danoise un large éventail de programmes et services, y compris d'actualités, informations générales, éducation, art et divertissement. Dans la gamme de programmes proposés, la qualité, le pluralisme et la diversité doivent être recherchés. Dans la programmation des émissions, la liberté d'information et d'expression doit être une préoccupation fondamentale. L'objectivité et l'impartialité doivent être assurées dans la couverture des actualités. La programmation doit garantir que le grand public ait accès aux informations importantes concernant la société et le débat public. En outre, une importance particulière doit être accordée à la langue et à la culture danoises. La programmation doit couvrir tous les types de productions dans les domaines de l'art et de la culture et proposer des programmes reflétant la diversité des intérêts culturels de la société danoise¹⁶².

Le passage surligné montre que le service public inclut des activités en ligne dans le cadre de tous les programmes et services proposant actualités, informations générales, éducation, art et divertissement. Il y a peu de limitations véritables aux activités de service public dans la loi sur la radio et la télévision, mais certaines restrictions peuvent être incluses dans les dispositions des contrats ou autorisations.

4.3.3. Quand et pourquoi la définition actuelle a-t-elle été établie ?

Les changements de la loi visant à inclure internet et les services similaires remontent à 2000, lorsqu'une mention relative aux activités en ligne des fournisseurs de service public a été introduite

¹⁶⁰ Ministère de la Culture, Décret n° 1579 du 27 décembre 2014 sur le soutien à la production de la télévision danoise de service public (fonds pour le service public), www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=166289.

¹⁶¹ Ce soutien peut être apporté pour des services à la demande, tant que leur contenu est également proposé par la suite sur une chaîne de télévision linéaire. Le fonds ne peut octroyer de soutien à des sociétés financées par la redevance ou à des chaînes de télévision non-commerciales.

¹⁶² Ministère de la Culture, Loi n° 255 du 20 mars 2014, loi sur la radio et la télévision, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625. Traduit et surligné par l'auteur.



dans le contrat des médias pour la période 2001-2004. Selon le contrat, « les activités en ligne de DR et TV 2, ainsi que les règles relatives aux activités traditionnelles de service public des chaînes, doivent également s'appliquer à ce mode de fourniture de service public (obligations de service public, règles relatives à la publicité, règles relatives à la protection des enfants et des jeunes etc.). En complément, DR et TV 2 peuvent proposer des activités en ligne de manière commerciale¹⁶³ ». La mention d'internet en tant que plateforme de service public a également été introduite dans les mandats individuels (c'est-à-dire les contrats et autorisations de service public). Alors que le système de financement n'a pas été modifié avant 2007, on peut dire que l'autorisation des services en ligne a été affirmée relativement tôt.

Le principe de neutralité de plateforme dans la fourniture de service public a été entériné dans le même contrat de médias qui a conduit à la transition vers le système de financement par la redevance pour les médias, à savoir le contrat des médias 2007-2010, qui bénéficiait du soutien d'une large majorité au Parlement.

4.3.4. Les entreprises de service public

Le Danemark dispose de plusieurs entreprises de service public dans le domaine des médias. Cette analyse se concentre avant tout sur les médias de service public qui ont des obligations en ligne. A ce jour, il s'agit principalement de DR, des sociétés régionales de TV 2 et de Radio24seven. TV 2/Danemark A/S propose également des services en ligne, mais en dehors de toute obligation. Chacun des fournisseurs de service public dispose soit d'un contrat de service public (DR et les chaînes régionales de TV 2) soit d'une autorisation de service public (TV 2/Danemark A/S et Radio24seven). Tant les contrats de service public que les autorisations de service public constituent des mandats de service public. La différence tient au fait que les contrats ne comportent pas de sanctions, tandis que les autorisations prévoient des sanctions possibles dans le cas où les obligations qu'elles imposent ne seraient pas respectées. C'est en particulier le cas de Radio24seven. Les entreprises doivent se conformer à certaines obligations de service public, qui découlent du contrat/autorisation de service public entre elles et le ministre de la Culture. Tandis que la définition du service public prévue à l'article 10 de la loi sur la radio et la télévision est large, les obligations concrètes peuvent être définies de manière plus précise.

4.3.4.1. DR

DR est le plus grand fournisseur de service public du marché danois des médias. Il a commencé par proposer de la radio en 1925. DR est organisé en tant qu'institution publique indépendante. Ses activités sont financées par la partie de la redevance qui lui revient et par les revenus tirés de la vente de programmes et d'autres services. Le contrat de service public précise les tâches que DR est tenu de réaliser en contrepartie des fonds tirés de la redevance alloués dans le cadre du contrat de médias. Le contrat de service public actuel de DR, portant sur la période 2015-2018, a été conclu sur la base du contrat des médias 2015-2018, soutenu par tous les partis actuellement représentés au Parlement.

¹⁶³ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2001-2004 » (2000). Le texte n'est pas en ligne sur le site internet du Ministère de la Culture, mais est disponible à l'adresse suivante : http://projekter.au.dk/fileadmin/projekter/Mediepolitik/medieforlig_1991-2010.pdf.



Le principe de base du service public, selon le paragraphe 2 du contrat de service public de DR, est le suivant :

*Pour fournir à tous une offre de service public, **DR doit suivre les évolutions des médias et refléter l'usage des médias au Danemark** en proposant des programmes et services de grande qualité sur tous les moyens et plateformes pertinents utilisés par les différents groupes visés. **DR doit tirer parti des nouvelles opportunités technologiques et numériques** en mettant à disposition de manière globale des programmes et des services éditoriaux et médiatiques à même de familiariser les téléspectateurs, auditeurs et utilisateurs avec la technologie et de les encourager à y recourir.*

*Pour des raisons démocratiques, sociales et culturelles, **DR a le droit et l'obligation de mettre les contenus de service public sur l'ensemble des plateformes pertinentes à disposition de toute la population et doit disposer des ressources nécessaires à cet effet**¹⁶⁴ ...*

Le principe de base du service public inclut les objectifs fondamentaux associés à la fourniture de contenus par DR dans le cadre du contrat. Le contrat est neutre du point de vue technologique et son objectif est que la fourniture des contenus de service public soit en ligne avec l'évolution des médias. DR est même tenu d'avoir un rôle moteur en adoptant de nouvelles technologies dans l'objectif d'y encourager le public. Ce rôle, qui n'est pas particulièrement inhabituel, semble néanmoins s'apparenter ici fortement à une autorisation accordée à DR de recourir à l'usage de technologies nouvelles sur toutes les plateformes pertinentes. L'accent n'est pas mis sur les limites, mais au contraire sur les domaines où la plus grande valeur peut être ajoutée.

Le contrat précise également un cadre pour la fourniture de services. En plus des services de télévision et de radio, une disposition prévoit la fourniture de services « sur internet etc. ». Les services que DR est tenu d'offrir en ligne selon son contrat de service public sont les suivants :

*DR doit proposer des contenus de service public sur une base **technologiquement neutre** et **soutenir l'usage d'internet au Danemark**. DR doit proposer des contenus de service public sur internet pouvant être reçus par les différents équipements de réception utilisés par les consommateurs.*

DR doit proposer, sur son site internet, des contenus de grande qualité, qui contribuent aux objectifs de service public de DR et qui sont justifiés du point de vue éditorial de la même manière que les contenus présents sur d'autres plateformes. [...]

*DR doit proposer ses programmes de radio et de télévision sur internet en distribution simultanée (simulcast) et à la demande. **Les films de cinéma grand public étrangers dont les droits ont été acquis ne peuvent être proposés à la demande et les films d'origine européenne, ainsi que les épisodes de séries européennes dont les droits ont été acquis et qui n'ont pas été produits pour le compte de DR, ne peuvent être proposés qu'au cours d'une période de huit jours suivant leur diffusion initiale.** [...]*¹⁶⁵

Les obligations de DR sont formulées en termes larges et il n'existe qu'un nombre limité de restrictions. Néanmoins, il lui est interdit de mettre des films grand public à disposition à la demande et certains autres contenus ne peuvent être proposés que pendant les huit jours suivant leur

¹⁶⁴ Ministère de la Culture (2014), « Contrat de service public de DR pour 2015-2018 ». Traduit et surligné par l'auteur.

¹⁶⁵ Ministère de la Culture (2014), « Contrat de service public de DR pour 2015-2018 ». Traduit et surligné par l'auteur.



diffusion, s'ils n'ont pas été produits pour le compte de DR. DR doit proposer une offre d'informations en ligne et les informations écrites doivent être conformes à ses obligations. Le contrat de DR prévoit des responsabilités assez précises, mais cela lui permet aussi d'être effectivement actif en ligne et de tirer parti des nouvelles opportunités.

4.3.4.2. Les sociétés régionales de TV 2

Les sociétés régionales de TV 2 sont huit organisations indépendantes de service public qui proposent des programmes de télévision régionaux. Elles sont indépendantes de TV 2/Danemark A/S du point de vue éditorial comme du point de vue financier. Néanmoins, elles ont traditionnellement fait partie de TV 2 et continuent de collaborer étroitement avec TV 2/Danemark A/S. Leur contrat de service public¹⁶⁶ précise qu'elles doivent proposer des contenus de service public régionaux en télévision mais aussi sur internet et sur les autres plateformes utilisées par les spectateurs et utilisateurs. Les sociétés régionales sont tenues d'avoir des activités sur internet qui contribuent à leurs objectifs de service public et qui sont justifiées du point de vue éditorial. Elles sont également tenues de proposer des services particuliers en ligne, comme des informations et des productions comportant des images, du son et du texte. Le contenu doit être mis à disposition en ligne sous forme de simulcast, de webcasts et à la demande. Le champ des responsabilités des médias de service public régionaux est plus limité que celui du média de service public national DR. Néanmoins, les médias de service public régionaux sont aussi tenus de fournir des contenus de service public en ligne, y compris en format texte.

4.3.4.3. TV 2/Danemark A/S

En vertu d'une loi de 2003, TV 2/Danemark A/S est devenue une société anonyme. La société appartient à 100% à l'Etat danois. TV 2/Danemark A/S ne reçoit plus de financement annuel du gouvernement depuis 2004 et depuis, ses activités sont financées uniquement par les revenus publicitaires et les revenus (de la publicité et des abonnements) tirés de ses chaînes thématiques. Celles-ci ne sont pas des chaînes de service public, mais sont, à l'instar de la société, détenues par l'Etat. Les chaînes thématiques font partie des bouquets payants proposés en TNT, en câble et en réception directe par satellite. TV 2/Danemark A/S a également été autorisé, depuis le 1^{er} janvier 2012, à proposer la chaîne de service public TV 2 sur abonnement (c'est-à-dire en tant que chaîne payante)¹⁶⁷. Cette modification a aussi pour conséquence que la chaîne n'est plus soumise à l'obligation de distribution, dans la mesure où celle-ci fait désormais partie des bouquets payants de base. Cette décision avait été prise en raison de la situation économique de l'entreprise. Le modèle de financement a été modifié en 2011 via un accord additionnel au contrat des médias pour 2007-2010¹⁶⁸. En dépit de ce changement, la chaîne de service public TV 2 (la chaîne principale) affichait toujours un déficit économique de 92 millions DKK en 2014 (sans tenir compte de l'obligation de soutien au film prévue par le contrat). Cela représentait un accroissement de 33 millions du déficit

¹⁶⁶ Ministère de la Culture (2014), « Contrat de service public entre TV2/Lorry et le ministère de la Culture pour la période 2015-2018 ».

¹⁶⁷ Ministère de la Culture (2011) : « Modèle pour le financement par abonnement de TV 2 » (2011), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Model%20for%20abonnementsbetaling%20for%20TV%20\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Model%20for%20abonnementsbetaling%20for%20TV%20[1].pdf).

¹⁶⁸ Ministère de la Culture, « Accord additionnel au contrat des médias pour 2007-2010 » (2011), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Tillagsaftale%20af%2011%20marts%202011%20om%20indforelse%20af%20abonnementsbetaling%20for%20TV%202.pdf.



par rapport aux résultats de 2013. La société TV 2/Danemark n'est pas menacée, dans la mesure où les chaînes thématiques (TV 2 ZULU, TV 2 CHARLIE, TV 2 FRI, TV 2 NEWS, TV 2 Sport and TV 2 FILM) ont dégagé des profits avant impôts de 360 millions DKK en 2014, soit 85 millions DKK supplémentaires par rapport à 2013, lorsque ces profits s'élevaient à 275 millions DKK¹⁶⁹. Le mandat de service public prévoit un investissement moyen de 60 millions DKK jusqu'en 2014 pour renforcer la production de film danoise. Le contrat des médias pour 2015-2018 inclut une augmentation de la contribution de TV 2 à la production de films danois, portée à 65 millions DKK à partir de 2015¹⁷⁰. D'une certaine manière, les chaînes thématiques contribuent à sécuriser le financement de la chaîne principale.

La programmation inclut des actualités, du sport, des informations, de l'art et du divertissement. TV 2/Danemark A/S n'est pas tenu de proposer ses activités en ligne dans le cadre de son mandat de service public. Les obligations de service public se concentrent sur la chaîne de télévision de service public TV 2. L'entreprise dispose cependant d'un site internet proposant des actualités, d'un service à la demande payant (TV 2 Play) et de chaînes de télévision qui ne sont pas de service public. Il ne lui est pas interdit de proposer des services en ligne, puisque la chaîne fonctionne comme une entreprise commerciale appartenant à l'Etat, sauf en ce qui concerne la chaîne de service public TV 2. Le site internet de TV 2 est l'un des plus fréquentés.

4.3.4.4. Radio24seven

Radio24seven est une station de radio de service public appartenant au secteur privé, mais qui est quasiment complètement financée de manière publique. La station de radio a été lancée le 1^{er} novembre 2011. Elle est presque entièrement financée par les revenus de la redevance (environ 12.4 millions EUR par an pour une période de huit ans). L'entreprise dispose d'un mandat de service public qui définit un éventail large et précis de responsabilités en vue de sa mise à disposition sur toutes les plateformes pertinentes et elle a mis tous ses programmes à disposition en ligne pour une écoute à la demande.

4.3.5. Le test de valeur publique

Les radiodiffuseurs de service public danois ont habituellement une présence en ligne. Le principal radiodiffuseur national et les radiodiffuseurs régionaux ont l'obligation de fournir des services publics en ligne et peuvent lancer de nouveaux services numériques s'ils sont pertinents. Mais il existe également un dispositif pour évaluer si la valeur de service public de nouveaux services ou de modifications importantes de services existants est supérieure à la distorsion du marché qui pourrait en découler : le test de valeur publique.

¹⁶⁹ TV 2/Danemark A/S, « Rapport annuel 2014 » (2015),

http://omtv2.tv2.dk/fileadmin/user_upload/pdf/aarsrapporter/Aarsrapport_2014-web.pdf.

¹⁷⁰ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2015-2018 » (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaeftalen/Mediaeftale_2014/Mediaeftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.



Comme dans plusieurs autres pays européens, un débat public portant sur les conditions de concurrence entre entreprises de médias publiques et privées s'est tenu au Danemark. Depuis le 1^{er} janvier 2007, un test *ex ante* de valeur public existe au Danemark, en application du contrat des médias pour 2007-2010¹⁷¹. Le test a été révisé avec le contrat des médias de 2011-2014¹⁷² et ajusté à nouveau dans le cadre du contrat 2013-2014¹⁷³. Le test était au départ conduit en interne par DR pour garantir que les nouveaux services répondaient à des besoins culturels, démocratiques ou sociaux¹⁷⁴.

Lorsque le test de valeur publique était réalisé en interne, DR était tenu de soumettre ses résultats pour avis à l'autorité de régulation indépendante, le *Radio and Television Board* (RTB). DR devait ensuite attendre l'avis du RTB avant de pouvoir lancer le nouveau service. La décision finale revenait à la direction de DR. L'ancien test a été mis en œuvre trois fois : deux fois à propos de services en ligne et une fois pour la fourniture de services dans les lieux publics. Tous les services avaient été approuvés par le RTB.

Avec le contrat des médias de 2011-2014, un nouveau test précisé par décret a été introduit. Le test actuel de valeur public n'est plus réalisé en interne par DR, mais par le RTB. Le test s'applique à DR et aux huit sociétés régionales de TV 2. De la même manière qu'avec l'ancien dispositif, seuls les nouveaux services, ou les changements importants apportés à des services existants, doivent être soumis au test, lorsqu'ils ne sont pas couverts par le contrat de service public. Le nouveau test de valeur publique peut être déclenché à l'initiative de DR ou du RTB lui-même, s'il le juge pertinent. Les sociétés régionales de TV 2 ne peuvent déclencher de test de valeur publique, son lancement étant du ressort du RTB pour ce qui les concerne. L'objectif est de dégager un équilibre entre la valeur publique d'un nouveau service pour la société et son impact sur les autres services présents sur le marché. Le test impose de recueillir l'opinion d'un expert extérieur indépendant et d'organiser une consultation publique. Une fenêtre de 18 semaines maximum est fixée pour l'examen de la décision par le RTB. Il faut également souligner que le mandat peut faire l'objet de modifications et, en pratique, des accords complémentaires ont été apportés aux contrats des médias pour permettre le lancement d'un nouveau service sans avoir à recourir à un test de valeur publique. Le nouveau test n'ayant pas encore été mis en œuvre, ce nouveau processus n'a pas encore été expérimenté. Des précisions sur ce processus sont disponibles sur le site de l'Agence danoise pour la culture¹⁷⁵.

4.3.6. En résumé

L'examen des chiffres sur l'usage effectif des services en ligne des radiodiffuseurs publics montre que (certaines de) leurs stratégies de développement en ligne ont été couronnées de succès.

¹⁷¹ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2007-2010 » (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁷² Décret n°198 du 9 mars 2011 approuvant les nouveaux services de DR et des sociétés régionales de TV 2, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136134.

¹⁷³ Ministère de la Culture, « Contrat des médias pour 2012-2014 » (2012), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Endelig%20mediaftale%20af%209%20oktober%202012%20DOK1496920.pdf.

¹⁷⁴ Seuls les services qui ne sont pas couverts par le contrat de service public doivent faire l'objet d'un test.

¹⁷⁵ Disponible sur : www.kulturstyrelsen.dk/medier/tv/dr/vaerditest/.



Tableau 1 : Usagers danois présentés par plateforme et par usage quotidien moyen pour février 2015

Type	Publication	Éditeur	Utilisateurs (DK)				Moyenne journalière des utilisateurs
			Total	Ordinateur	Portable	Tablet	Total
Service public	1 dr.dk	DR	2 688 123	2 007 742	1 256 538	1 229 609	671 820
Détenu par l'État	2 tv2.dk	TV 2 Danmark A/S	2 475 275	1 670 653	1 495 183	1 057 495	650 373
Informations - privé	3 ekstrabladet.dk	JP/Politikens Hus	2 349 497	1 661 125	1 522 816	990 212	926 249
Informations - privé	4 bt.dk	Berlingske Media	2 095 777	1 362 938	1 320 299	885 086	639 120
Autre	5 krak.dk	Eniro Danmark A/S	2 079 270	1 833 136	641 426	587 715	296 020
Informations - privé	6 politiken.dk	JP/Politikens Hus	1 847 754	1 292 270	1 057 019	727 273	370 132
Autre	7 dba.dk	Ebay Classifieds	1 648 173	1 372 781	735 353	700 037	319 032
Informations - privé	8 jp.dk	JP/Politikens Hus	1 266 736	830 481	715 115	532 133	271 684
Informations - privé	9 berlingske.dk	Berlingske Media	1 178 133	815 866	640 396	486 409	185 252
Informations - privé	10 dagens.dk	Nyhedsgruppen Aps	1 159 097	561 942	897 837	380 989	216 773
Service public	65 tveast.dk	TV2 Regionerne	252 748	96 925	137 839	80 019	25 520
Service public	76 tv2lorry.dk	TV2 Regionerne	213 465	76 840	80 654	78 254	22 466
Service public	84 tv2oj.dk	TV2 Regionerne	188 950	83 167	86 678	57 254	20 496
Service public	89 tvsyd.dk	TV2 Regionerne	164 151	65 616	73 305	50 566	15 201
Service public	90 tvmidtvest.dk	TV2 Regionerne	159 739	74 077	62 958	52 007	17 530
Service public	98 tv2nord.dk	TV2 Regionerne	138 294	66 629	64 398	43 803	14 448
Service public	117 tv2fyn.dk	TV2 Regionerne	104 171	49 789	31 987	26 439	7 860

Source : Danish Media Research & Gemius, <http://fdim.dk/statistik2014/toplisten>¹⁷⁶.

Le tableau inclut les 10 sites les mieux classés et les sept sociétés régionales de TV 2, présentés par nombre d'utilisateurs total et par plateforme. DR et TV 2/Danemark A/S prennent les deux premières places en termes d'usagers par mois, mais pas en termes d'usagers par jour. Il faut garder à l'esprit que le site internet de TV 2 est détenu par l'Etat, mais qu'il ne fait pas partie de l'autorisation de service public. Les chaînes régionales de TV 2 présentent un tableau inégal en termes de succès, mais cela s'explique par le fait qu'elles opèrent au niveau régional. Il convient de souligner que cette liste ne mentionne pas Google ou encore Facebook, dans la mesure où seuls les sites qui paient pour être mesurés y sont représentés. Le tableau reflète la solide position de DR dans la fourniture de services publics en ligne.

4.4. Conclusions

Le système de service public danois se compose de radiodiffuseurs de service public forts, avec DR, qui domine le marché national en ligne et TV 2, dans une position similaire en télévision. Cette position dominante a suscité des objections de la part des opérateurs privés. La majorité des Danois reconnaissent l'importance de médias de service public forts, hors ligne comme en ligne, et le contrat des médias actuel, qui porte sur la période 2015-2018, est soutenu par l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement.

Ce fort soutien que l'on constate aujourd'hui était déjà manifeste en 2000, lorsque la décision d'inclure internet et les services similaires dans la définition du service public prévue par le contrat des médias pour 2001-2004 a été prise. Le principe de neutralité de plateforme dans la fourniture de service public a été consacré par le contrat des médias pour 2007-2010 et soutenu par une large majorité au Parlement. Un soutien politique fort du service public, ainsi qu'une volonté de faire en sorte que les mandats de service public permettent aux médias de service public d'explorer et d'exploiter des opportunités en ligne, ont modelé le paysage médiatique tel qu'il existe aujourd'hui au Danemark.

¹⁷⁶ La catégorie « type » a été ajoutée et surlignée par l'auteur.



Les débats portant sur la concurrence entre fournisseurs d'informations privés et médias de service publics font aussi partie du paysage danois. D'aucuns suggèrent de limiter les activités en ligne de DR, notamment au regard des informations (écrites). Mais ces propositions n'ont pas encore abouti à de limitations de leur mandat en ligne.

Le système de financement du service public danois continue d'afficher sa solidité, et des niveaux limités de contournement de la redevance. Tous les foyers disposant d'une télévision ou de dispositifs connectés doivent s'acquitter de la redevance pour les médias. La révision du modèle de financement mise en œuvre en 2007 a été réussie. Néanmoins, ce système fait toujours l'objet de débats, visant à déterminer si un autre modèle de financement, par exemple par l'impôt, pourrait être plus efficace que le financement par la redevance.

La question de l'avenir du service public fait fréquemment l'objet de débats au Danemark. En décembre 2014, le ministre de la Culture a institué un comité du service public dans le cadre du contrat des médias 2015-2018. Celui-ci est, entre autres, chargé d'élaborer divers scénarios possibles pour l'avenir du service public. La question de l'avenir des médias de service public reste à l'ordre du jour dans le débat public au Danemark.

En bref, il est possible de conclure que la réglementation des médias au Danemark confère une place centrale à leur développement, puisque les contrats des médias sont prévus pour une durée de quatre ans, puis remplacés par un nouveau contrat qui doit être adopté par une majorité au Parlement. La procédure pour l'adoption du contrat des médias suscite souvent des débats, qui aboutissent à la mise en place d'obligations de fournir des rapports et des informations – comme dans le cas du comité du service public mentionné ci-dessus. Cette méthode a, comme toutes les autres, des avantages et des inconvénients. Néanmoins, il est évident qu'elle a permis de faire en sorte que la fourniture de service public soit fondée sur le principe de neutralité de plateforme et sur la possibilité d'explorer les opportunités numériques.



5. Le financement des médias de service public en Allemagne

Katrin Neukamm, Westdeutscher Rundfunk Köln

5.1. Introduction

Les médias de service public sont essentiels aux sociétés modernes et démocratiques : ils revêtent en effet une importance capitale pour la liberté et la transparence du débat public. Ils favorisent en outre la cohésion sociale et contribuent à la diversité culturelle. L'univers des médias numériques n'a en rien modifié leur rôle, bien au contraire. En dépit, ou plutôt à cause du nombre considérable de contenus disponibles d'origine inconnue sur l'ensemble des types de plateformes, les médias de service public ont plus que jamais démontré leur importance en tant que source fiable d'information objective et impartiale, indépendante de toute influence étatique et économique.

Afin de leur permettre d'accomplir cette mission de service public, le financement adéquat des organisations de médias de service de public est en Allemagne garanti par la Constitution.

Les médias de service public allemands sont principalement financés par la redevance. Les recettes perçues au titre de la redevance représentent environ 85 % de l'ensemble des revenus des médias de service public, auxquels s'ajoutent les sommes perçues au titre de la publicité, du parrainage et d'autres activités commerciales¹⁷⁷. Le montant de la redevance audiovisuelle et les dispositions qui lui sont applicables sont définis par les contrats publics de financement¹⁷⁸.

Cette redevance permet ainsi de financer les radiodiffuseurs régionaux de service public ARD, ZDF et *Deutschlandradio*¹⁷⁹, dont les programmes télévisuels et radiophoniques, ainsi que les services en ligne, proposent des contenus de grande qualité qui visent à éduquer, informer, conseiller et divertir le public

5.2. Les raisons de la modification du système de financement allemand

Jusqu'à la fin de l'année 2012, le paiement de la redevance était associé à la détention d'un poste de radio, d'un téléviseur ou d'un ordinateur en état de marche susceptible d'être connecté à internet.

¹⁷⁷ 19^e rapport de la KEF, point 273 et suivants, www.kef-online.de/inhalte/bericht19/kef_19bericht.pdf.

¹⁷⁸ Le montant de la redevance est fixé au paragraphe 8 du *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*. Depuis le 1^{er} janvier 2013, les dispositions relatives à la redevance sont énoncées par le *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*, qui remplace le *Rundfunkgebührenstaatsvertrag*, www.rundfunkbeitrag.de/e175/e800/15terRundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf.

¹⁷⁹ ARD est une association qui regroupe neuf radiodiffuseurs régionaux et le radiodiffuseur international *Deutsche Welle*. ARD transmet le programme télévisuel *Das Erste* sur l'ensemble du territoire national. Les radiodiffuseurs ainsi associés transmettent leurs propres programmes régionaux télévisuels, radiophoniques et services en ligne. ZDF transmet ses programmes télévisuels généralistes sur l'ensemble du territoire. Outre les principales chaînes de télévision, les organisations de médias de service public de ARD et de ZDF proposent également 3sat, ARTE, Phoenix et KiKA, ainsi que plusieurs chaînes numériques, telles que tagesschau24 ou ZDFNeo. *Deutschlandradio* est un radiodiffuseur national qui propose les programmes radiophoniques *Deutschlandradio Kultur*, *DRadio Wissen* et *Deutschlandfunk*.



Le simple fait d'être en mesure de réceptionner des médias de service public suffisait à être tenu de s'acquitter de la redevance.

La redevance complète applicable aux postes de radios, aux téléviseurs et aux ordinateurs susceptibles d'être connectés à internet s'élevait à 17,98 EUR par mois. Les personnes et les entreprises détentrices d'un poste de radio et d'ordinateurs susceptibles d'être connectés à internet devaient s'acquitter quant à elles de la somme de 5,76 EUR par mois. En ce qui concerne les particuliers, chaque personne majeure d'un même foyer devait s'acquitter de la redevance complète ; les appareils secondaires (y compris dans les voitures utilisées à titre privé) étaient quant à eux gratuits.

Ce système a bien fonctionné pendant de nombreuses années. Ces dernières années cependant, les autorités ont constaté une augmentation du nombre de contribuables qui ne respectaient pas leur obligation de s'acquitter de cette redevance, probablement parce qu'ils en acceptaient de moins en moins le principe. Cette situation a fait craindre que le financement durable des médias de service public consacré par la Constitution ne puisse plus être garanti.

Les médias de service public ont parallèlement été confrontés aux défis posés par un nouvel environnement médiatique qui s'est accompagné d'une profonde modification des technologies et du comportement du public. Il devenait de plus en plus difficile d'établir une distinction entre les différentes catégories d'appareils, dans la mesure où les programmes radiophoniques et télévisuels pouvaient être réceptionnés sur de nombreux dispositifs autres que les postes de radio et de télévision, comme les smartphones et les tablettes, notamment. Il n'était ainsi plus possible d'associer le paiement de la redevance à la seule détention d'un dispositif de réception. Il semblait en effet être plus logique et justifié que cette obligation de redevance soit associée à une personne ou à un groupe de personnes, voire à un lieu précis, plutôt qu'à un dispositif. Le financement des médias de service public devait par conséquent être ajusté à l'univers du numérique, dans lequel les médias en ligne gagnent sans cesse du terrain.

5.3. La nouvelle redevance applicable aux foyers

Au vu de ces éléments, les Länder allemands, qui sont en Allemagne compétents pour adopter les dispositions applicables en matière de radiodiffusion, ont décidé d'apporter des modifications au système de financement des médias de service public. En vertu du droit constitutionnel à la radiodiffusion (article 5 de la Constitution allemande), les Länder ont fixé les exigences suivantes :

- Le financement doit permettre aux médias de service public d'exercer leur activité sur une base fiable, sûre et durable.
- Le financement doit être indépendant et ne faire l'objet d'aucune influence étatique.
- Le financement doit prévoir une procédure indépendante de fixation du montant de la redevance.
- La part des contributions aux recettes des médias de service public versées par le secteur privé (les citoyens) et le secteur non privé (entreprises, institutions et organismes d'intérêt public) doit représenter la même proportion qu'auparavant.
- La neutralité des recettes des organisations de médias de service public doit être garantie.
- Aucune augmentation du montant de la redevance ne peut être imposée au seul motif d'une modification du financement (stabilité du montant de la redevance).
- La protection du droit au respect de la vie privée doit être renforcée.



- Le financement doit être simple, juste et objectif d'un point de vue social.

Les modifications apportées au système de financement ont été adoptées lors de la 15^e modification du Traité inter-Länder sur la radiodiffusion¹⁸⁰. Le nouveau texte, intitulé *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*¹⁸¹, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Cette « nouvelle redevance » a ainsi modernisé le financement des médias de service public. Cette obligation de versement n'est désormais plus associée à la détention de dispositifs qui permettent la réception de programmes radiodiffusés. Elle est à présent assise sur le foyer, dans la mesure où elle doit être acquittée pour chaque foyer ou local professionnel, ainsi que pour les véhicules utilisés à titre professionnel. Initialement, son montant mensuel avait été maintenu à 17,98 EUR, mais à la suite de l'augmentation, pour la toute première fois, des recettes de la redevance, celui-ci a été réduit à 17,50 EUR en avril 2015.

5.3.1. Le secteur privé

Dans la mesure où la consommation de contenus radiodiffusés télévisuels et radiophoniques s'effectue en règle générale au sein du foyer et que chaque foyer est équipé d'au moins un dispositif technique permettant l'accès aux contenus des médias de service public, les citoyens doivent uniquement s'acquitter d'une seule redevance par foyer¹⁸². La redevance ne dépend plus du nombre de personnes qui résident dans un même foyer, ni du nombre de dispositifs de réception de contenus radiodiffusés qui s'y trouvent. Ainsi, comme la redevance n'est plus associée à un dispositif particulier, les enquêtes complexes sur le type et le nombre de dispositifs ne sont désormais plus nécessaires. Lorsqu'un foyer compte plusieurs personnes, seule l'une d'entre elles devra s'acquitter de la redevance.

La redevance due par chaque foyer englobe également les autoradios de toutes les personnes qui composent le foyer ; aucun supplément n'est prélevé pour les véhicules à usage privé. Les propriétaires de résidences secondaires doivent en revanche s'acquitter d'un supplément – aucune distinction n'est faite entre la résidence principale et la résidence secondaire. Comme auparavant, seules les personnes majeures sont redevables de la redevance.

Le montant de la redevance est le même pour chaque citoyen. Les exonérations prévues pour les bénéficiaires de prestations sociales ont cependant été maintenues. Comme auparavant, ces exonérations sont soumises à la présentation de justificatifs délivrés par les autorités compétentes, par exemple le bureau d'aide sociale. Les titulaires d'un prêt étudiant peuvent également déposer une demande d'exonération. Les personnes handicapées qui étaient auparavant exemptées sont désormais tenues de s'acquitter d'une redevance réduite, à savoir un tiers du

¹⁸⁰ 15^e *Rundfunkänderungsstaatsvertrag*, www.rundfunkbeitrag.de/e175/e226/Fuenfzehnter_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf.

¹⁸¹ Disponible sur : www.rundfunkbeitrag.de/e175/e800/15terRundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf.

¹⁸² Les statistiques montrent que 99,3 % de l'ensemble des foyers disposent d'un poste de télévision et 64,3 % possèdent également un poste de radio, voir *Verbrauchs- und Medienanalyse 2005-2014*, www.ard.de/home/intern/fakten/ard-mediendaten/Unterhaltungselektronik_Geraeteausstattung/409302/index.html. Près de 84 % des foyers disposent par ailleurs d'un ordinateur susceptible d'être connecté en ligne et avec lequel des contenus radiodiffusés peuvent être réceptionnés, voir *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden 2015,

www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsguetern/Tabellen/ZerivergleichAusstattung_IKT.html.



montant total. Les personnes atteintes de surdité et les personnes non-voyantes restent en revanche exonérées.

5.3.2. Le secteur non privé

En ce qui concerne le secteur non privé, le nombre de redevances dont doit s'acquitter une entreprise ou une institution publique repose sur le nombre de locaux professionnels, le nombre d'employés et le nombre de véhicules. On estime en effet que la consommation de contenus radiodiffusés s'effectue également dans ces lieux, même si c'est sans doute dans une moindre mesure que dans le secteur privé.

Les entreprises doivent verser un tiers de la redevance complète (soit 5,99 EUR, réduite à 5,83 EUR à compter du 1^{er} avril 2015) pour chaque local commercial sur la base d'un barème progressif en fonction du nombre d'employés. Tout salarié à temps plein ou à temps partiel soumis à des cotisations sociales, ainsi que les agents de la fonction publique, sont concernés. Les stagiaires ne sont par contre pas assimilés à des employés assujettis aux cotisations d'assurance sociale. Les entreprises doivent en outre s'acquitter d'un tiers de la redevance pour chaque véhicule motorisé utilisé à des fins commerciales (le premier véhicule motorisé en est cependant exonéré). Un tiers de la redevance complète est également d  pour chaque chambre d'hôtel ou résidence de vacances.

Les services d'intérêt général (par exemple les établissements scolaires, les locaux de la police ou à but non lucratif tels que les établissements pour les personnes handicapées ou pour la protection de la jeunesse) bénéficient d'un tarif plafonné. Ils doivent ainsi s'acquitter d'une cotisation mensuelle maximale de 17,98 EUR (qui depuis le 1^{er} avril 2015 est passée à 17,50 EUR par mois) par site, dans laquelle sont également englobés les véhicules motorisés immatriculés au nom du service d'intérêt général concerné. Les sites qui ne comptent pas plus de huit employés sont uniquement redevables d'un tiers de la redevance complète mensuelle.

5.4. Un financement indépendant de l'Etat

Le financement public est considéré comme une source de financement prévisible qui permet aux organisations de médias de service public d'adopter une stratégie à long terme en matière de contenu et d'innovation. En Allemagne, le financement des médias de service public doit être indépendant de toute influence de l'Etat, ce qui signifie que les médias de service public ne peuvent, au regard de la Constitution, être financés par des impôts ou d'autres fonds qui découlent directement du budget de l'Etat ou qui dépendent de l'approbation du Parlement.

Un certain nombre de citoyens et d'entreprises ont soutenu que la nouvelle redevance n'était rien d'autre qu'une taxe déguisée, dans la mesure où, dans les faits, toute personne est supposée s'en acquitter. L'ensemble des juridictions administratives, ainsi que deux cours constitutionnelles régionales, ont cependant précisé que la redevance n'était pas une taxe, mais une « contribution » due au titre de la capacité générale à réceptionner des contenus de médias de



service public¹⁸³. Le taux de la redevance est déterminé en fonction des besoins financiers des organisations de médias de service public.

L'indépendance vis-à-vis de l'Etat signifie par ailleurs que les Länder ne peuvent être habilités à décider unilatéralement du montant du financement. Une telle possibilité engendrerait un risque permanent de manipulation des contenus radiodiffusés à des fins non journalistiques, par la prise de décisions sur le montant de la redevance. La liberté de programmation est bien évidemment étroitement liée au financement alloué. Ainsi, comme cela était le cas auparavant, le montant de la redevance est examiné par un organisme indépendant, la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (Commission d'évaluation des besoins financiers des organisations de médias de service public – KEF), qui procède à une étude des besoins nécessaires aux médias de service public pour accomplir leur mission. La KEF publie tous les deux ans ses recommandations dans un rapport¹⁸⁴ et préconise ainsi le montant de la redevance pour la prochaine période de radiodiffusion de quatre ans.

La procédure visant à définir le montant de la redevance comporte plusieurs étapes énoncées par le contrat public de financement¹⁸⁵ :

- Premièrement, les radiodiffuseurs doivent estimer leurs besoins financiers et soumettre cette estimation à la KEF.
- Deuxièmement, la KEF examine la demande. Cet examen vise à déterminer si les décisions en matière de programmation prises par les médias de service public sont compatibles avec la mission de service public et si les besoins financiers ont été estimés conformément aux principes d'efficacité et d'économie. En agissant ainsi, la KEF respecte la liberté de programmation des organisations de médias de service public. Elle recommande ensuite aux Länder le montant de la redevance qu'il convient d'appliquer.
- Troisièmement, les Länder décident conjointement du montant de la redevance qui sera appliqué.

Les Länder ne disposent que d'une faible marge de manœuvre pour s'écarter des recommandations formulées par la KEF. Ils ne peuvent notamment pas apporter de modifications à la programmation ou à la politique éditoriale. L'influence des Länder sur la question du montant de la redevance est par conséquent limitée.

Tout comme pour la procédure de fixation du montant, la collecte et la mise en application de la nouvelle redevance est également indépendante des services de l'Etat. Elle est en effet, comme auparavant, directement perçue par les radiodiffuseurs publics et non par un organisme tiers. Les médias de service public ont par ailleurs créé à cette fin une agence baptisée *Beitragservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio (Beitragservice)*, qui succède à l'ancienne *Gebühreneinzugszentrale (GEZ)*.

¹⁸³ Les cours constitutionnelles de Rhénanie-Palatinat (VGH B 35/12, www.miv.rlp.de/icc/justiz/nav/699/broker.jsp?uMen=6993f3be-a512-11d4-a737-0050045687ab&uCon=8aa304a9-44f3-f541-1797-4c3077fe9e30&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-000000000042)

et de Bavière (Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/8-VII-12u.a.-Pressemitt.-Entscheidung.htm) ont conclu dans leurs décisions des 13 et 15 mai 2014 que la nouvelle redevance était conforme à leurs constitutions régionales respectives. Elles ont notamment conclu que la *Rundfunkbeitrag* devait être une contribution (« *Beitrag* »), qui relève de la compétence législative des Länder allemands. Les cours constitutionnelles ont également jugé que les dispositions spécifiques applicables au secteur privé et non privé étaient conformes à la Constitution.

¹⁸⁴ Ces rapports sont publiés sur le site internet : www.kef-online.de/inhalte/berichte.html.

¹⁸⁵ Paragraphes 1 et suivants du *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*.



5.5. Deux années plus tard : l'expérience pratique de la nouvelle législation

La réforme du financement de la redevance allemande s'est accompagnée de profondes modifications législatives, organisationnelles et administratives pour les organisations de médias de service public. Le public a réagi de façon assez neutre à ces réformes, avec toutefois quelques vives oppositions individuelles principalement de la part de ceux qui ont été concernés par ces nouvelles dispositions. Cette question n'a pas cessé de faire l'objet d'une large couverture médiatique, souvent dirigée par des groupes d'intérêt. Les plaintes formulées par le secteur non privé émanaient tout particulièrement des entreprises qui disposaient de plusieurs locaux ou d'un nombre considérable de véhicules. Les agglomérations et les communes ont également contesté l'augmentation de cette redevance obligatoire.

Un certain nombre d'actions en justice ont été engagées par des particuliers, ainsi que par des entreprises. D'aucuns soutenaient que cette redevance n'était rien d'autre qu'une taxe réglementaire déguisée et par conséquent inconstitutionnelle (voir plus haut le point IV), alors que d'autres contestaient des points précis de la loi. Toutes les juridictions ont cependant déclaré que ce nouveau régime de financement était parfaitement conforme à la Constitution¹⁸⁶. Il reste toutefois possible que la Cour constitutionnelle soit saisie pour qu'elle se prononce en dernière instance sur les dispositions contestées.

5.5.1. L'augmentation des recettes de la redevance

La Constitution allemande prévoit que le financement soit alloué de manière fiable, sûre et durable, afin de permettre aux organisations de médias de service public d'exercer leurs activités. A la suite de l'érosion progressive des recettes des médias de service public au cours de ces dernières années, ce type de financement ne pouvait plus être garanti. La mise en place de cette « nouvelle redevance » a donc permis de stopper cette tendance à la baisse. La redevance assure ainsi aux organisations de médias de service public une base de financement stable pour qu'elles puissent accomplir leur mission. Par rapport à l'année précédente, la redevance a généré 2,5 % de recettes supplémentaires en 2013¹⁸⁷ et cette augmentation s'est poursuivie en 2014¹⁸⁸. Cela s'explique principalement par l'autorisation exceptionnellement accordée aux radiodiffuseurs de comparer les données des services d'enregistrement avec leurs propres données afin de recouvrer la redevance¹⁸⁹. Grâce à cette comparaison, les organisations de médias de service public ont été en mesure de recueillir des informations sur d'autres citoyens tenus de s'acquitter de la redevance.

Les recettes ont ainsi augmenté, principalement parce qu'à présent un plus grand nombre de personnes s'acquittent de la redevance¹⁹⁰. Comme cette obligation est désormais associée aux foyers, il est devenu plus difficile d'y échapper. Les personnes qui n'étaient autrefois pas

¹⁸⁶ Pour une vue d'ensemble, voir

www.rundfunkbeitrag.de/informationen/aktuelles/oberverwaltungsgericht_muenster_erklaert_rundfunkbeitrag_fuer_rechtmassig/index_ger.html.

¹⁸⁷ Rapport annuel 2013 du *Beitragsservice*, www.rundfunkbeitrag.de/e175/e814/Geschaeftsbericht_2013.pdf.

¹⁸⁸ Rapport annuel 2014 du *Beitragsservice*, qui sera très prochainement publié sur : www.rundfunkbeitrag.de.

¹⁸⁹ Cette « einmaliger Meldedatenabgleich » est énoncée au § 14(9) du Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.

¹⁹⁰ Fin 2014, près de trois millions de foyers supplémentaires ont été enregistrés par rapport aux 12 mois précédents, voir le Rapport annuel 2014 du *Beitragsservice*, page 38 et suivantes.



enregistrées et qui pouvaient être rattachées à un foyer ont été automatiquement enregistrées par le *Beitragservice*. Cette méthode a permis de remédier à l'application jusqu'ici défectueuse de la redevance, comme l'ont d'ailleurs récemment souligné plusieurs juridictions¹⁹¹.

Il importe de noter que les organisations de médias de service public ne sont pas autorisées à conserver leurs recettes excédentaires. ARD, ZDF et *Deutschlandradio* peuvent uniquement accéder aux recettes qui correspondent à leurs besoins financiers, approuvés par la KEF dans son dernier rapport pour les années 2013 à 2016 (19^e rapport de la KEF). Les recettes qui dépassent leur besoins financiers doivent être versées sur un fonds de réserve auquel les radiodiffuseurs ne peuvent accéder et ce fonds sera ensuite crédité en fonction des besoins financiers de la prochaine période de financement.

5.5.2. Les répercussions sur le secteur privé et le secteur non privé

Le nouveau système de financement n'a pas changé grand-chose pour la plupart des citoyens, dans la mesure où près de 90% d'entre eux se sont acquittés de la même somme qu'avant, voire d'une somme légèrement inférieure, le montant de la redevance n'ayant pas augmenté. Les sommes dues par les familles, les couples en concubinage ou les colocataires ont ainsi été réduites, puisque chaque personne majeure devait s'acquitter individuellement de la redevance au titre du précédent système. L'objectif de cette réforme, qui visait à ce que la plupart des citoyens ne payent pas davantage qu'autrefois, a donc été atteint.

Une minorité de personnes doit toutefois payer davantage aujourd'hui, surtout les personnes qui à l'époque s'acquittaient uniquement de la redevance pour un poste de radio ou un dispositif informatique. Les personnes handicapées, auparavant exonérées, doivent à présent s'acquitter de la redevance réduite qui correspond à un tiers de la redevance complète.

Cette nouvelle redevance a considérablement modifié la situation de certaines entreprises. Tout comme dans le secteur privé, ces modifications sont intervenues à deux niveaux ; elles ont surtout été profitables aux petites et moyennes entreprises. Les entreprises commerciales doivent uniquement s'acquitter du tiers de la redevance complète pour tout site permanent qui compte jusqu'à huit employés. Les entreprises qui comptent jusqu'à 19 salariés sont quant à elles redevables de la redevance complète. Dans l'ensemble, près de 77 % des entreprises relèvent de la première catégorie et environ 90 % d'entre elles relèvent de la première et de la deuxième de ces catégories et doivent par conséquent s'acquitter de la redevance à taux plein. Les entreprises qui exploitent de nombreux locaux et véhicules ont par ailleurs constaté une augmentation de leur redevance.

Cette situation vaut également pour les agglomérations et les communes, qui se trouvent également dans l'obligation de s'acquitter de la redevance en fonction du nombre de leurs locaux et de leurs véhicules. Contrairement aux entreprises, elles étaient souvent exonérées de cette obligation dans l'ancien système, dans la mesure où les dispositifs de réception de programmes radiodiffusés étaient délibérément extraits des véhicules de fonction.

¹⁹¹ Voir *Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 6 C 12.09)*, décision du 27 octobre 2010, point 52, www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/271010U6C12.09.0.pdf.



5.5.3. La participation du secteur non privé

L'objectif fondamental de cette réforme visait à faire participer la société dans son ensemble au financement des organisations de médias de service public, c'est-à-dire les citoyens, les entreprises et les services d'intérêt général. La contribution du secteur non privé au financement des médias de service public devait notamment être identique à celle versée en 2012, à savoir 9,6 %. Les chiffres relevés pour l'année 2014 confirment que cet objectif a été atteint : en effet, comme cela avait été le cas précédemment, près de 9 % des recettes tirées de la redevance ont été versées par le secteur non privé, à savoir 9,8 % en 2013 et 9,3 % en 2014.

Il est fort probable qu'avec l'ancien système, un certain nombre d'entreprises ne disposaient officiellement d'aucun autoradio enregistré, même si la plupart des véhicules en comportaient pourtant un¹⁹². Il en allait de même pour les ordinateurs susceptibles d'être connectés à internet ou les postes de radio présents dans des locaux professionnels, pour lesquels la redevance applicable à la radio devait être acquittée. Ces entreprises sont désormais assujetties à la redevance en fonction du nombre de locaux qu'elles exploitent et du nombre de salariés qui s'y trouvent, ainsi que pour chaque véhicule, indépendamment du fait qu'il comporte ou non des appareils de radiodiffusion. Grâce au nouveau système, il est devenu de plus en plus difficile de ne pas respecter cette obligation, d'autant plus que cette nouvelle redevance est juste, dans la mesure où toute personne s'acquitte de ce qu'elle doit, conformément à la réglementation.

5.6. La « nouvelle redevance » au regard de la législation applicable aux aides d'Etat

La Commission européenne a estimé que « l'ancienne redevance » appliquée en Allemagne constituait une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE (l'ancien article 87(1) du Traité CE)¹⁹³. Elle a toutefois considéré qu'elle pouvait se justifier au titre de l'article 106(2) du TFUE (l'ancien article 86(2) du Traité CE), notamment parce que la mission de service public était suffisamment précise pour les activités des nouveaux médias, c'est-à-dire les nouvelles chaînes numériques et les télémedias, et parce que ces services faisaient l'objet d'un contrôle régulier et effectif¹⁹⁴.

5.6.1. Modification de la mission de service public ?

Malgré la modification du système de financement au début de l'année 2013, la définition de la mission de service public est restée la même. Les médias de service public doivent, comme par le

¹⁹² En 2013, 98 % des véhicules neufs et 97 % de l'ensemble du parc automobile disposaient d'un autoradio, voir *Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe*, page 29, www.kfzgewerbe.de/fileadmin/user_upload/Presse/Zahlen_Fakten/Zahlen_und_Fakten_2013.pdf.

¹⁹³ Commission européenne, « Aide d'Etat E3/2005 (ex-CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 et CP 195/2004) – Financement des radiodiffuseurs de service public en Allemagne », C (2007) 1761 final, point 141 et suivants (191), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.

¹⁹⁴ Aide d'Etat E3/2005, point 359 et suivants ; Communication de la Commission au sujet de l'application des dispositions relatives aux aides d'Etat applicables à la radiodiffusion de service public (2009) Journal officiel C 257/1, 27 octobre 2009, <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Initiatives%20-%20Policy/Topical%20Issues/Funding/27%2010%202009%20Communication%20from%20the%20Commission%20on%20the%20applicatio%20of%20State%20aid%20rules%20to%20public%20service%20broadcasting.pdf>.



passé, offrir des programmes radiophoniques et télévisuels, ainsi que des services en ligne, qui soient conformes aux dispositions du *Rundfunkstaatsvertrag* et aux règles statutaires des organisations régionales de radiodiffusion¹⁹⁵.

Les dispositions en vigueur applicables aux médias en ligne, qui ont été mises en place par la 12^e modification du Traité inter-Länder sur la radiodiffusion en 2009¹⁹⁶, autorisent les organisations de médias de service public à proposer des télémedias qu'elles ont lancés et organisés sur le plan journalistique et éditorial¹⁹⁷. La mission de service public englobe la diffusion en ligne de programmes radiophoniques et télévisuels, ainsi que des télémedias associés à ces programmes pendant une durée maximale de sept jours après leur diffusion, à l'exception des grands événements sportifs, pour lesquels la durée maximale autorisée est de 24 heures¹⁹⁸. Les programmes et les télémedias qui leur sont associés peuvent être diffusés sur internet pendant plus de sept jours dès lors que cette décision est avalisée par les conseils de la radiodiffusion dans le cadre d'un test en trois étapes réalisé sur la base du concept de télémedias (*Telemedienkonzept*), qui englobe également la durée annoncée de ces télémedias (*Verweildauer*)¹⁹⁹. La publicité et le parrainage sur internet sont interdits aux médias de service public²⁰⁰. Cette interdiction s'applique également aux télémedias qui ne sont pas associés à des programmes et qui s'apparentent à des contenus de presse²⁰¹, ainsi qu'à la couverture locale universelle²⁰², conformément aux dispositions qui ont été spécialement mises en place pour défendre les intérêts de la presse. Les médias de service public ne sont en outre pas autorisés à proposer l'acquisition en ligne de films et séries télévisées²⁰³. Enfin, la 12^e modification du Traité inter-Länder comporte une « liste noire » qui interdit expressément aux médias de service public de diffuser certains types de contenus, tels que les services en réseau ou les chats qui ne sont pas en rapport avec le programme²⁰⁴.

Les organisations de médias de service public ont l'obligation d'effectuer un test en trois étapes pour l'ensemble des télémedias, nouveaux ou modifiés, afin de s'assurer que le service en ligne en question satisfait aux exigences de la mission de service public²⁰⁵. Tous les télémedias (*Telemedienbestand*) qui existaient déjà en 2009 devaient également être approuvés sur la base d'un test en trois étapes²⁰⁶. Cette tâche incombe aux conseils de la radiodiffusion des organisations de médias de service public concernés. Ces trois étapes décrites dans le *Rundfunkstaatsvertrag*²⁰⁷ consistent à vérifier, à partir des éléments fournis par les médias de service public :

¹⁹⁵ Article 11(1) du *Rundfunkstaatsvertrag*.

¹⁹⁶ 12^e *Rundfunkänderungsstaatsvertrag*, www.ard.de/download/138948/index.pdf ; pour une version consolidée du texte du *Rundfunkstaatsvertrag*, voir www.media-perspektiven.de/publikationen/dokumentation/.

¹⁹⁷ § 11d(1) *Rundfunkstaatsvertrag*.

¹⁹⁸ § 11d(2) n° 1, n° 2 *Rundfunkstaatsvertrag*. En ce qui concerne les télémedias associés à ces programmes, les organisations de médias de service public doivent satisfaire à d'autres exigences encore, voir § 11d(2) n° 2 du *Rundfunkstaatsvertrag*.

¹⁹⁹ § 11d(3) n° 3 *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰⁰ § 11d(5), première phrase, *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰¹ § 11d(2) n° 3 *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰² § 11d(5), troisième phrase, *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰³ § 11d(5), deuxième phrase, *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰⁴ « *Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien* », annexe au § 11d(5), quatrième phrase, *Rundfunkstaatsvertrag*, <http://www.ard.de/download/138948/index.pdf>, page 58.

²⁰⁵ § 11f *Rundfunkstaatsvertrag*.

²⁰⁶ Pour le transfert des services en ligne de *Westdeutscher Rundfunk Köln*, voir

<http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/rundfunkrat-dreistufentest104.html> ; pour les services en ligne de *Norddeutscher Rundfunk*, voir www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/rundfunkrat/Der-Drei-Stufentest,dreistufentest135.html.

²⁰⁷ § 11f(4) *Rundfunkstaatsvertrag*.



- dans quelle mesure le service en ligne s'inscrit dans le cadre de la mission de service public et satisfait ainsi aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société ;
- dans quelle mesure le service en ligne contribue à la qualité de la concurrence des contenus médiatiques ;
- le coût prévu de la fourniture du service en ligne.

A l'issue du transfert de l'ensemble des télémedias (*Telemedienbestand*), qui s'est achevé en août 2010²⁰⁸, les organisations de médias de service public ont procédé à cinq autres tests en trois étapes, dont le plus récent est celui du Conseil de la radiodiffusion du *Bayerischer Rundfunk* à l'égard du service en ligne « *BR-Klassik* »²⁰⁹. D'autres procédures préliminaires ont été appliquées pour déterminer si ce test en trois étapes était encore nécessaire. Ces procédures ont indiqué que, au vu de la vérification de l'ensemble des critères pertinents énoncés par les règlements concernés²¹⁰, les modifications envisagées ne justifiaient pas l'application de ce test en trois étapes.

Les dispositions relatives à la mission de service public, y compris celles qui concernent les médias en ligne, n'ont fait l'objet d'aucune modification lors de la mise en place de la « nouvelle redevance ». Aucune limitation de temps n'est en outre prévue en Allemagne en ce qui concerne la mission de service public confiée à un média de service public. Bien que les dispositions qui définissent la mission de service public fassent régulièrement l'objet d'un réexamen, celui-ci n'est pas réalisé à intervalles prédéterminés, mais plutôt en fonction des besoins. Le test en trois étapes est quant à lui effectué lorsqu'un média de service public juge primordial de mettre en place de nouveaux services en ligne. Les modifications apportées à la mission de service public seront ensuite bien évidemment prises en compte par la KEF pour déterminer le montant de la redevance (voir plus haut le point IV). La procédure de modification du montant de la redevance et des dispositions en matière de financement est en outre distincte de la procédure et des instruments visant à modifier la mission de service public. En conséquence, les modifications apportées aux dispositions applicables en matière de financement ne se traduisent pas nécessairement par une modification de la mission de service public et inversement. En l'espèce, le passage en 2013 d'un système de financement qui reposait sur une contribution liée à la détention d'un dispositif de réception de contenus radiodiffusés à un système de financement basé sur une contribution par foyer, n'a eu aucune incidence immédiate sur les services en ligne des organisations de médias de service public.

5.6.2. Modification significative du système de financement ?

En vertu de l'article 4(1) du Règlement n° 794/2004²¹¹, on entend par modification d'une aide existante « tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun ». Toute modification apportée à une aide existante n'est cependant

²⁰⁸ Article 7(1)12 du *Rundfunkänderungsstaatsvertrag*, www.ard.de/download/138948/index.pdf, page 24.

²⁰⁹ Voir www.br.de/unternehmen/inhalt/rundfunkrat/rr-drei-stufen-test-br-klassik-100.html.

²¹⁰ Les conseils de la radiodiffusion des organisations des médias de service public se réfèrent à la réglementation prévue pour la procédure préliminaire par les « Dispositions relatives à l'approbation des services en ligne, nouveaux et modifiés », voir le paragraphe I, <http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/dreistufentest116.pdf>.

²¹¹ Article 4 du Règlement (CE) n° 794/2004 du 21 avril 2004 de la Commission européenne concernant la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du Traité (CE) (2004) Journal officiel n° L 140/1, du 30 avril 2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:32004R0794>.



pas systématiquement considérée comme une aide nouvelle devant faire l'objet d'une notification à la Commission européenne (article 108(3) du TFUE). L'aide existante est uniquement assimilée à une nouvelle aide lorsqu'elle affecte l'essence même du régime de financement initial, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une modification particulièrement importante²¹². Cela suppose que le nouveau système ne soit pas vraiment différent du régime initial, sans quoi cette nouvelle mesure elle-même constituerait déjà une nouvelle aide d'Etat²¹³.

La pratique de la Commission montre que les modifications du régime de financement sont jugées importantes dès lors qu'elles modifient les principaux éléments du système, comme la nature de l'avantage, l'objectif de la mesure, le fondement légal, les bénéficiaires ou la source de financement²¹⁴.

Compte tenu de ces critères, la modification du système de financement allemand ne peut être assimilée à une nouvelle aide d'Etat. La mise en place d'une « nouvelle redevance » n'a pas conduit, au vu des critères concernés, à une modification significative du système de financement : la redevance reste comme auparavant une « contribution » versée pour pouvoir recevoir les médias de service public. Les recettes tirées de la redevance sont consacrées au financement adéquat des médias de service public et les bénéficiaires de cette « nouvelle redevance » sont les mêmes organisations de médias de service public qu'auparavant. Bien que la redevance ne soit plus associée à la détention d'appareils de radiodiffusion, toute personne potentiellement en mesure de réceptionner des contenus de la radiodiffusion publique doit s'en acquitter comme c'était déjà le cas à l'époque.

De même, une nouvelle augmentation des recettes ne conduirait pas davantage à ce que la « nouvelle redevance » puisse être assimilée à une nouvelle aide d'Etat, puisque les éventuelles recettes excédentaires ne peuvent être conservées par les organisations de médias de service public (voir paragraphe 3(2) du *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*)²¹⁵.

Ce point de vue a été repris par la récente décision rendue par la Commission européenne dans une affaire d'aide d'Etat engagée à l'encontre de la Belgique²¹⁶. Plusieurs juridictions allemandes se sont par ailleurs déjà prononcées sur les dispositions du *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* et ont confirmé cette idée²¹⁷.

²¹² Aide d'Etat n° C38/2009 (ex NN 58/2009) – Espagne, point 25 et suivants,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/234157/234157_1028662_15_1.pdf.

²¹³ Aide d'Etat n° E3/2005, point 199, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.

²¹⁴ Aide d'Etat n° E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004), point 121,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/215958/215958_825339_70_2.pdf ; Aide d'Etat n° E3/2005, point 199.

²¹⁵ Voir *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2 A 2422/14, 6 K 7543/13)*, décision du 12 mars 2015, www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/i2015/2_A_2422_14_Urteil_20150312.htm, point 30 et suivant ; voir article 4 du Règlement n° 794/2004 de la Commission européenne, selon lequel une augmentation du budget initial d'un régime d'aide existant n'excédant pas 20 % ne saurait être considérée comme une modification d'une aide existante.

²¹⁶ Aide d'Etat SA. 32635 (2012/E) – Financement de la RTBF Belgique, point 116 et suivants,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247174/247174_1555382_256_2.pdf.

²¹⁷ *Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12)*, décision du 15 mai 2014,

<http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/8-VII-12u.a.-Pressemitt.-Entscheidung.htm> ; *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2 A 2422/14, 6 K 7543/13)*, décision du 12 mars 2015,

http://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/14_150312/index.php ; *Verwaltungsgericht Stuttgart (3 K 4897/13)*, décision du 1^{er} octobre 2014, page 7 et suivantes,

<http://vgstuttgart.de/pb/,Lde/Klagen+gegen+Rundfunkbeitrag+abgewiesen+ +Die+Urteilsgruende+ .>



5.7. Conclusions et perspectives

En résumé, les modifications apportées au régime de financement allemand ont été couronnées de succès et les attentes des Länder à l'égard de la nouvelle redevance ont été satisfaites. La diminution des recettes indispensables à l'accomplissement de la mission de service public a été stoppée. La participation du secteur privé et non privé à ces recettes est restée sensiblement la même, comme cela avait été souhaité. Ce nouveau système est juste, dans la mesure où il est aujourd'hui plus difficile de se soustraire à l'obligation de s'acquitter de la redevance.

La modification du régime de financement n'a eu aucun impact immédiat sur les services en ligne des médias de service public, puisque la procédure de modification des dispositions applicables au financement et du montant de la redevance est distincte de la procédure et des instruments qui définissent la mission de service public.

Dès décembre 2010, dans un protocole à la 15^e modification du Traité inter-Länder sur la radiodiffusion, les Länder avaient convenu que le *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* devait faire l'objet d'une évaluation deux années après son entrée en vigueur. Cette évaluation est censée comporter un examen de la loi elle-même et aboutir à la formulation de recommandations au sujet des modifications nécessaires. En outre, il convient de procéder à une analyse des recettes générées par la redevance et de leur répartition entre les différents secteurs (privé, commercial, à but non lucratif)²¹⁸. Le processus d'évaluation a officiellement débuté en février 2015 par une consultation des Länder. Les décisions essentielles relatives à une modification de la loi pourraient déjà être prises d'ici à l'été 2015, alors que les modifications de la loi ne sont pas prévues avant le début du 2016. A ce jour, aucune modification substantielle des dispositions du système de financement n'est envisagée.

Le processus d'évaluation est étroitement lié au futur montant de la redevance. Les Länder ont déclaré à plusieurs reprises ces derniers mois que la stabilité du montant de la redevance jusqu'en 2020 était un objectif politique souhaitable. Au final, le montant de la redevance dépendra principalement de la recommandation formulée par la KEF dans son prochain rapport (20^e rapport de la KEF). Ce rapport, qui tiendra compte des éventuelles décisions prises par les Länder dans le cadre du processus d'évaluation, devrait être publié au printemps 2016.

²¹⁸ *Protokollerklärung aller Länder*, page 26,

www.rundfunkbeitrag.de/e175/e226/Fuenfzehnter_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf.



6. Le financement des médias de service public hongrois

Gábor Polyák et Ágnes Urbán, Mertek Media Monitor

6.1. L'organisation des médias de service public hongrois

La radiodiffusion de service public a connu de profonds changements depuis 2010 et d'autres modifications importantes sont en cours. Le cadre institutionnel du régime applicable aux médias de service public a été considérablement modifié par la loi relative aux médias de 2010²¹⁹ et s'est traduit par la mise en place d'un système centralisé. Certains fournisseurs de médias de service public avaient auparavant fusionné en un Fonds de soutien et de fourniture des services de médias (ci-après MTVA)²²⁰. La loi précise que le Fonds dispose des droits relatifs aux actifs des médias de service public et assume leurs responsabilités. Il lui revient, entre autres, de veiller notamment à la production ou au soutien de la production des contenus radiodiffusés de service public²²¹. Les activités du directeur général du Fonds, qui est nommé par le président du Conseil des médias et peut être révoqué à tout moment sans aucune justification, ne font l'objet d'aucun contrôle par les instances publiques²²². Les prérogatives des organes de contrôle des institutions de service public n'incluent pas l'exercice d'un contrôle de MTVA. Ces instances supervisent uniquement les sociétés qui fournissent des services de médias publics. Toutefois, comme ces fournisseurs de services ne sont pas en mesure de réaliser leurs propres productions, leur marge de manœuvre se limite à commander des programmes auprès de MTVA. Le système institutionnel applicable aux médias de service public est par conséquent devenu un puissant système organisationnel centralisé.

La législation prévoyait initialement que cette mission de fourniture de services publics reviendrait à quatre sociétés anonymes privées : *Magyar Televízió Zrt.* (Télévision hongroise), *Duna Televízió Zrt.* (Duna Television), *Magyar Rádió Zrt.* (Radio hongroise) et *Magyar Távirati Iroda Kft* (Agence de presse hongroise). La modification de la loi adoptée par l'Assemblée nationale de Hongrie en décembre 2014 visait en premier lieu à réformer le cadre institutionnel applicable aux médias de service public²²³. En vertu de cette modification, *Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaság* (la société anonyme de services de médias Duna) a été constituée pour succéder juridiquement aux sociétés précitées. *Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaság* deviendra ainsi le fournisseur de l'ensemble des services publics de contenus télévisuels, radiophoniques et en ligne, ainsi que des activités du service public d'agence de presse à compter de juillet 2015.

²¹⁹ Loi n° CIV de 2010 relative à la liberté de la presse et aux dispositions essentielles en matière de contenu des médias ; loi n° CLXXXV de 2010 relative aux services de médias et aux médias de masse (ci-après son acronyme officiel hongrois « Mttv »). Ces textes sont disponibles sur : http://mediatanacs.hu/tart/index/662/2010_evi_CLXXXV_torveny_Mttv et http://mediatanacs.hu/tart/index/663/2010_evi_CIV_torveny_Smtv. Pour une analyse approfondie de ces lois, voir Polyák G., Nagy K., « *Hungarian Media Law* », volume 1, (Mertek Booklets), <http://mertek.eu/en/reports/mertek-booklets-vol-1>.

²²⁰ Articles 136 et 137/E de la Mttv.

²²¹ Articles 100 et 136 de la Mttv.

²²² Article 136 de la Mttv.

²²³ Loi n° CVII de 2014, www.complex.hu/kzldat/t1400107.htm/t1400107.htm.



Ces sociétés sont, ou à partir de juillet 2015, cette société sera la propriété exclusive de la Fondation pour les médias de service public, dont le conseil d'administration (ci-après le « conseil » ou le « conseil des services publics ») contrôlera les activités. Le conseil est la seule instance au sein du système de contrôle des médias dont des membres sont délégués par l'opposition. Ses membres sont, conformément à la loi, nommés pour un mandat de neuf ans et la moitié d'entre eux sont nommés par les partis au pouvoir et l'autre moitié par les partis de l'opposition. Ils sont élus par un vote à la majorité des deux tiers du Parlement²²⁴. Toutefois, même dans cette instance, une majorité est garantie aux partis au pouvoir, puisque deux autres membres et le président sont nommés par le Conseil des médias.

Le conseil est investi de pouvoirs réglementaires généraux ayant trait aux sociétés de médias de service public, notamment en ce qui concerne la nomination des directeurs exécutifs des fournisseurs de médias de service public. Les directeurs exécutifs et les modalités de leurs futurs contrats de travail sont proposés par le président du Conseil des médias pour approbation par le Conseil des médias. La disposition relative à la procédure de sélection ne précise pas les modalités de soumission des candidatures, les qualifications professionnelles requises, ni la présentation d'un concept professionnel. Le conseil se prononce ensuite sur le choix des candidats par un vote à la majorité des deux tiers au premier tour et, en cas de premier tour infructueux, à la majorité simple au second tour. Le conseil n'est pas compétent pour se prononcer sur les activités de MTVA.

Ce conseil des services publics, qui compte des membres délégués par les organisations énoncées dans la loi relative aux médias²²⁵, est censé mettre en œuvre un vaste contrôle social. Les journalistes et les organisations de défense des droits de l'homme ne figurent pas sur la liste des entités habilitées à déléguer des membres. La loi relative aux médias autorise cette instance à proposer que le directeur exécutif soit démis de ses fonctions dans le cas où elle refuserait d'approuver son rapport annuel. Le texte ne donne par ailleurs aucune précision permettant de justifier cette proposition.

Dans le cadre de la transformation globale de la structure des médias de service public en cours, les fournisseurs de médias de service public ont lancé de nouvelles chaînes de télévision et stations de radio. *Dankó Rádió*, qui diffuse de la musique traditionnelle hongroise, a ainsi débuté ses activités en décembre 2012 et une nouvelle chaîne de télévision, M3, qui diffuse des archives de la télévision publique hongroise et cible principalement les personnes âgées, a quant à elle vu le jour en décembre 2013. MTVA a déjà officiellement annoncé que de nouvelles chaînes de télévision allaient prochainement être lancées, parmi lesquelles la chaîne consacrée au sport M4. Un changement de taille a été observé en mars 2015 lorsque M1, la principale chaîne de télévision publique, est devenue une chaîne d'informations en continu. La première place qu'occupait M1 a désormais été reprise par *Duna Televízió*, dont la mission principale était jusqu'à présent de proposer des médias de service public aux téléspectateurs d'origine hongroise à l'étranger.

²²⁴ Article 86 de la Mttv.

²²⁵ Article 97 de la Mttv.



6.2. Le financement des médias de service public hongrois

6.2.1. La redevance et la réglementation hongroise applicable aux médias

Entre 1996 et 2002, une redevance était prévue par le système de financement des activités des médias de service public hongrois. La loi n° I de 1996 relative aux services de radio et de télévision (ci-après la Rttv, conformément à l'acronyme hongrois) imposait en effet à toute personne détentrice d'un appareil permettant la réception de programmes télévisuels radiodiffusés de s'acquitter de cette redevance, dont le montant était fixé chaque année par le Parlement et précisé par la loi relative au budget de l'Etat. Le montant de la redevance s'élevait en 2002 à 740 HUF (environ 2,5 EUR)²²⁶ par mois²²⁷.

Chaque foyer doté d'au moins un « dispositif permettant la réception de contenus radiodiffusés » devait s'acquitter de la redevance, alors même que la réglementation ne précisait pas davantage cette définition. Cette question technique n'avait pas été abordée, puisqu'au moment de la suppression de la redevance, l'environnement technologique et économique ne justifiait pas de reformuler la définition d'un dispositif assimilable à un récepteur. Par ailleurs, l'une des raisons ayant motivé la suppression de la redevance tenait à la forte proportion de foyers qui ne s'en acquittaient pas, à savoir 35 %²²⁸ ; ce constat avait déjà permis d'envisager que la redevance soit collectée non pas sur la base de la possession d'un dispositif de réception, mais au titre d'une contribution d'intérêt général dont chaque ménage devrait s'acquitter.

Cette obligation de s'acquitter de la redevance est énoncée par la Rttv, dont la modification a été subordonnée à son adoption à la majorité des deux tiers des députés présents, que les partis au pouvoir à l'époque n'étaient pas parvenus à atteindre. Le gouvernement a ainsi « assumé » ce paiement au titre de ses propres obligations budgétaires générales ; la redevance n'est donc plus directement acquittée par les citoyens, mais le gouvernement l'a intégrée comme poste budgétaire des dépenses de l'Etat²²⁹. Le montant total de la redevance prise en charge par le gouvernement a été fixé par la loi relative au budget de l'Etat sur la base du montant effectivement perçu au titre de la redevance pour l'année 2011, lequel était nettement inférieur à celui retenu par la loi relative aux médias, et cette base de calcul n'a pas été réajustée jusqu'en 2011. Ainsi, jusqu'en 2011, le montant de cette source de financement n'a pratiquement pas changé et s'est maintenu à un niveau compris entre 20 et 25 milliards HUF (soit entre 66,8 et 83,5 millions EUR). En 2007, la loi a également imposé aux propriétaires d'hôtels et de restaurants de s'acquitter de cette redevance, ce qui a permis de soustraire les sommes versées par les hôteliers et les restaurateurs du montant total des subventions budgétaires versées par l'Etat au titre de la redevance²³⁰. Outre le fait de prendre en charge le paiement de la redevance, le Parlement a également accordé aux radiodiffuseurs de service public un financement supplémentaire *ad hoc* pour chaque budget annuel. En 2002, cette forme de financement s'est élevée au total à 42 milliards HUF (environ 140,3 millions EUR), alors

²²⁶ Les valeurs en EUR ont été calculées sur la base du taux de change de 1 HUF = 0,0033 EUR au 7 avril 2015.

²²⁷ Loi n° CXXXIII de 2000 relative aux budgets annuels de la République de Hongrie pour les années 2001 et 2002, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0000133.TV.

²²⁸ Kitta G. « A magyar média történetének fordulatos évei 2002-2010 » (Les années les plus mouvementées de l'histoire des médias hongrois) in Paál, V. (éd), *A magyarországi médiaháború története. Média és politika 1989-2010* (Histoire de la guerre des médias en Hongrie. Médias et politiques, 1989-2010), Budapest, 2014, p. 199-291.

²²⁹ Article 104 (4) de la loi n° LXII de 2002 relative au budget annuel de la République de Hongrie pour l'année 2003, www.complex.hu/kzldat/t0200062.htm/t0200062.htm.

²³⁰ Article 80, de la loi n° CII de 2008 relative au budget annuel de la République de Hongrie pour l'année 2009, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800102.TV.



qu'en 2010, 53,5 milliards HUF (environ 178,8 millions EUR) de subventions publiques avaient été alloués. La redevance représentait donc près de la moitié du financement annuel *ad hoc* versé par l'Etat.

Le montant de la redevance était décidé chaque année par le Parlement et n'avait aucune incidence sur les décisions successives prises par le Parlement en matière de financement. La loi avait toutefois omis de définir une procédure d'examen des obligations et des besoins financiers des radiodiffuseurs de service public. L'ensemble des dispositions pertinentes précisait qu'il importait que le montant de la redevance soit fixé en fonction du caractère concurrentiel et de la rentabilité des activités des radiodiffuseurs de service public, de la préservation du système de radiodiffusion et du financement nécessaire aux programmes de service public. Les recettes tirées de la redevance devaient²³¹ par ailleurs être complétées chaque année par des subventions publiques issues du budget de l'Etat.

La Cour constitutionnelle n'a pas jugé cette solution contraire à la Constitution. Elle a au contraire estimé que le Parlement n'exerçait pas de véritable influence sur le contenu des services radiophoniques et télévisuels de service public uniquement du fait qu'il spécifiait les sources de financement de ces services dans la loi relative au budget de l'Etat : « Il est vrai qu'intégrer le financement des coûts d'exploitation, dont le montant est fixé annuellement, au processus budgétaire pourrait dans une certaine mesure constituer une forme d'influence financière [...] vis-à-vis des radiodiffuseurs. Il ne s'agit cependant que d'une influence indirecte qui ne porte par ailleurs pas atteinte à la liberté de la presse²³² ». La Cour n'a toutefois pas examiné les modalités de fixation du montant de la redevance, ni les critères ou les procédures applicables à cette fin, ni davantage leur incidence sur l'indépendance des médias de service public.

La Cour constitutionnelle a également pris en compte la déclaration du gouvernement relative à l'obligation de s'acquitter de la redevance. Elle a estimé que cette décision n'avait aucune conséquence sur « le droit à disposer du financement nécessaire aux coûts d'exploitation ou sur le droit à exercer un contrôle sur la manière dont la redevance est utilisée » et qu'elle « n'autorise pas davantage le gouvernement à s'exprimer sur l'utilisation et le maintien de la redevance²³³ ». La Cour a par ailleurs conclu dans son évaluation de la situation que, aussi longtemps que le gouvernement s'abstient de toute ingérence en ce qui concerne l'utilisation de la redevance, l'origine du financement alloué n'a aucune pertinence. L'importance des décisions rendues par la Cour constitutionnelle tient au fait qu'elles précisent les critères d'évaluation qui continuent à prévaloir pour évaluer l'efficacité de la réglementation en vigueur, lesquels sont identiques du point de vue de leur approche générale.

Entre 1996 et 2011, les médias de service public ont également bénéficié de deux autres sources de financement importantes. La législation permettait en effet aux radiodiffuseurs de service public de diffuser de la publicité, même si le temps d'antenne qu'ils pouvaient librement consacrer à cette fin avait été réduit de plus de moitié par rapport au temps d'antenne publicitaire autorisé pour les radiodiffuseurs commerciaux. Les radiodiffuseurs de service public ont en outre également bénéficié d'une part définie par la loi des droits de licence acquittés par les stations de radio et les chaînes de télévision commerciales²³⁴.

²³¹ Article 79 de la Rttv.

²³² Décision de la Cour constitutionnelle n° 47/1994. (X. 21.),

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/02A3ADC958209401C1257ADA0052B39C?OpenDocument>.

²³³ Décision de la Cour constitutionnelle n° 766/B/2002, ABH 2004, 1664-1674.

²³⁴ Article 131 de la Rttv.



6.2.2. Le financement des médias de service public et la nouvelle loi sur les médias

La loi relative aux médias adoptée en 2010 a également modifié la réglementation applicable au financement des médias de service public. Cette nouvelle réglementation n'est cependant pas revenue sur le fait que les subventions financières allouées par le budget central constituaient la principale source de financement des médias de service public. Le législateur n'a par ailleurs pas remis en question la redevance, mais a déterminé le montant des fonds disponibles en multipliant la somme dont chaque foyer doit s'acquitter par le nombre de foyers que compte le pays. L'Etat verse ainsi une contribution annuelle à la radiodiffusion de service public dont le calcul repose sur le nombre de foyers qui disposent d'un équipement adéquat pour la réception de services de médias audiovisuels linéaires. Ces contributions à la radiodiffusion de service public s'effectuent en douze versements égaux, dont l'Etat s'acquitte à l'avance le troisième jour de chaque mois par virement bancaire sur le compte de MTVA²³⁵. La loi ne précise toutefois pas la notion d'équipement adéquat pour la réception de services de médias audiovisuels linéaires. Elle indique cependant les données statistiques²³⁶ sur le nombre de foyers que compte la Hongrie pour fixer le montant de la redevance ; en d'autres termes, elle part du principe qu'un dispositif quelconque de réception est disponible dans chaque foyer. Ainsi, sur la base de 4 millions de foyers hongrois, chaque foyer s'acquittant d'un montant mensuel de 1 350 HUF (environ 4,5 EUR), cette contribution à la radiodiffusion de service public a représenté en 2012 un total de 64,8 milliards HUF (environ 216,6 millions EUR). Ce montant est révisé annuellement, au minimum sur la base de l'indice hongrois des prix à la consommation²³⁷. Pour 2015, le budget central a fixé le montant de cette contribution à la radiodiffusion de service public à 69,86 milliards HUF (environ 233,5 millions EUR).

Cette solution réglementaire consacre donc par le droit le montant du financement versé par l'Etat aux médias de service public. Le législateur soutient que ce modèle garantit aux radiodiffuseurs de service public un « financement normatif fiable [...] qui offre une base de planification budgétaire fiable²³⁸ ». Dans la pratique cependant, la fixation du montant n'est pas précédée par un examen des obligations de service public, ni par une véritable estimation du financement nécessaire. La loi fixe par ailleurs elle-même le montant de la redevance et ne prévoit aucune procédure d'examen périodique ; cette absence d'examen et d'observations persistera donc à l'avenir. Tant que le Parlement n'aura pas jugé opportun de modifier la législation à la majorité des deux tiers, les médias de service public continueront à disposer d'un financement public de ce montant, quand bien même ils auraient en réalité besoin d'une somme bien plus ou bien moins importante. En outre, la pratique des subventions *ad hoc* allouées par l'Etat persiste.

Le bilan des activités et le rapport annuel de MTVA doivent être avalisés par le Conseil des médias et sont partiellement publiés sur le site web de MTVA²³⁹.

Parallèlement, les directeurs généraux des fournisseurs de médias de service public en place ou, à compter de juillet 2015, le directeur général de l'unique fournisseur de médias de service public, sont tenus de fournir un rapport à deux autres organes, à savoir le comité des services publics et le conseil des services publics. Le rapport soumis au comité des services publics comporte des données relatives à la gestion financière, et le comité approuve la balance des paiements et les

²³⁵ Article 136 de la Mttv.

²³⁶ Selon le recensement de 2011, la Hongrie compte 4 106 000 de foyers, voir www.ksh.hu/nepszamlalas/.

²³⁷ Schéma n° 4 de la Mttv.

²³⁸ Avis sur la Mttv.

²³⁹ Disponible sur : <http://mtva.hu/hu/kozerdeku-adatok/4171-mtva-altalanos-koezzeteteli-lista-tartalomjegyzek-uj>.



résultats financiers en certifiant le rapport²⁴⁰. La loi ne précise cependant pas ce qui se passe lorsque, d'une part, cette instance refuse de certifier les rapports et, d'autre part, ces rapports ne sont disponibles ni sur le site internet de la commission, ni sur ceux des radiodiffuseurs de service public. De plus, bien que MTVA bénéficie de fonds publics, le comité n'exerce aucun contrôle sur MTVA. Les protocoles du comité révèlent toutefois que, même en l'absence d'une telle obligation, le directeur général de MTVA informe régulièrement le conseil des services publics²⁴¹, sans pour autant être soumis à une quelconque approbation par ce dernier. Les directeurs généraux doivent indiquer au conseil des services publics si, selon leurs évaluations, les fournisseurs de médias de service public ont satisfait aux exigences prévues par la loi relatives aux objectifs des médias de service public et aux principes sur lesquels ils se fondent²⁴². Un refus d'approbation du rapport pourrait pousser le comité des services publics à demander au conseil des services publics de démettre le directeur général de ses fonctions, mais le rapport ne porte pas sur des questions relatives à la gestion financière.

Outre le montant du financement versé par l'Etat, la loi prévoit également des dispositions applicables à la répartition des fonds disponibles entre les différents fournisseurs de médias de service public et les différentes activités de service public. La loi relative aux médias précise que le Conseil budgétaire des services publics²⁴³ est habilité à décider de la répartition des fonds entre les fournisseurs de médias de service public ou, à compter de juillet 2015, entre les différentes activités de service public (télévision, radio, en ligne, agence de presse). Les membres de ce conseil sont les directeurs généraux respectifs des sociétés de service public et de MTVA, ainsi que deux délégués de la Cour des comptes. En vertu du nouveau cadre institutionnel qui entrera en vigueur en juillet 2015, il se composera des directeurs généraux de *Duna Médiaszolgáltató Rt* et de MTVA. A compter de juillet 2015, ce conseil conservera uniquement son droit à commenter les propositions élaborées et adoptées par MTVA. Ainsi, en ce qui concerne l'allocation des fonds budgétaires, MTVA n'a pas l'obligation de tenir compte de son avis. Cela signifie que la répartition des fonds publics alloués à l'exercice des obligations de service public entre les différents types de mandats de service public continue à relever de la compétence de MTVA. Les délégués de la Cour des comptes étant en effet toujours minoritaires, ils ne peuvent exercer une influence véritable sur la décision qui sera prise. Dans les faits, aucun contrôle externe ou besoin social n'est pris en compte dans les décisions relatives à la répartition du financement.

6.2.3. La transparence du financement

La loi définit les obligations en matière de service public dans des termes très larges, sous la forme de principes généraux qui ne peuvent être invoqués pour justifier les besoins financiers de chaque service public. La loi prévoit par ailleurs l'adoption du Code de service public²⁴⁴, qui pourrait en théorie servir à préciser les obligations en matière de service public. Ce document fait davantage office de code déontologique que de définition approfondie des objectifs généraux de service public prévus par la loi, présentée sous forme d'obligations spécifiques sur la base desquelles la responsabilité des fournisseurs de services pourrait être engagée. Le Code avait été adopté par le

²⁴⁰ Article 108 de la Mttv.

²⁴¹ Voir, par exemple, le protocole du comité consultatif du 15 octobre 2014, www.kszka.hu/dokumentumok/a-kuratorium-dokumentumai/491-k2014/kuratoriumi-ules-2014-oktober-15.

²⁴² Article 97 de la Rttv.

²⁴³ Article 108 de la Mttv.

²⁴⁴ Article 95 de la Mttv.



Conseil des médias en 2011²⁴⁵. Il peut toutefois être révisé et le contrôle de son respect est assuré par le conseil des services publics²⁴⁶.

Le fait que le Code ne précise pas les missions de service public, dont l'accomplissement pourrait être imposé dans la pratique, devrait avoir une importance particulière pour le Conseil budgétaire des services publics. Les décisions prises par le Conseil en matière de répartition des fonds doivent exclusivement se fonder sur la définition de service public. Bien qu'il soit légalement tenu de publier ses décisions sur internet²⁴⁷, leur contenu n'est pas disponible sur le site web de MTVA²⁴⁸. A la suite d'une action en justice intenté au titre de la liberté d'information en vue d'obtenir l'accès à l'ordre du jour du Conseil budgétaire des services publics, à ses documents décisionnels et aux procès-verbaux de ses sessions, le Tribunal métropolitain²⁴⁹ et la Cour métropolitaine régionale²⁵⁰ ont ordonné la communication de ces documents, qui ont été publiés sur le site d'une ONG²⁵¹.

Il ressort de ces documents qu'ils ne comportaient aucune information sur les méthodes et la base de calcul du coût des programmes, ni sur les divers aspects de la programmation. Plusieurs documents reprenaient les mêmes graphiques et tableaux, qui, par ailleurs, ne comportaient aucun intitulé permettant de comprendre quelles données y étaient présentées et à quelle période elles se rattachaient. Les documents de référence ne contenaient par ailleurs que de maigres informations financières. Ils fournissaient principalement des informations sur les taux d'audience des chaînes de service public et des types de programmes minute par minute. En outre, les quelques tableaux financiers et tableaux détaillés du temps d'antenne minute par minute n'utilisaient pas le même système de catégories, ce qui ne permettait pas de calculer le coût moyen de chaque type de programme. Aucune information n'était fournie sur l'activité de l'agence de presse et les services en ligne. D'après ces documents, les délégués à la Cour des comptes avaient critiqué à plusieurs reprises l'insuffisance de ces informations, tout en approuvant la résolution²⁵².

6.3. Les services de « nouveaux médias » des médias de service public hongrois

La production de contenu en ligne par les médias de service public, parallèlement aux activités exercées par l'institution dans son ensemble, pourrait susciter quelques préoccupations à l'égard des exigences de transparence : il n'existe en effet aucun rapport annuel, ni aucune information précise sur les contenus produits en interne et sur leurs coûts de production, ni sur les contenus

²⁴⁵ Disponible sur : http://mediatorveny.hu/dokumentum/5/kozszolgalati_kodex.pdf.

²⁴⁶ Article 97 de la Mttv.

²⁴⁷ Article 108(4) de la Mttv.

²⁴⁸ MTVA a uniquement publié un communiqué de presse indiquant que le Conseil budgétaire des services publics avait pris une décision, sans fournir aucune information sur le contenu de cette décision, voir : <http://mtva.hu/en/kozerdeku-adatok/egveb-kozerdeku-kozlemeny/koezlemeny-a-koezszolgalati-koeltsegvetes-tanacs-doenteserol-2015-03-06>.

²⁴⁹ Décision du Tribunal métropolitain n° 22.P.21.718/2013/7, http://mertek.eu/sites/default/files/files/mertek_kozszolgalati_elsok_0.pdf.

²⁵⁰ Décision de la Cour métropolitaine régionale n° 2.Pf.21.585/2013/6, http://mertek.eu/sites/default/files/files/mertek_kozszolgalati_masodfok_jogeros_0.pdf.

²⁵¹ Ces documents sont disponibles sur : <http://atlatszo.hu/wp-content/uploads/2015/05/MTVA-KKT.zip>.

²⁵² Voir les procès-verbaux des réunions du Conseil du 8 février 2012, du 28 septembre 2012, du 13 décembre 2012, du 8 mars 2013 et du 12 juillet 2013. Les procès-verbaux font partie des documents divulgués mentionnés dans la note précédente.



commandés par MTVA à des producteurs tiers. Les citoyens ne savent pas davantage quels indicateurs de performance sont utilisés (par exemple le nombre de visiteurs en ligne ou des applications mobiles téléchargées). Les nouveaux services de médias incluent des portails d'informations générales et des sites proposant des archives en ligne et des informations sur ces sociétés, ainsi que les applications mobiles et Facebook correspondantes.

6.3.1. Les contenus des « nouveaux médias »

Les utilisateurs peuvent découvrir une partie du contenu destiné au grand public sur le portail d'actualités « hirado.hu » (« *Híradó* » est le nom hongrois d'un programme télévisuel d'actualités). Le site est conçu comme un portail d'actualités générales et constitue le service en ligne le plus important des médias de service public. Outre les rubriques principales (actualité nationale, actualité internationale, sports, sciences, économie, technologie, culture, etc.), il comporte également des blogs habituellement rédigés par des intellectuels hongrois de droite connus et des fonctionnaires, rémunérés par MTVA²⁵³. La partie vidéo propose des vidéos de programmes d'actualités et programmes politiques diffusés aux heures de grande écoute sur les chaînes de service public, qui sont accessibles au moyen de la télévision de rattrapage (*catch-up TV*).

Médiaklikk est un autre grand site qui offre, outre la diffusion en direct de programmes diffusés sur les chaînes de télévision et les stations de radio du service public, tous les contenus pour lesquels MTVA est titulaire d'une licence de droit d'auteur. Les contenus vidéo et audio sont disponibles sur le site pendant 60 jours et sont ensuite transférés vers des archives nationales spécifiques en ligne²⁵⁴.

Le nom de domaine mtva.hu offre également des informations sur la société et des communiqués de presse qui sont, cependant, peu pertinents pour le grand public. Les fournisseurs de médias télévisuels de service public ne disposent pas de leur propre site web ; les offres en ligne de ces fournisseurs sont disponibles sur le site web de MTVA. Parallèlement, les radios de service public possèdent un site web distinct baptisé radio.hu. Outre un bref descriptif des services de médias radiophoniques, il permet d'écouter les émissions en direct et des émissions archivées qui ont été diffusées au cours des trois précédentes semaines. Le service télétexte de la Télévision hongroise (*Magyar Televízió*) est disponible sur le site teletext.hu.

Les médias de service public exploitent également près de 90 sites régionaux secondaires, en plus des sites précités. Ils ne proposent qu'une quantité limitée d'actualités locales et, pour l'essentiel, la même sélection nationale d'émissions disponibles sur le portail hirado.hu. Outre les portails d'actualités locales, il existe également des sites thématiques, comme profit7.hu, destiné aux petites et moyennes entreprises.

Aux sites en ligne s'ajoutent des applications mobiles développées pour les principaux programmes de MTVA, dont des programmes d'actualités, certains programmes de divertissement populaires produits par MTVA et grands événements sportifs internationaux, dont les droits de diffusion ont été acquis par les médias de service public, comme, tout récemment, la Coupe du monde 2014 de la FIFA.

²⁵³ Les contrats passés avec les bloggeurs sont disponibles sur : <http://mtva.hu/hu/sajtoszoba-main/sajtokozlomenyek/vallalati-sajtokozlomenyek/10660-szerzodesek-blog-irokkal>.

²⁵⁴ Archives nationales hongroises de l'audiovisuel (<http://nava.hu/>).



Les sites des médias de service public ne se caractérisent pas par une forte popularité auprès du public. Selon les données fournies par Alexa, hirado.hu arrivait en mai 2015²⁵⁵ en 96^e position des sites les plus populaires, au vu du nombre de ses visiteurs. Il figurait ainsi derrière la quasi-totalité des portails d'actualités. Mediaklikk.hu, qui propose des programmes des médias de service public, se classait en 285^e position²⁵⁶. Selon Gemius²⁵⁷, une société qui mesure le trafic en ligne en Hongrie, hirado.hu occupait la 43^e place et mediaklikk.hu la 97^e place.

Les organismes de médias de service public possèdent également plusieurs sites sur Facebook. La page Facebook de MTVA a enregistré 13 190 « j'aime » ; hirado.hu est bien plus populaire (77 400 « j'aime »), mais reste devancé de très loin par la radio musicale « MR2-Petőfi Rádió » (184 000 « j'aime »).

6.3.2. Les conditions de lancement des nouveaux services des médias de service public

Le statut juridique des services en ligne et autres services de « nouveaux médias » reste imprécis, puisque la loi relative aux médias ne définit pas la mission de service public qu'ils doivent accomplir et ne précise pas davantage les conditions du lancement de ces services. La loi prévoit uniquement à leur propos que « les médias de service public s'appliquent à [...] utiliser sans complexe les nouvelles technologies et les moyens de radiodiffusion, à jouer un rôle central dans la découverte des nouveaux services numériques et de médias en ligne et à les mettre à disposition dans l'intérêt général²⁵⁸ ». Ni la loi, ni aucun autre document ne fournit de lignes directrices sur la réalisation de cet objectif où les éventuels contenus de ces services. Les médias de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public, dont la fourniture est imposée par la législation, sont définis par la loi relative aux médias²⁵⁹. Cette dernière ne comporte cependant aucune disposition relative aux services en ligne des fournisseurs de médias de service public.

La loi fixe les conditions du lancement de nouveaux services avant tout pour les services linéaires classiques. Elle prévoit que le Conseil des médias « peut superviser tous les ans le système des services de médias de service public et décider s'il y a lieu de conserver les services de médias publics prévus à l'heure actuelle pour les fournisseurs de médias de service public ou de modifier ce système²⁶⁰ ». Les services de médias publics sont des services de médias proposés par les fournisseurs de médias de service public²⁶¹. En vertu de la Directive SMAV, les services de médias comportent les services de médias audiovisuels linéaires et à la demande, ainsi que des services radiophoniques. La réglementation en vigueur exclut ainsi en pratique les services de textes en ligne de la gamme des activités exercées par les médias de service public, qui sont tout autant disponibles. Cette situation a été corrigée par la modification apportée en 2014 à la loi relative aux médias. En mars 2015, la définition du terme « service de médias publics » a également été modifiée. Depuis cette date, le terme « services de médias publics » englobe, outre les services de

²⁵⁵ Disponible sur : www.alexa.com/siteinfo/hirado.hu.

²⁵⁶ Disponible sur : www.alexa.com/siteinfo/mediaklikk.hu.

²⁵⁷ Disponible sur : <http://dkt.hu/hu/menu/ola.html>.

²⁵⁸ Article 83(2) de la loi relative aux médias.

²⁵⁹ Article 98(5) de la loi relative aux médias.

²⁶⁰ Article 98(8) de la loi relative aux médias.

²⁶¹ Article 203 de la loi relative aux médias.



médias audiovisuels et radiophoniques et le service de l'agence de presse²⁶², également les services de contenus médiatiques en ligne.

En conséquence, conformément à la loi relative aux médias, le Conseil des médias décide s'il y a lieu de lancer des services de médias publics ou d'y mettre fin, après consultation du directeur général de MTVA et en tenant compte de leur efficience économique, de la planification budgétaire de l'année suivante et de la réalisation des objectifs de service public fixés par la loi. Compte tenu de la définition terminologique retenue par la loi, cette compétence du Conseil des médias ne s'appliquait pas jusqu'en mars 2015 aux services en ligne exclusivement composés de contenus textuels.

Les décisions pertinentes du Conseil des médias ont été communiquées à la suite d'une action en justice intentée au titre de la liberté d'information²⁶³. Avant 2013, ces décisions ne mentionnaient pas même les versions diffusées en continu (*streaming*) des services de médias linéaires. En outre, même depuis 2013, la plateforme en ligne est uniquement une plateforme de distribution. Ces décisions ne mentionnent ni les services de médias à la demande, ni les autres services en ligne/services de « nouveaux médias ». Dans l'ensemble, le cadre du fonctionnement des services des nouveaux médias doit encore être largement défini.

6.3.3. Le financement des fournisseurs de contenus des nouveaux médias

La documentation disponible publiquement ne fournit pas d'informations précises sur le coût de l'élaboration ou de l'exploitation des contenus des nouveaux médias, ni de données relative à l'accès, au nombre de visiteurs ou au téléchargement des applications.

MTVA compte par ailleurs un Bureau des nouveaux médias, qui est directement supervisé par le directeur général de MTVA²⁶⁴. Les dispositions organisationnelles et opérationnelles de MTVA assignent pour seule tâche au Bureau de superviser la société *New Media and Teletext Ltd*, détenue par le Fonds de soutien. L'équipe dirigeante du Bureau et la direction exécutive de la société *New Media and Teletext Ltd*, dont MTVA est propriétaire, sont les mêmes ; de ce fait, les informations relatives à leurs dépenses sont disponibles sur les bases de données publiques.

Selon les informations fournies par MTVA²⁶⁵, ce dernier verse 35,2 millions HUF (environ 118 000 EUR) par mois à *New Media and Teletext Ltd* pour la gestion des services en ligne. Les recettes tirées de l'utilisation des surfaces publicitaires en ligne était de 25,4 millions HUF (environ 85 000 EUR) en 2014.

²⁶² Le système des médias de service public offre également un service d'agence de presse dans la nouvelle structure. L'agence de presse a perdu son autonomie organisationnelle et fait désormais entièrement partie du fournisseur intégré des médias publics.

²⁶³ Voir la requête sur : <http://kimittud.atlatszo.hu/request/a-kozszojalati-mediaszolgalata>.

²⁶⁴ *Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap Szervezeti és Működési Szabályzata* (Dispositions organisationnelles et opérationnelles du Fonds de soutien et de fourniture des services de médias), www.mtva.hu/images/download/kozerdeku/kozveteteli_lista/altalanos/2015/mtva_szmsz_20141101.pdf.

²⁶⁵ Pour la réponse en question, voir la demande d'accès à l'information sur : http://kimittud.atlatszo.hu/request/kozszojalati_mediaszolgalatok.



Les recettes générées par *New Media and Teletext Ltd* représentaient 561 millions HUF (environ 1,9 million EUR) en 2013. Une partie importante de ses dépenses (près de 80 %) est consacrée aux frais de personnel. Parmi les attributions de la société figurent²⁶⁶ :

- la mise au point et l'exploitation continue des plateformes en ligne de l'organisation des médias de service public ;
- l'exploitation continue des services télétexte des chaînes de télévision ;
- la promotion des programmes des chaînes de télévision sur le web et les plateformes télétexte ;
- les évolutions en matière de nouveaux médias ;
- le fonctionnement technique des plateformes télétexte et des plateformes en ligne des chaînes de télévision ;
- la fourniture en continu des contenus (actualités, programmes et informations commerciales) proposés sur les services internet mobiles ;
- la mise à disposition des programmes d'actualités et autres des chaînes de télévision aux téléspectateurs sourds et malentendants.

Les versions régionales du site hirado.hu ont été au départ lancées par *Magyar Híradó Kft*, puis ont été acquises par *New Media and Teletext Ltd*. Bien que sur la plupart des sites, ces informations ont été rectifiées, certains d'entre eux comportent toujours le nom de l'ancien éditeur, *Magyar Híradó Kft* (Société hongroise d'actualités radiodiffusées). Cette dernière a cessé ses activités fin 2014, mais elle était jusqu'à cette date détenue par Attila Várhegyi, un ancien homme politique affilié au parti actuellement au pouvoir du Fidesz, qui a été condamné en 2002 par une décision de justice exécutoire pour détournement de fonds²⁶⁷.

En 2012, MTVA a passé contrat avec une autre société détenue par Attila Várhegyi, l'agence de communication *Prestige Media*, pour l'exercice de certaines activités de communication²⁶⁸. Selon les médias, MTVA a également passé contrat avec une troisième société détenue par Attila Várhegyi, *Myself Consulting Ltd*, dans le cadre duquel cette dernière est chargée de certaines prestations relatives à l'organisation d'un programme de divertissement musical²⁶⁹. Il est donc impossible de déterminer précisément quelles sommes MTVA consacre au développement et à l'exploitation des nouveaux médias dans ses propres productions par rapport aux projets commandés dans le cadre de contrats externes.

Appsters mobile Content Management Ltd, la société qui développe des applications mobiles de programmes des médias publics, a précisé qu'elle avait pour partenaires MTVA et *New Media and Teletext Ltd*. *Appsters Ltd* développe des applications mobiles non seulement pour les médias de service public, mais également pour les autres institutions publiques et des collectivités locales.

²⁶⁶ Az Új Média és Teletext Kft. 2013. évi kiegészítő melléklete (Annexe additionnelle au rapport annuel 2013 de *New Media and Teletext Ltd*), <http://e-beszamolo.kim.gov.hu/>.

²⁶⁷ Disponible sur : <http://index.hu/belfold/varhegyiitel/>.

²⁶⁸ Disponible sur : www.mediapiac.com/marketing/Kommunikacios-ugynokseget-igazolt-az-MTVA/17171/.

²⁶⁹ Haszán Z. , « Tízmilliókat kapott tanácsadásért a közmédiától a Fidesz volt pártigazgatója » (Un ancien membre de la direction du Fidesz a perçu des dizaines de millions pour ses activités de conseil), 8 juillet 2014, <http://444.hu/2014/07/08/varhegyi-attila-a-kozmedia-tanacsadoja/>.



6.3.4. Un test en trois étapes pour les MSP hongrois ?

En 2014, la loi hongroise relative aux médias a été modifiée par l'ajout d'un chapitre intitulé « Plan stratégique des médias de service public et appréciation du respect des valeurs de service public ». En vertu de cette modification, chaque fournisseur de médias de service public élabore une stratégie distincte, « sur laquelle reposent le fonctionnement des médias de service public et la coopération entre les fournisseurs de médias de service public et MTVA ». La loi impose aux fournisseurs de médias de service public d'élaborer un plan stratégique général pour chaque année²⁷⁰. Ils y définissent les orientations et les moyens qui permettraient d'améliorer la qualité des médias de service public, en tenant compte notamment des tendances du marché international et hongrois des médias, de l'évolution et des innovations technologiques, ainsi que des données relatives à la consommation des médias. Outre ce plan stratégique général, les fournisseurs de médias de service public sont également tenus d'élaborer des plans stratégiques *ad hoc* pour certains domaines secondaires dans lesquels les services de médias interviennent. En vertu de la loi, les plans stratégiques offrent une base sur laquelle reposent le fonctionnement des médias de service public et la coopération entre les fournisseurs de médias de service public et MTVA ; la loi ne définit cependant pas leur teneur en détail.

Cette stratégie n'a aucune incidence sur le montant des aides d'Etat précisé par la loi. C'est en effet cette dernière qui définit précisément le montant des fonds publics disponibles pour les médias de service public, de sorte que la stratégie n'a aucune conséquence sur ce montant.

En outre, la stratégie n'a pas davantage d'incidence sur l'opportunité du lancement de nouveaux services de contenu par les médias de service public. Cette décision continuera à être prise par le Conseil des médias, qui, comme nous l'avons indiqué, est habilité à superviser le système des services de médias publics. La stratégie intervient dans un seul cas : lorsque le Comité du budget du service public commente le budget établi par le MTVA, il tient notamment compte de cette stratégie.

La mise en place d'une procédure « d'appréciation du respect des valeurs de service public » est encouragée par la Commission européenne, principalement parce que le respect de ces valeurs permet de garantir qu'un nouveau média de service public ne restreint ni ne fausse de manière disproportionnée le fonctionnement des marchés de contenus en ligne et numériques. La réglementation hongroise impose toutefois de procéder à l'évaluation des services qui existent déjà, sans que les résultats de cette appréciation n'aient de conséquence. En vertu de la loi, le fournisseur de médias de service public a l'obligation d'examiner et de vérifier que la nature et la valeur de ses services sont bien conformes à une mission de service public, ainsi que d'analyser leur incidence sur la diversité du marché des médias²⁷¹. Les dispositions détaillées de la procédure seront définies par la réglementation interne du fournisseur de médias de service public.

La loi modifiée précise qu'il incombe au fournisseur de médias de service public de procéder à l'élaboration de la stratégie et à l'application de la procédure d'évaluation. Le texte ne fait aucune mention d'une consultation publique ou d'une évaluation externe objective.

²⁷⁰ Article 100/A de la loi relative aux médias.

²⁷¹ Article 100/B de la loi relative aux médias.



6.4. Conclusion

En résumé, la réglementation du financement des médias de service public hongrois repose sur un montant fixe, défini par la législation relative aux médias. Les sources financières semblent indépendantes des véritables demandes et résultats des fournisseurs de médias et la transparence de leur utilisation n'est, dans les faits, pas systématiquement garantie. Les pouvoirs de contrôle du système complexe des institutions ne sont pas clairement définis par la réglementation et, bien que la dernière modification de la loi régisse l'élaboration d'une stratégie et l'appréciation du respect des valeurs de service public, ces dispositions ne semblent pas prévoir de conséquences particulières au résultat de ces procédures. Les conditions du lancement de services de nouveaux médias ne sont pas réglementées.





Le test de valeur publique





7. Le test de valeur publique et sa mise en œuvre

Gianna Iacino, EMR

Dans sa Communication sur la radiodiffusion de 2009, la Commission exige que les Etats membres mettent en place une procédure d'évaluation préalable pour tout nouveau service important et tout changement important apporté à un service existant envisagés par les radiodiffuseurs publics. D'une part, ce test doit inclure une évaluation de la valeur au regard des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, appelé le test de valeur publique. D'autre part, la procédure doit comprendre une évaluation *ex ante* des effets possibles sur la concurrence et le commerce transfrontières. Cette deuxième partie est connue sous le nom d'évaluation de l'impact sur le marché. Dans un troisième temps, la valeur ajoutée pour la société devra être mise en balance avec les impacts négatifs potentiels sur le marché²⁷².

La Communication de la Commission comprend peu de dispositions détaillées quant à la mise en place et à l'application du test. Elle ne détermine pas ce qui doit être considéré comme un nouveau service important et se contente de suggérer que la qualification de service « nouveau » pourrait se fonder sur son contenu et ses modalités de consommation. L'importance d'un nouveau service pourrait être déterminée au vu des ressources financières que son développement exigera et de son effet attendu sur la demande²⁷³.

La Commission ne prévoit pas non plus d'obligations précises s'agissant de déterminer les modalités et les organismes responsables de l'évaluation en question. En ce qui concerne la procédure, elle indique seulement que l'évaluation devrait se fonder sur une consultation publique générale et que les parties intéressées devraient avoir la possibilité de donner leur avis. Les conclusions de cette consultation, leur appréciation, ainsi que les motifs de la décision devraient être rendus publics. Le test de valeur publique doit être mené par un organe effectivement indépendant du gestionnaire de l'organisme public de radiodiffusion²⁷⁴.

Dans la mesure où la Commission ne prévoit pas davantage de détails que les obligations générales présentées ci-dessus, la mise en place et l'application du test de valeur publique diffèrent d'un Etat membre à l'autre. De nombreux pays ne l'ont pas encore mis en place (par exemple, la France et la Hongrie), certains pays l'ont introduit dans leur législation, mais ne l'ont encore jamais mis en pratique (comme la Belgique), parfois parce que leur conception de ce qui constitue un nouveau service est très restreinte, tandis que l'Allemagne et l'Autriche par exemple ont déjà réalisé plusieurs tests.

Afin de présenter un aperçu des différentes applications du test en Europe, cet article examine dans le détail l'application du test de valeur publique dans plusieurs Etats membres. Il identifiera les organismes responsables de la mise en œuvre du test, déterminera si l'assistance d'experts intervient dans l'étude d'impact sur le marché, comparera les procédures prévues par les législations nationales et évaluera la durée et les coûts des tests déjà menés à bien.

²⁷² Commission européenne, Communication sur la radiodiffusion de 2009, n° 84.

²⁷³ Commission européenne, Communication sur la radiodiffusion de 2009, n° 85.

²⁷⁴ Commission européenne, Communication sur la radiodiffusion de 2009, n° 87, 89.



7.1. Organismes responsables

Dans la mesure où la Communication ne se prononce pas sur les organismes qui devraient mener le test de valeur publique, ceux-ci diffèrent largement entre Etats membres. Il convient de préciser que l'on se réfère ici aux organismes auxquels revient la décision finale. Au bout du compte, dans tous les cas, plusieurs organismes contribuent à la mise en œuvre du test, à tout le moins à titre consultatif.

7.1.1. Organe de direction du radiodiffuseur public

Bien que la Communication prévoie que le test de valeur publique doit être mené par un organe effectivement indépendant du gestionnaire de l'organisme public de radiodiffusion, certains pays ont confié cette tâche à l'organe de contrôle ou de direction du radiodiffuseur public. Par exemple, le BBC Trust, qui est l'organe de direction de la BBC, est également l'institution responsable de l'application du test²⁷⁵. De la même manière, en Allemagne, cette tâche a été confiée à l'organe de contrôle de chacun des radiodiffuseurs publics²⁷⁶, de même qu'en Finlande, où cette responsabilité revient au Conseil administratif de Yleisradio²⁷⁷. Il faut toutefois souligner que le Conseil administratif de Yleisradio est composé de membres du Parlement²⁷⁸, et pourrait donc être inclus dans la catégorie suivante.

7.1.2. Représentant gouvernemental

Dans d'autres pays, le gouvernement ou un ministère est chargé du test. En Irlande, le ministre des Communications doit approuver le nouveau service préalablement à son lancement²⁷⁹, et aux Pays-Bas, le nouveau service doit être validé par le ministre de l'Education, de la Culture et de la Science²⁸⁰. Le gouvernement flamand doit donner son accord préalable aux nouveaux services du radiodiffuseur public belge²⁸¹, mais il convient de préciser que la conduite du test de valeur publique en Belgique revient à l'organe de régulation des médias, le *Vlaamse Regulator voor de Media (VRM)*.

²⁷⁵ Clauses 23 à 33 de la loi sur la radiodiffusion (Accord entre le secrétaire d'Etat à la Culture, aux Médias et au Sport de Sa Majesté et la British Broadcasting Corporation, présenté au Parlement par le secrétaire d'Etat à la Culture, aux Médias et au Sport sur demande de Sa Majesté, juillet 2006), http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.

²⁷⁶ § 11 f (6) 1, *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien*, 31 août 1991,

www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf.

²⁷⁷ Section 6 a (474/2012), loi relative à Yleisradio (Société finlandaise de radiodiffusion), www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1993/en19931380.pdf.

²⁷⁸ J. Hildén, « European Public Service Broadcasting Online », p. 22,

http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

²⁷⁹ Article 103, loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 de 2009), www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0018/.

²⁸⁰ *Mediawet* 2008, http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/volledig/geldigheidsdatum_27-04-2015.

²⁸¹ Article 18 § 1, *Mediadecreet*, www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediadecreet.pdf.



7.1.3. Régulateur indépendant

Dans certains pays, le test a été confié à un régulateur indépendant : au Danemark, par exemple, l'organe de régulation des médias, le *Radio and Television Board* (RTB), met en œuvre le test²⁸². En Autriche, l'autorité de régulation des télécommunications, la *KommAustria*, est l'organisme responsable, et a établi un nouveau comité consultatif en vue de mettre en œuvre le test de valeur publique²⁸³.

7.2. La procédure prévue par la législation nationale

Les détails des procédures prévues par les législations nationales varient entre eux, mais un aperçu général des procédures mises en place peut être dégagé, dans la mesure où les tests partagent certaines caractéristiques.

7.2.1. Déclenchement du test

Tous les tests débutent soit par la soumission d'une demande de lancement d'un nouveau service par le radiodiffuseur public (par exemple en Autriche, Belgique, Allemagne)²⁸⁴ ou à l'initiative de l'organisme responsable de la mise en œuvre du test (par exemple au Royaume-Uni)²⁸⁵. Certains pays prévoient les deux options, et le test peut donc être introduit soit sur demande du radiodiffuseur public soit à l'initiative de l'organisme responsable (par exemple au Danemark²⁸⁶ ou en Finlande²⁸⁷).

En application de la Communication, toutes les législations prévoient que le test de valeur publique doit être mis en œuvre pour tout nouveau service important ou changement important à un service existant. Dans certains cas, la loi inclut une condition supplémentaire exigeant que le test ne soit mis en œuvre que pour les services nouveaux qui ne sont pas couverts par le contrat public (Belgique)²⁸⁸. Ce qui constitue un nouveau service important ou un changement important à un service existant est donc le facteur décisif pour la mise en œuvre de l'évaluation préalable au lancement d'un service.

Dans la plupart des pays, la définition du terme de « nouveau service important » ou certains critères pour la qualification d'un service comme nouveau et important ont été introduits dans la législation. Ici encore, le détail des conditions mises en place par les législations nationales diffère pour déterminer si un service est nouveau, mais certains critères régulièrement retenus peuvent

²⁸² § 44 b, loi sur la radiodiffusion n° 477 du 6 mai 2010 ; *Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste* (décret du ministre de la Culture), www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136134.

²⁸³ § 6 a ff, *ORF-Gesetz*, www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785.

²⁸⁴ M. Bohdal & R. Belfin, « Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand », *Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH*, Band 1/2014, p. 96, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.

²⁸⁵ D. Coyle, « Public Value in practice – restoring the ethos of public service », p. 64 à 78, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf.

²⁸⁶ M. Bohdal & R. Belfin, « Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand », *Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH*, Band 1/2014, p. 86, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.

²⁸⁷ Section 6 a (II) (474/2012) de la loi relative à Yleisradio.

²⁸⁸ Article 18 § 1, *Mediadecreet*.



être mentionnés : les ressources financières nécessaires au développement du service jouent un rôle important dans plusieurs législations (par exemple en Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Irlande et au Royaume-Uni)²⁸⁹, ainsi que la technologie du service en question (par exemple en Autriche, Belgique et Irlande)²⁹⁰. Le caractère innovant (par exemple au Danemark et au Royaume-Uni)²⁹¹ et la durée prévue (par exemple au Danemark, en Finlande et au Royaume-Uni)²⁹² du service constituent d'autres critères possibles.

7.2.2. Consultation publique générale

Lorsqu'un test de valeur publique doit être conduit, la plupart des organismes responsables organisent une consultation. Certaines institutions sont tenues de donner uniquement à certaines parties la possibilité de faire connaître leur avis (par exemple en Finlande et en Irlande)²⁹³, tandis que d'autres institutions organisent une consultation générale ouverte à tous. L'application du test au nouveau service est donc généralement publiée sur le site internet public du radiodiffuseur et toutes les parties concernées ont la possibilité de soumettre leurs commentaires (par exemple en Allemagne, Autriche et Royaume-Uni)²⁹⁴. La Belgique n'a pas en revanche introduit dans la loi une obligation de conduire une consultation²⁹⁵.

7.2.3. Etude d'impact sur le marché

La plupart des pays qui ont introduit le test de valeur publique dans leur législation nationale ont également adopté l'obligation de mener une étude d'impact sur le marché. Certains pays, par exemple la Belgique et les Pays-Bas, n'ont cependant pas introduit une telle obligation en droit national²⁹⁶.

Conformément à son rôle de conseil auprès de la KommAustria en Autriche, l'agence de la concurrence autrichienne donne son avis à propos de l'impact sur le marché du nouveau service en question, tandis que la KommAustria est responsable *in fine* de la conduite du test à proprement parler²⁹⁷. Au Royaume-Uni, où la responsabilité de l'évaluation des nouveaux services relève de l'organe de direction de la BBC (le BBC Trust), l'étude d'impact sur le marché est réalisée par l'Ofcom, le régulateur indépendant et l'autorité de la concurrence du Royaume-Uni pour les

²⁸⁹ § 6 (III) Nr. 2, ORF-Gesetz ; § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste; Section 6 a (I) (474/2012), loi relative à Yleisradio ; § 11 f (6) 1 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31 août 1991 ; Article 103 (VIII) lit c, loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 de 2009) ; Clause 25 de la loi sur la radiodiffusion.

²⁹⁰ § 6 (III) Nr. 1, ORF-Gesetz ; Article 18, § 3, Mediadecreet ; Article 103 (VIII) lit g, loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 de 2009).

²⁹¹ § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste ; Clause 25 de la loi sur la radiodiffusion.

²⁹² § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste ; Section 6 a (I) (474/2012), loi relative à Yleisradio ; Clause 25 de la loi sur la radiodiffusion.

²⁹³ Section 6 a (IV) (474/2012), loi relative à Yleisradio ; Article 103 (IV) lit a, loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 de 2009).

²⁹⁴ § 6 a (II), ORF-Gesetz ; § 11 f (5) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31 août 1991 ; Clause 26 (V) de la loi sur la radiodiffusion.

²⁹⁵ Article 18, Mediadecreet.

²⁹⁶ J. Hildén, « European Public Service Broadcasting Online », p. 35,

http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

²⁹⁷ M. Bohdal & R. Belfin, « Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand », Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2014, p. 33, https://www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.



industries de la communication²⁹⁸. L'autorité de la radiodiffusion irlandaise, la Broadcasting Authority of Ireland (BAI), doit mener une étude d'impact sectorielle pour le ministre des Communications²⁹⁹, dont l'approbation est requise pour le lancement d'un nouveau service. La BAI elle-même a cependant eu recours à l'aide d'experts extérieurs pour l'étude d'impact sur le marché, bien que la loi ne l'y oblige pas. L'organe de régulation des médias du Danemark, le RTB, est en revanche tenu, en vertu d'une réglementation du ministre de la Culture, de demander un avis extérieur indépendant³⁰⁰. En Allemagne aussi, l'organe de contrôle du radiodiffuseur public doit obtenir l'évaluation d'un expert extérieur³⁰¹.

Ainsi, lorsque l'étude d'impact sur le marché est requise par la loi, elle est souvent déléguée à une tierce partie. Dans certains cas, cette délégation est obligatoire, et dans d'autres non. L'Autriche est une exception notable, dans la mesure où elle n'exige qu'un avis consultatif d'un expert extérieur, mais que l'évaluation est conduite par KommAustria.

7.2.4. Décision

Dans tous les cas, la décision finale de mise en balance de l'évaluation de la valeur publique avec les résultats de l'étude d'impact sur le marché – tenant compte des résultats des consultations publiques – reste du ressort de l'organisme responsable de la mise en œuvre du test³⁰².

Dans la plupart des pays, la loi exige que la décision et son raisonnement soient publiés (par exemple en Allemagne, Autriche, Irlande et Royaume-Uni)³⁰³, comme le prévoit la Communication sur la radiodiffusion³⁰⁴. En revanche, la loi belge requiert seulement la publication par le VRT de son avis consultatif, mais le gouvernement flamand n'est pas tenu de publier sa décision finale³⁰⁵.

7.3. Durée et coût

L'Autriche a mené quatre tests de valeur publique d'une durée moyenne de cinq mois pour un coût moyen d'environ 12 250 EUR. L'Allemagne a, en comparaison, mené 45 tests d'une durée moyenne de 11 mois pour un coût moyen d'environ 220 000 EUR. En Irlande, un test se déroule en moyenne sur quatre mois et l'évaluation experte extérieure mandatée par la BAI coûte environ 50 000 EUR. Au

²⁹⁸ D. Coyle, « Public Value in practice – restoring the ethos of public service », p. 73 à 75, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf.

²⁹⁹ Article 103 (IV) lit b, loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 de 2009).

³⁰⁰ § 5 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester.

³⁰¹ § 11 f (V) 4, Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31 août 1991.

³⁰² J. Hildén, « European Public Service Broadcasting Online », p. 18, http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

³⁰³ § 6 b (IV) Nr. 2, ORF-Gesetz ; § 11 f (6) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31 août 1991 ; Article 103 (IV) lit d loi sur la radiodiffusion de 2009 (n° 18 of 2009) ; D. Coyle, « Public Value in practice – restoring the ethos of public service », p. 77.

³⁰⁴ Commission européenne, Communication sur la radiodiffusion de 2009, n° 87.

³⁰⁵ Article 18 § 2, Mediadecreet.



Royaume-Uni, la durée maximale du test a été fixée par la loi à six mois. Le Royaume-Uni a dépensé environ 580 000 EUR en moyenne pour chacun des quatre tests qu'il a en tout conduits³⁰⁶.

Dans la mesure où le nombre de tests qui ont été menés dans les différents Etats membres (entre zéro et 45), leur durée moyenne (entre quatre mois et un an environ) et leur coût moyen (entre environ 12 000 EUR et 1 000 000 EUR) diffèrent de façon si significative, il est peu utile de calculer la durée et le coût moyens des tests de valeur publique entre Etats membres.

7.4. Conclusion

Puisque la demande de la Commission de mise en œuvre d'un test de valeur publique dans les Etats membres n'est une obligation ni formelle, ni précise, les mises en œuvres nationales, lorsqu'elles existent, varient de façon importante. Evidemment, les tests ont tous certaines caractéristiques communes lorsqu'ils transposent les termes suggérés par la Commission. Mais ces suggestions n'ont pas toutes été reprises dans les droits nationaux et donc les différences – en particulier dans le détail – l'emportent sur les similarités.

L'exigence la plus importante pour l'application du test réside dans la compréhension du terme de « service nouveau important ». De la définition de ce terme découle en effet la décision de savoir si un test de valeur publique doit être mené ou non pour un service en question. Comme pour tous les autres aspects du test de valeur publique, les définitions retenues dans la plupart des législations nationales pour le terme de « service nouveau important » ont certaines caractéristiques communes. Cependant, leur interprétation par les Etats membres varie de façon importante, comme le montre le nombre de tests qui ont été réalisés jusqu'à maintenant.

³⁰⁶ M. Bohdal & R. Belfin, « Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand », Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2014, p. 78, 111, 135, 129, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.



8. Le test de valeur publique est-il adapté à ses objectifs ?

Richard Burnley³⁰⁷, UER

Le système des tests de valeur publique, qui prennent au moins six mois, fut conçu pour un autre monde : il faut le réexaminer.

Rona Fairhead, Présidente du BBC Trust, 4 mars 2015³⁰⁸

Les médias de service public (« MSP ») ont été conçus comme des « biens tutélaires » de la société, ayant comme fonction de remplir des objectifs en termes de démocratie, de cohésion sociale et de culture nationale. En vue de réaliser leur objectif démocratique, les MSP doivent exercer leurs activités en toute indépendance du pouvoir économique et politique (c'est-à-dire que le radiodiffuseur du MSP doit disposer d'une entière indépendance éditoriale dans tous les contenus qu'il produit³⁰⁹). En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les Etats membres étaient soumis à une obligation positive de garantir l'indépendance des MSP³¹⁰. Dans tous les Etats membres de l'UE, les MSP exercent donc leurs activités de manière indépendante vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.

A la différence de certains services publics fondamentaux sans but lucratif (par exemple l'éducation), les MSP entrent donc dans le champ d'application des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat. Cependant, en raison de leur caractère sensible du point de vue culturel et démocratique, les Etats membres ont adopté le Protocole dit d'Amsterdam pour affirmer leur statut particulier³¹¹. Dans ce contexte, la Commission européenne a publié des lignes directrices spécifiques pour l'application aux MSP des règles européennes relatives aux aides d'Etat. La Communication sur la radiodiffusion de 2009 est un instrument non contraignant qui indique néanmoins la manière dont la Commission européenne abordera la question du financement public des MSP dans chaque cas particulier³¹². Elle a été introduite pour la première fois en 2001 puis révisée pour tenir compte, entre autres, de l'évolution des marchés des médias. La Communication de 2009 comprend des indications spécifiques quant au lancement de nouveaux services (en ligne) par les MSP et introduit les tests de valeur publique.

³⁰⁷ L'ensemble des opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas celles de l'Union européenne de radio-télévision ou de ses membres.

³⁰⁸ Disponible sur : www.bbc.co.uk/bbctrust/news/speeches/2015/oxford_media_convention.

³⁰⁹ Recommandation du Conseil de l'Europe 1996 (10),

[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).

³¹⁰ Manole et autres c. Moldova du 17 septembre 2009. Voir également, l'étude « les MSP et l'article 10 de la CEDH », réalisée pour l'UER, <http://www3.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html>.

³¹¹ Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Protocole annexé au Traité sur la Communauté européenne, Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, JO C 340/109 du 10 novembre 1997.

³¹² Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, 2009/C 257/01 (ci-après : « Communication sur la radiodiffusion »),

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.257.01.0001.01.FRA.



8.1. Les MSP à l'ère numérique

Les MSP jouent un rôle crucial dans la société comme sources crédibles d'informations objectives et impartiales, fournisseurs fiables de contenus médiatiques divers et de qualité et gardiens des valeurs européennes, proposant un large éventail d'opinions. Leur rôle démocratique, social et culturel dans le système double de radiodiffusion a été reconnu dans de nombreux instruments internationaux et décisions judiciaires. Le nouveau monde des médias ne modifie pas ce rôle. Au contraire, le rôle des MSP est d'autant plus important dans un environnement dans lequel le public se voit offrir une palette large et déconcertante d'informations dont l'origine et les intentions sont inconnues. Cependant, afin de pouvoir remplir leur rôle de manière effective et demeurer pertinents, les MSP doivent bénéficier de la souplesse requise pour innover et lancer de nouveaux services.

8.2. Nouveaux services en ligne des MSP dans le cadre du mandat de service public

Le point de départ pour aborder les nouveaux services des MSP reste le Protocole d'Amsterdam sur la radiodiffusion de service public, qui prévoit que la mission de service public est « conférée, définie et organisée par chaque Etat membre³¹³ ». La compétence pour déterminer les nouveaux services qu'un MSP est autorisé à proposer reste donc principalement du ressort des Etats membres. Cependant, l'Etat membre doit dans le même temps s'assurer que tout financement public d'un service nouveau « n'affecte pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de service doit être prise en compte³¹⁴ ».

Dans ce contexte, la Communication sur la radiodiffusion prévoit que la définition du mandat de service public devrait être « aussi précise que possible ». Il devrait être suffisamment clair, tout en tenant compte du besoin des MSP de s'adapter rapidement aux réalités du marché, compte tenu du fait que leurs missions sont généralement fixées pour un certain nombre d'années (par la loi, dans un contrat de gestion ou les deux).

Des affaires récentes en matière d'aides d'Etat accordées aux MSP ont révélé une exigence croissante pour que leurs mandats soient définis de manière plus concrète et plus « précise », en particulier au regard des services en ligne³¹⁵. En effet, d'aucuns estiment qu'une liste restreinte et exhaustive des nouvelles activités médiatiques qu'ils seraient autorisés à proposer devrait être élaborée. Cependant, une telle priorité accordée à la sécurité juridique sur le marché pourrait avoir comme conséquence fâcheuse d'empêcher les MSP de lancer des services nouveaux qui ne correspondraient pas de façon parfaitement exacte à la définition retenue. Le MSP pourrait alors se retrouver « figé » et incapable d'adapter son offre à l'évolution rapide de l'environnement numérique.

³¹³ Protocole sur le système de radiodiffusion publique, Traité d'Amsterdam 1997.

³¹⁴ Protocole sur le système de radiodiffusion publique, Traité d'Amsterdam 1997.

³¹⁵ Comparons par exemple la récente Décision SA.32635, *Financement de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)* du 7 mai 2014 (http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32635) avec les affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-366/04, *TV2/Danmark A/S et autres c. Commission* [2008] ECR II, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66952&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=611136>.



On ne saurait exiger des MSP d'avoir à patienter un certain nombre d'années, jusqu'au prochain cycle législatif (et renouvellement du mandat), pour proposer un nouveau service au public. En fait, le Tribunal a explicitement confirmé que pour toutes les plateformes, « la compétence des Etats membres pour définir le service d'intérêt économique général de la radiodiffusion en termes larges et qualitatifs, de manière à recouvrir la diffusion d'un large éventail de programmes, ne saurait être contestée³¹⁶ ». Le Tribunal a reconnu que le fait de mettre en cause la liberté d'un radiodiffuseur de lancer de nouveaux services de programmes pourrait entraver l'indépendance éditoriale du MSP vis-à-vis de l'autorité publique, en violation des principes de liberté d'expression prévus à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³¹⁷.

Du point de vue juridique, la question centrale au regard des règles de l'UE relatives aux aides d'Etat est de s'assurer que le mandat a été défini de manière suffisamment précise pour que la Commission puisse exercer sa compétence en matière d' « erreurs manifestes », en déterminant si les fonds publics sont « utilisés pour financer le service public plutôt que les activités commerciales³¹⁸ ». En bref, la Commission doit être à même de déterminer si le mandat inclut des activités qui ne constituent pas un service public. Cela n'implique pas que les Etats membres soient tenus d'inclure une liste spécifique et exhaustive des nouveaux services de médias dans le mandat des MSP ; une approche plus qualitative est tout aussi valide.

8.3. L'inclusion des nouveaux services en ligne des MSP dans le mandat de service public

Quelle que soit la manière dont le mandat de service public est en fin du compte défini (de manière détaillée ou en termes larges), il est essentiel que chaque MSP dispose d'un processus, sous une forme ou une autre, lui permettant de lancer des services de médias nouveaux et innovants en dehors de son mandat formel au moment opportun, tout en garantissant dans le même temps que les acteurs du marché en soient informés et que le marché ne soit pas affecté de manière disproportionnée.

Dans certains cas, les nouveaux services des MSP peuvent être introduits par un amendement de l'instrument juridique qui définit le mandat de service public. Par exemple, dans les pays qui recourent à un contrat de gestion (entre le radiodiffuseur et l'Etat ou entre le radiodiffuseur et l'autorité de régulation de la radiodiffusion) pour définir dans le détail le mandat de service public, un amendement est souvent possible à tout moment. La procédure d'amendement implique une consultation publique afin que l'avis des acteurs du marché et des parties tierces soit pris en compte.

³¹⁶ Affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-366/04, *TV2/Danmark A/S c. Commission* [2008] ECR II, paragraphes 113 et 115. Dans cette affaire, le Tribunal a estimé que le mandat large visant à « proposer à l'ensemble de la population danoise une programmation télévisuelle variée visant la qualité, l'universalité et la diversité » était « parfaitement clair et précis », paragraphe 117, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66952&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=611136>.

³¹⁷ Affaire, *ibid.*, paragraphe 118.

³¹⁸ Décision de la Commission E 5/2005, radiodiffuseurs néerlandais de service public, 26 janvier 2010, paragraphe 143, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_E5_2005



Une autre approche, suivie par de nombreux Etats membres, consiste à mettre en œuvre un test spécifique pour évaluer l'intérêt du public et l'impact d'un nouveau service envisagé par le MSP. On peut faire remonter l'origine de ces tests à l'introduction du test de valeur publique annoncée au Royaume-Uni en 2004 (et inclus par la suite dans la Charte de la BBC en 2006). Le modèle de la BBC a inspiré la Communication sur la radiodiffusion de 2009, dans laquelle la Commission européenne estime que les Etats membres devraient introduire un test spécifique pour évaluer et mettre en balance l'intérêt du public à un « nouveau service important » et son impact sur le marché – il s'agit du test dit « de valeur publique » ou « *ex ante* ». Ainsi, les Etats membres peuvent s'assurer que le lancement d'un nouveau service est conforme avec les règles de l'UE relatives aux aides d'Etat dans le domaine du financement public des MSP.

A ce jour, plus de la moitié des Etats membres ont introduit un test de valeur publique dans leur législation. Leurs approches varient naturellement, en ligne avec la marge de manœuvre que leur octroie le Protocole d'Amsterdam, et, ainsi que l'affirme la Communication sur la radiodiffusion, « c'est à l'Etat membre qu'il appartient de choisir le mécanisme le mieux approprié³¹⁹ ». Les différentes approches tiennent notamment compte de la diversité des systèmes de radiodiffusion et systèmes constitutionnels européens : « Les Etats membres pourront élaborer une procédure proportionnée à la taille du marché et à la position sur le marché de l'organisme public de radiodiffusion³²⁰ ».

En dépit de la diversité des approches retenues, un certain nombre de principes fondamentaux sont communs à l'ensemble des tests mis en place pour le lancement de nouveaux services importants en ligne des MSP.

8.4. Le test de valeur publique pour les nouveaux services en ligne majeurs des MSP

8.4.1. Neutralité en matière de plateforme

Le principe fondamental européen de neutralité en matière de plateforme affirme que les MSP devraient être autorisés à tirer parti des opportunités offertes par la numérisation pour offrir des services d'intérêt public sur différentes plateformes de distribution. De façon générale, on peut avancer que tout service d'un MSP répondant aux besoins démocratiques, sociaux et culturels prévus par le Protocole d'Amsterdam devrait pouvoir être disponible sur n'importe quelle plateforme³²¹. La Communication sur la radiodiffusion affirme explicitement que le transfert de services existants (linéaires) sur de nouvelles plateformes, telles que le haut débit, peut être inclus dans le mandat de service public sans donner lieu à aucune préoccupation en matière d'aides d'Etat.

³¹⁹ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 86

³²⁰ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 89.

³²¹ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 84.



8.4.2. Équité : mise en balance de la valeur publique et de l'impact sur le marché

Certains nouveaux services importants des MSP pourraient ne pas s'inscrire de manière évidente dans le cadre de leur mandat et objectifs. Dans ce cas, il est nécessaire d'examiner en premier lieu si le service entre dans le champ des objectifs de service public du MSP, et deuxièmement, d'évaluer si le lancement du nouveau service aura un impact disproportionné sur le marché par rapport à ce qui serait nécessaire pour remplir cet objectif particulier³²². En résumé, un équilibre doit être recherché entre l'impact sur le marché et la valeur publique ; le financement de nouveaux services importants ne doit pas affecter les conditions des échanges et de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun³²³.

Si l'autorité compétente estime que les effets négatifs sur le marché du lancement d'un nouveau service important d'un MSP sont « prédominants », il doit alors être justifié par sa valeur ajoutée au regard des objectifs sociaux, démocratiques et culturels du MSP pour la société (eu égard à l'offre globale de service public déjà existante)³²⁴.

Lorsqu'il conduit cet exercice de mise en balance, l'organisme compétent doit toujours tenir compte de la complexité de toute évaluation *ex ante* de l'impact sur le marché et du caractère sensible de toute intervention réglementaire *ex ante*, qui ne devrait normalement être requise qu'en dernier ressort pour corriger une sévère défaillance du marché (quand aucune mesure commerciale ou réglementaire *ex post* sur la puissance économique ne serait envisageable³²⁵). Etant donné notamment que les marchés audiovisuels évoluent de manière si rapide et dynamique, un soin tout particulier doit être apporté à toute décision qui conduirait à interdire un nouveau service qui serait dans l'intérêt public. En outre, l'autorité compétente doit tenir compte du fait que les MSP sont souvent novateurs et qu'ils développent de nouveaux services qui ne seraient pas commercialement viables ou intéressants pour le secteur privé. Les MSP peuvent ouvrir la voie avec de nouveaux concepts et idées qui pourront être repris plus tard et même améliorés par les radiodiffuseurs commerciaux et d'autres secteurs.

Il est également vital de prendre en compte la concurrence potentielle dans l'évaluation. La convergence technologique s'accompagne de plus en plus de la convergence des secteurs et des industries, avec de nouveaux acteurs (souvent mondiaux) qui arrivent sur de nouveaux marchés et commencent à proposer des services audiovisuels qui étaient jusqu'ici la prérogative exclusive des radiodiffuseurs (par exemple, des journaux en ligne proposant des images animés).

³²² Communication sur la radiodiffusion, paragraphes 81 et 84.

³²³ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 87.

³²⁴ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 88.

³²⁵ Voir par exemple les trois étapes de la réglementation *ex ante* du Paquet Télécom de l'UE : Commission européenne, Recommandation concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L344/25 du 28 décembre 2007. Voir aussi la note explicative, Document accompagnant la Recommandation concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, SEC (2007) 1483 final, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>.



8.4.3. Transparence

Afin de s'assurer que les parties prenantes et les tierces parties soient toujours en mesure d'être informées de cette évaluation et de faire connaître leur avis à propos des nouveaux services importants proposés par le MSP, la Communication sur la radiodiffusion suggère que soit tenue une consultation ouverte. Les conclusions de cette consultation, leur appréciation, ainsi que les motifs de la décision sont toujours rendus publics³²⁶. La transparence garantit que l'organisme responsable de l'évaluation ne commette aucune erreur de fond et de procédure et assure l'équité pour toutes les parties prenantes.

8.4.4. Indépendance

La Communication sur la radiodiffusion prévoit également que l'organisme responsable de l'évaluation soit effectivement indépendant du gestionnaire du MSP et qu'il soit doté de capacités et de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions³²⁷. Là encore, les Etats membres peuvent avoir des dispositifs divers en fonction de leurs structures constitutionnelles. Dans certains pays, l'évaluation de la valeur publique et l'évaluation de l'impact sur le marché peuvent être du ressort du même organisme, ce qui est compréhensible dans la mesure où un équilibre global doit être recherché. Dans d'autres pays en revanche, l'étude d'impact sur le marché peut être confiée à un organe expert différent (par exemple, l'Ofcom au Royaume-Uni) qui rend son rapport à l'organisme chargé de réaliser la mise en balance générale.

L'indépendance a un autre volet : chaque test de valeur publique doit être scrupuleusement conçu de façon à ne pas interférer avec l'indépendance éditoriale du MSP. Le type de services couverts ne doit pas mettre l'autorité ou l'organisme en charge du test en conflit avec le principe fondamental de la liberté d'expression.

8.4.5. Proportionnalité

Lorsqu'un test de valeur publique est élaboré par un Etat membre, il est fondamental qu'il soit proportionné et adapté non seulement au système constitutionnel local, mais aussi aux conditions du marché. Evidemment, la procédure retenue doit être suffisamment complète et experte pour garantir une décision bien fondée. Cependant, il faut également tenir compte du fait que l'obligation de mener à bien une procédure lourde et coûteuse pourrait complètement brider le lancement par les MSP de services nouveaux, souvent peu onéreux, qui pourraient avoir une valeur importante pour la société. De plus, des opérateurs tiers innovants pourraient renoncer à collaborer avec les MSP si cela impliquait que leurs nouvelles idées soient rendues publiques des mois avant qu'une décision quant à leur lancement ne puisse être prise.

Là aussi, un équilibre doit être trouvé. Il est impératif que le seuil visant à définir le caractère « important » d'un nouveau service, qui détermine à quels nouveaux services importants doit s'appliquer le test de valeur publique, ne soit pas fixé à un niveau trop bas. Le seuil pourrait utilement être basé sur un pourcentage du coût du nouveau service par rapport au budget individuel

³²⁶ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 87.

³²⁷ Communication sur la radiodiffusion, paragraphe 89.



total du MSP. De la même manière, la procédure ne devrait pas être d'une durée disproportionnée, compte tenu de la vitesse à laquelle les marchés évoluent. Des conditions et des règles différentes conviendront à différents Etats membres. Il serait par exemple absurde d'appliquer de la même manière un test de valeur publique élaboré pour un grand Etat dans un tout petit Etat membre.

Si le test de valeur publique finit toutefois par être relativement long et onéreux, il est fondamental que les MSP soient à tout le moins autorisés à lancer des services pilotes en amont de la procédure, afin de pouvoir tester la demande du marché et du public. Sinon, de nombreux petits services de niche des MSP ne verront jamais le jour.

8.5. Conclusion

Les MSP doivent être en mesure de pouvoir évoluer et s'adapter à l'ère des médias numériques. Leur rôle central pour la société reste le même, quelle que soit la plateforme sur laquelle ils sont fournis. Néanmoins, un équilibre doit être dégagé entre l'octroi d'une souplesse suffisante aux MSP, leur permettant de s'adapter au changement, et la garantie d'une sécurité et d'une protection suffisantes pour les acteurs du marché qui les concurrencent avec des services similaires. Il faut trouver cet équilibre qui permettra d'une part que l'innovation au regard de services qui sont dans l'intérêt public ne soit pas bridée, et d'autre part qu'il n'y ait pas d'effets disproportionnés sur la concurrence avec les autres acteurs. Les MSP encouragent et stimulent le développement d'offres concurrentes par le secteur privé, améliorant la qualité et la satisfaction générale des téléspectateurs/consommateurs. Les médias en ligne des MSP devraient être en mesure de s'épanouir dans une « course vers le sommet » avec les opérateurs concurrents pour la conception de nouveaux services importants, dans l'esprit du modèle double de radiodiffusion européen.

Comme nous l'avons décrit ci-dessus, il existe différentes manières de modifier le mandat de service public pour permettre le lancement de nouveaux services par les MSP. A ce jour, l'approche recommandée par la Commission européenne est le test de valeur publique. De tels tests impliquent un examen approfondi du nouveau service et peuvent offrir une sécurité juridique importante aux MSP avant le lancement d'un service particulier, tout en garantissant l'absence d'impact indu sur la concurrence. Cependant, compte tenu du dynamisme et de la rapidité avec laquelle les marchés audiovisuels évoluent, il est légitime de se demander si le test de valeur publique est toujours véritablement adapté à son objectif. Il est possible de soutenir que, dans un environnement où opèrent de plus en plus de géants mondiaux (disposant apparemment de ressources illimitées), le besoin de tests de valeur publique stricts, qui peuvent entraver et retarder l'innovation dans l'intérêt public, est moins manifeste.

Lorsqu'un tel test est en place, il convient de le concevoir et de le conduire de façon très scrupuleuse afin qu'il soit bien adapté au contexte national particulier, et de tenir compte des aspects constitutionnels, juridiques, sociétaux et de la situation du marché en question. Par-dessus tout, le test de valeur publique ne doit pas devenir « un outil dépassé », qui priverait le public de nouveaux services en ligne d'intérêt public et qui marginaliserait les MSP.





9. Les caractéristiques du test *ex ante* en droit national et sa mise en œuvre

Ross Biggam, ACT

9.1. Introduction

A l'instar de nombreux résidents britanniques de Bruxelles, l'auteur de cet article a un intérêt particulier pour la bière belge. Parmi les découvertes quelque peu inhabituelles qu'il a faites dans les rayons du supermarché de son quartier, se trouve une bière ambrée très agréable, *Tournée Générale*. Ce qui étonne dans cette bière n'est pas son taux d'alcool de 8,5% – élevé mais pas inhabituel en Belgique – mais plutôt son fabricant. De manière parfaitement visible, le logo de *Eén*, la principale chaîne du radiodiffuseur public flamand VRT, apparaît sur l'étiquette. Cette bière est apparemment un produit dérivé d'une émission de télé-réalité de radio-crochet populaire.

Cette anecdote illustre la diversité des nouvelles activités commerciales développées par les radiodiffuseurs publics, bien éloignées de leur mission fondamentale de radiodiffusion publique. Cette évolution avait conduit la Commission européenne à commencer, en 2007, ses travaux sur une révision de la Communication de 2001 sur l'application du régime des aides d'Etat à la radiodiffusion publique.

Au moment de la rédaction de cet article, début 2015, il est difficile de défendre la position de principe que les radiodiffuseurs bénéficiant d'un financement public³²⁸ ne devraient pas diversifier leurs opérations au-delà de leur activité fondamentale de télévision linéaire. Le Protocole d'Amsterdam annexé au Traité sur l'UE donne aux Etats membres la possibilité (sans les y obliger) d'intervenir sur le marché national des médias en allouant des fonds publics à certains opérateurs en contrepartie de l'accomplissement de missions de service public. Et lorsqu'un Etat membre choisit de poursuivre cette politique à l'ère numérique, on comprend pourquoi les radiodiffuseurs bénéficiant d'un financement public souhaitent être en mesure de proposer aussi des services numériques et en ligne.

Cependant, certaines raisons structurelles expliquent que des problèmes de concurrence se posent inévitablement lorsque le concept de radiodiffusion publique est étendu pour couvrir les nouveaux services numériques.

En se lançant dans de telles activités, les radiodiffuseurs publics pénètrent dans des domaines commerciaux dans lesquels ils rencontrent des concurrents potentiels qui sont bien éloignés du secteur de la radiodiffusion, que l'on considère l'exemple, certes de niche, de la bière belge ou, plus fréquemment, de journaux qui sont toujours déterminés à dégager des revenus dans le domaine de la distribution d'informations en ligne, afin de contrebalancer la baisse des ventes et

³²⁸ Le terme de « radiodiffuseur bénéficiant d'un financement public » est utilisé dans un souci de clarté, dans la mesure où il serait imprécis de parler de « radiodiffuseurs de service public ». Il existe dans l'UE des radiodiffuseurs de service public dont la propriété relève du secteur privé et qui sont financés de manière purement commerciale (France, Royaume-Uni, Scandinavie) et au moins un radiodiffuseur de service public (Channel 4 au Royaume-Uni) qui relève du secteur public, mais qui est financé de manière privée. Les questions relatives aux aides d'Etat, au cœur de la Communication de 2009, et à leur application au niveau national sont des questions de financement public, pas de service public, et ne concernent clairement pas ce sous-ensemble de radiodiffuseurs de service public européens.



des revenus tirés de la publicité de leur modèle traditionnel. Mais la logique interne des radiodiffuseurs publics a pour conséquence que leurs services d'informations en ligne sont gratuits pour le consommateur (qui a déjà, après tout, payé pour l'essentiel du contenu via le financement public du radiodiffuseur). De plus, non seulement le radiodiffuseur offre des contenus gratuitement, mais il le fait à une échelle massive, en déployant tout l'arsenal de promotion croisée que ses activités de radiodiffusion lui permettent, rendant ainsi encore plus difficile pour les groupes de presse écrite le développement d'un modèle économique pour la fourniture d'informations en ligne. Ceci est peut-être inévitable : même en dehors du secteur des médias (éducation, santé, défense nationale), l'Etat a tendance à intervenir précisément pour fournir un service universel large, plutôt que pour développer un modèle commercial de type start-up ou de niche, qui caractérise l'économie numérique.

Au moment où la Commission européenne a commencé à élaborer, en 2007, une nouvelle Communication sur la radiodiffusion publique et les nouveaux médias, elle disposait déjà d'un modèle qui avait fait ses preuves sur lequel fonder ses travaux. La Communication précédente de 2001 sur les aides d'Etat et la radiodiffusion publique avait en effet aidé à résoudre une série d'affaires de longue date portées par les radiodiffuseurs privés au début des années 1990, c'est-à-dire peu après l'arrivée d'une véritable concurrence dans la plupart des marchés audiovisuels européens. Ces affaires avaient rapidement mené la Commission européenne à une impasse, et l'avaient mise dans une position très délicate. La Commission était confrontée à des demandes largement irréconciliables émanant d'autres institutions de l'UE : d'un côté, le Tribunal européen a condamné la Commission pour manquement³²⁹, de l'autre, les Etats membres réaffirmaient leurs prérogatives sur l'ensemble des questions relatives aux mandats de service public. La Communication de 2001 n'a certes pas franchement révolutionné la théorie juridique – elle confirmait l'obligation pour les Etats membres de définir la mission de service public, et indiquait que le contrôle du caractère proportionné du financement public des radiodiffuseurs de service public recevant des aides d'Etat relevait de la compétence des institutions de l'UE, ce qui n'avait rien de controversé. Mais l'existence même de ce texte a aidé la Commission à sortir de l'impasse et à prendre des décisions, parfois jusqu'à 11 ans après la saisine initiale, sur la première série d'affaires déposées par les radiodiffuseurs commerciaux. Cependant, dans la mesure où le texte de 2001 ne concernait que les services de radiodiffusion, il était logique de mettre à jour les règles de l'époque pour englober les nouvelles activités des médias.

9.2. L'adoption de la Communication de 2009

La disposition clé de cette Communication est, aux fins du présent article, le paragraphe 88 sur l'évaluation *ex ante* des nouvelles activités médiatiques des radiodiffuseurs publics :

Afin de garantir que le financement par l'Etat de services audiovisuels nouveaux importants ne perturbe pas les échanges ni la concurrence dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, les Etats membres apprécieront [...] l'incidence globale d'un nouveau service sur le marché en comparant la situation en la présence et en l'absence du nouveau service envisagé.

³²⁹ Cour européenne de justice, Affaire T-95/96, *Gestelevision Telecinco c. Commission*, arrêt du 15 septembre 1998, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61996TJ0095&lang1=fr&type=TXT&ancre=>.



La Commission, consciente de l'opposition largement médiatisée qu'avaient suscité de précédentes initiatives destinées à réglementer la radiodiffusion publique, a procédé de manière prudente en suggérant une évaluation *ex ante* qui était déjà en ligne avec la logique prévalant en droit national et européen. Au niveau européen, avec le « compromis sur les aides d'Etat³³⁰ » conclu en 2007 entre la DG Concurrence et l'Allemagne, qui faisait suite à une plainte des opérateurs privés contre l'expansion des activités en ligne des radiodiffuseurs publics allemands, la Commission a fait preuve d'innovation en insistant sur l'élaboration d'une procédure nationale – l'évaluation *ex ante* – connue dans le milieu des médias en Allemagne sous le terme de « test en trois étapes » pour examiner les nouveaux services proposés au regard des besoins culturels, sociaux ou démocratiques de la société (parfois définis comme les « critères d'Amsterdam », suivant la terminologie du Protocole). Le précédent allemand a immédiatement été repris dans le cadre de la clôture, par la DG Concurrence, des affaires flamande et autrichienne³³¹. Au niveau national également, une initiative similaire a été prise au Royaume-Uni, avec l'introduction en 2006 d'un test de valeur publique pour les nouveaux services de médias proposés par la BBC, sans que les institutions de l'UE ne soient intervenues, mais en raison de réformes au niveau national sur la gouvernance et le mandat de la BBC.

Bien que l'évaluation *ex ante* ait été en ligne avec la jurisprudence existante et la politique nationale dans un certain nombre de marchés, la proposition de la Commission a été reçue avec scepticisme par les radiodiffuseurs publics et avec hostilité par de nombreux Etats membres.

Les radiodiffuseurs publics ont fait valoir que « l'existence d'une base légale pour incorporer des exigences concernant une appréciation *ex ante* dans la Communication sur la radiodiffusion sembl[ait] douteuse³³² ». Sur le fond, ils avançaient que l'introduction d'une étude d'impact sur le marché ferait courir le risque que les nouvelles activités médiatiques des radiodiffuseurs publics ne soient définies qu'en lien avec « la défaillance du marché ». La crainte que la radiodiffusion publique européenne évolue vers le modèle en place aux Etats-Unis, dans lequel l'intervention publique sur les marchés des médias est réduite à un rôle de niche, marginal, a été un volet constant, bien qu'entièrement hypothétique, des débats autour de la question des missions et de la réglementation des radiodiffuseurs bénéficiant d'un financement public en Europe.

Le lobby des radiodiffuseurs publics a été particulièrement visible lors de la conférence sur « la radiodiffusion de service public à l'ère numérique », organisée par la Présidence française de l'UE en juillet 2008. Un document informel préparé par le ministre néerlandais de la Culture intitulé « les principaux principes pour la révision de la Communication sur la radiodiffusion » a obtenu le soutien d'un certain nombre d'Etats membres, tant au cours de la conférence que par la suite³³³. Le document partait du principe qu'il « n'était pas nécessaire de modifier sur le fond la Communication actuelle » et poursuivait en réaffirmant la conviction des Etats membres que toute question relative au mandat relevait de leurs prérogatives nationales. Faisant fortement écho à la réponse des radiodiffuseurs publics, le papier affirmait que :

La Communication sur la radiodiffusion pourrait inviter les Etats membres à organiser des consultations quant aux missions de service public, mais elle ne devrait pas limiter les options des Etats membres dans le cadre d'une évaluation ex ante en leur imposant de mener une

³³⁰ Décision de la Commission du 24 avril 2007, COM (2007) 1761.

³³¹ Commission européenne, « Aides d'Etat : la Commission clôt son enquête sur le financement de la VRT, radiodiffuseur public flamand », communiqué de presse, 27 février 2008, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-316_fr.htm?locale=fr.

³³² Union Européenne de Radio-télévision, Réponse au questionnaire de la Commission sur la révision de la Communication sur la radiodiffusion (2008). Voir également la présentation de ARD lors de la Conférence de la Présidence à Strasbourg, juillet 2008, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/ebu_fr.pdf.

³³³ Dans la mesure où il était informel, le document n'a pas été officiellement publié.



étude d'impact sur le marché extensive et indépendante avant d'autoriser toute nouvelle activité d'un service de média public.

Au fil du temps, le nombre d'Etats membres qui semblaient en faveur de l'initiative néerlandaise, soit partiellement soit entièrement, a fluctué entre 13 et 21. Cependant, le document n'a jamais été formellement discuté par le Conseil des ministres, dans la mesure où une seconde version de la proposition de Commission était disponible lors de la réunion suivante du Conseil concerné. Sur la réglementation *ex ante*, la Commission a conservé les principaux points de la proposition initiale, bien que certaines concessions aient été consenties. Le nouveau texte était notamment moins prescriptif quant au fait que le régulateur chargé de la réglementation *ex ante* devrait être indépendant. Un point important est que la Commission n'a pas accepté, comme le demandaient les Pays-Bas, d'abandonner l'étude d'impact sur le marché, et insisté pour que soient conservés les deux volets de l'évaluation *ex ante*.

Ces concessions ont manifestement suffi à satisfaire les Etats membres, dans la mesure où la version définitive adoptée³³⁴ le 2 juillet 2009 (et publiée au journal officiel en octobre), ne comprenaient pas de changements significatifs par rapport à la version d'avril. Malgré ces concessions, les radiodiffuseurs publics n'ont pas tous été satisfaits du texte final, et l'Union Européenne de radio-télévision a déclaré « regretter l'introduction d'un mécanisme unique pour les nouveaux services³³⁵ », tandis que le radiodiffuseur public néerlandais NPO mettait en garde contre le « risque clair que le fonctionnement de la radiodiffusion publique soit menacé³³⁶ » par ces nouvelles règles.

9.3. L'impact de la nouvelle Communication : le fonctionnement du test *ex ante* en pratique

Six années plus tard, peut-on dire que la Communication sur les aides d'Etats a rempli son objectif ? Vu d'aujourd'hui, on peut dire que la Communication n'a pas changé énormément de choses. Quant aux craintes que les radiodiffuseurs publics ne soient marginalisés, et leurs nouveaux services forcés de se conformer à une logique de marché, il apparaît aujourd'hui que la majorité des radiodiffuseurs européens bénéficiant d'un financement public conservent une position forte dans leurs marchés médiatiques nationaux, en ligne et hors ligne, et qu'ils continuent de jouir d'un soutien politique large et de niveaux de financement raisonnablement généreux, bien que tant le niveau de soutien politique que de financement fasse l'objet de tensions, de temps à autre, dans différents Etats membres.

Un certain nombre de raisons pourraient expliquer pourquoi la Communication semble n'avoir eu qu'un faible impact.

- Principalement, le timing. La Communication a été adoptée alors que la crise économique mondiale était déjà survenue – entre fin 2008 et mi-2009, les revenus des médias commerciaux ont chuté avec une rapidité jamais observée, attisant probablement les

³³⁴ « Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat » [2009] JO C257/1, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2009%3A257%3ATO>.

³³⁵ Cité dans « New EU Guidelines on Broadcasting », *The Financial Times*, 3 juillet 2009.

³³⁶ Cité dans « Strengere regels voor publieke omroep », *Het Financieele Dagblad*, 2 juillet 2009.



craintes des opérateurs commerciaux que le secteur public, bénéficiant de garanties de financement public à long terme, pourrait restreindre l'accès aux nouveaux marchés des médias. Mais les radiodiffuseurs bénéficiant d'un financement public n'ont pas été épargnés par la récession mondiale : tandis que les finances gouvernementales subissaient des tensions, les mesures d'austérité ont entraîné la réduction des fonds disponibles pour les radiodiffuseurs publics, y compris dans des marchés tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, dans lesquels les radiodiffuseurs bénéficiant d'un financement public avaient été particulièrement ambitieux dans leur expansion numérique initiale ;

- La mise en œuvre au niveau national semble également avoir été inégale. Puisqu'il s'agit d'une communication et non d'une directive, les Etats membres ne sont pas tenus de formellement notifier à la Commission leurs mesures de mise en œuvre. D'après les informations dont dispose actuellement l'auteur, il semble qu'environ la moitié des Etats membres aient en pratique introduit le test. Il s'agit principalement des Etats du nord et de l'ouest de l'Europe, c'est-à-dire des marchés dans lesquels les radiodiffuseurs publics jouissent traditionnellement de niveaux particulièrement élevés de soutien politique et de financement public. Le fait que la Communication n'ait pas été mise en œuvre pourrait également refléter le fait que les radiodiffuseurs publics dans certains marchés n'ont pas été en mesure d'envisager le lancement de nouveaux services (par exemple en Grèce) ;
- Là où les tests *ex ante* ont été introduits, la grande marge de manœuvre dont bénéficient les Etats membres pour leur conception a pu avoir des effets complexes imprévus. On note par exemple quelques bizarreries dans la mise en œuvre du test de valeur publique de la BBC³³⁷. Déjà, la direction de la BBC a par le passé décidé de qualifier certaines initiatives – par exemple la participation de la BBC à la plateforme Freesat – de « non-services », apparemment sur la base du fait qu'ils ne s'accompagneraient pas de nouveaux contenus³³⁸. Mais les tests de valeur publique tels que le système britannique les a conçus pourraient également avoir tendance à engendrer des effets inattendus. Cela a été illustré par le lancement de BBC Alba, une chaîne dédiée à la communauté parlant le gaélique établie en Ecosse, un public trop restreint pour être attractif pour la radiodiffusion commerciale gratuite, et en effet largement plus petit que les communautés parlant le gaélique irlandais ou le gallois, qui disposent tous deux d'une chaîne nationale (TG4 et S4C respectivement). Bien que les arguments relatifs à la « défaillance du marché » en la matière soient solides, l'examen initial par le BBC Trust a estimé que, en termes de rapport coût-bénéfice, le service BBC Alba ne devrait pas se voir dès le départ accordé de fréquence terrestre, mais devrait être lancé initialement en câble et satellite (en pratique, ce lancement s'est limité au satellite car l'essentiel du public gaélique se trouve dans des zones rurales que le câble ne dessert pas). Au terme d'un réexamen des résultats initiaux de BBC Alba, le BBC Trust a donné son accord de principe à une distribution en mode terrestre en Ecosse.
- Cette situation, qui illustre le fait qu'une initiative manifestement de service public peut rencontrer des difficultés à réussir ce test de valeur publique, a été à nouveau constatée dans le cadre de l'initiative la plus médiatisée à avoir échoué au test de valeur publique, à savoir la proposition de 2008 pour la création d'un réseau³³⁹ de 65 sites internet

³³⁷ Disponible sur : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html.

³³⁸ Il convient de signaler que des informations plus détaillées sur la manière dont le test de valeur publique devait être conduit ont par la suite été fournies dans le document d'orientation sur les procédures d'évaluation du BBC Trust : http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/pvt/assessment_processes_guidance.pdf.

³³⁹ BBC Trust, « BBC Trust rejects local video proposals », Communiqué de presse, 23 septembre 2014, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2008/local_video_prov.



d'information locale proposant des contenus vidéo. Bien qu'elle était assortie d'une valeur publique incontestable – ni la BBC ni le secteur privé n'étant en mesure de proposer de la télévision locale, au contraire de régionale – la proposition a été fortement critiquée par les éditeurs de presse locale et les stations de radio commerciales. Dans son étude d'impact sur le marché³⁴⁰, l'Ofcom a largement repris ces critiques, en mettant en avant un impact immédiat de 4% de baisse des revenus et en concluant que les services de vidéo locaux de la BBC pourraient également entraver de nouvelles innovations des médias commerciaux dans le domaine des services locaux d'information, de sport et de météo en ligne. La BBC a abandonné la proposition de service.

- Les exemples de BBC Alba et de l'initiative portant sur les informations locales montrent qu'il y a peu d'éléments pointant vers le fait que les radiodiffuseurs publics seraient poussés à une programmation limitée aux « défaillances du marché » en raison de l'obligation de se soumettre à un examen *ex ante* – au contraire, la façon dont le test de valeur publique est mis en œuvre au Royaume-Uni semble écarter les projets qui viendraient spécifiquement combler un manque réel³⁴¹ sur le marché, et donner le feu vert aux initiatives plutôt plus populaires. Le lancement de BBC3, une chaîne dédiée au marché plutôt déjà très bien pourvu du divertissement des jeunes pourrait être un contrepoint intéressant aux difficultés rencontrées par le lancement de services dans le cadre d'une certaine défaillance de marché.

Cependant, bien que les mises en œuvre nationales aient jusqu'à ce jour été quelque peu « expérimentales », il est indéniable que la mise en place de cet examen *ex ante* avait bien pour objectif, du point de vue des capitales nationales plutôt que de Bruxelles, de traiter la question de l'entrée croissante des opérateurs du secteur public dans les médias en ligne nationaux. Il est possible de déduire des précédents observés depuis 2009 que le fait que le débat qui avait eu lieu au niveau de l'UE, en se concentrant tant sur la question du test *ex ante*, avait probablement sous-estimé à quel point l'examen *ex ante* n'a de sens que s'il s'inscrit dans le cadre d'une boîte à outils réglementaire plus générale visant à garantir une concurrence équitable. Cela est d'autant plus vrai que les tests *ex ante* – par définition – ne couvrent pas les activités controversés des médias linéaires, telles que la pratique qui consisterait, aux yeux de ses détracteurs du secteur commercial, à surenchérir dans le domaine des droits sportifs importants. L'expérience allemande est instructive à cet égard : le test en trois étapes allemand a fait l'objet de nombreuses discussions dans l'industrie et les cercles européens, peut-être car la nature décentralisée de la régulation allemande des médias conduit à une prolifération de tests dans des *Länder* différents, donnant parfois l'impression que la conformité avec le droit de la concurrence européen a un coût administratif élevé en Allemagne. Mais en pratique, ce n'est peut-être pas tant le test lui-même, mais bien plutôt l'absence de précision dans la définition du mandat de service public, qui est la source de la controverse persistante en Allemagne autour des plans d'expansion des radiodiffuseurs publics. C'est pourquoi la proposition de revoir la fenêtre de sept jours de visionnage en télévision de rattrapage (débattue dans plusieurs parlements au niveau des *Länder*) ou encore les différentes versions régionales de la programmation en ligne pour la jeunesse, mentionnées dans l'actuel Traité inter-Länder sur la radiodiffusion (abréviation allemande : RStV) ont fait l'objet de contestations par des concurrents privés, qui avançaient qu'elles allaient au-delà des termes de l'accord conclu avec la DG COMP (le

³⁴⁰ Ofcom, « Market Impact Assessment of the BBC's Local Video Service », 21 novembre 2008, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/bbc-mias/mia-local-video/>.

³⁴¹ Disponible sur : <http://www.bbc.co.uk/bbcthree>.



« compromis sur les aides d'Etat »). On s'attend donc à ce que les acteurs privés demandent, au cours d'auditions, à ce que le RStV soit amendé pour inclure une définition plus précise de la mission en ligne des radiodiffuseurs publics, qui inclurait une interdiction d'étendre l'offre commerciale des plateformes bénéficiant de financements publics et qui conserverait les règles actuelles limitant l'offre sportive et de divertissement.

En d'autres termes, l'accent portera tout autant sur la définition d'un mandat plus clair pour les nouvelles activités des opérateurs bénéficiant d'un financement public que sur les dispositifs choisis pour examiner et réglementer ces activités. Il est aussi intéressant de noter que la décision fortement commentée des radiodiffuseurs publics allemands ARD et ZDF de septembre 2013³⁴² de fermer leur partenariat en ligne « Germany's Gold » est survenue après que l'autorité de concurrence allemande, le Bundeskartellamt, avait fait part de ses doutes³⁴³ à son sujet. En d'autres termes, cette restriction à l'activité en ligne des radiodiffuseurs publics n'a pas résulté d'un examen *ex ante* (« Germany's Gold » avait passé avec succès son test en trois étapes en septembre 2011), mais plutôt d'une demande classique d'une autorité nationale de la concurrence (demande qui avait été formulée dès le test *ex ante* achevé).

Le cas de l'Autriche démontre qu'un test *ex ante* peut aider à établir des conditions de concurrence plus équitables dans un marché des médias, lorsqu'il est confié à un régulateur entièrement indépendant dans le cadre d'un ensemble de réformes plus larges. La version autrichienne du test *ex ante*³⁴⁴ requiert de faire la démonstration, entre autres, du fondement juridique, du contenu, du public visé et des critères qualitatifs prévus pour les nouveaux services proposés ou les modifications majeures de services existants, tandis que les services déjà en place peuvent poursuivre normalement leurs activités.

Le régulateur indépendant, KommAustria, organise de large consultations, y compris de l'autorité de concurrence nationale, mais la décision finale lui revient. Cependant, le test *ex ante* n'est pas le seul instrument de régulation dont il dispose. KommAustria est responsable du contrôle financier global du radiodiffuseur public autrichien ORF, et dispose de pouvoirs de régulation financière *ex post*, qui incluent notamment le contrôle du comportement concurrentiel sur le marché (par exemple, pour les coûts d'acquisition de droits) et de la conformité de l'ORF avec les principes de rentabilité, du test de l'investisseur privé (portant notamment sur la question de déterminer si un opérateur privé aurait consenti à payer les mêmes prix pour l'acquisition de contenus) et de transparence – l'ORF est tenue de publier tous les tarifs de ses spots publicitaires. KommAustria a également des pouvoirs importants de contrôle de la radiodiffusion linéaire, comme le montre la récente décision de la Verwaltungsgerichtshof autrichienne confirmant une décision de KommAustria qui estimait que le contenu culturel ne figurait pas suffisamment dans les grilles de programme de ORF, qui comprenaient trop de programmes de divertissement³⁴⁵.

³⁴² « 'Germany's Gold' : ARD und ZDF stoppen geplante Online-Videothek », *Spiegel Online*, 16 septembre 2013, www.spiegel.de/netzwelt/web/ard-und-zdf-beerdigen-onlinevideothek-germany-s-gold-a-922475.html.

³⁴³ Bundeskartellamt, « Fallbericht : ARD und ZDF Online-Plattform 'Germany's Gold' », Communiqué de presse, 23 février 2015, www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2015/13_03_2015_Fallbericht_Germanys%20Gold.html.

³⁴⁴ Disponible sur : www.rtr.at/de/m/ORFG.

³⁴⁵ Disponible sur : <https://www.vwgh.gv.at/medien/2013030064.pdf?4xf4u7>.



9.4. Prochaines étapes ?

La Communication de 2009 a maintenant six ans, l'âge auquel la Communication de 2001 a clairement commencé à avoir besoin d'une mise à jour. Le texte de 2009 a plutôt mieux résisté à l'épreuve du temps, en dépit de mises en œuvre inégales et de certains défauts structurels, tels qu'un engagement bien faible en faveur de l'indépendance de l'organe de régulation chargé de mener le test *ex ante*. Le besoin d'une révision n'est pas vraiment pressant pour le moment, mais cela pourrait évoluer à la faveur, par exemple, d'un mouvement massif de radiodiffuseurs publics vers un domaine manifestement commercial, tel que le marché de la vidéo à la demande par abonnement, pour lequel les « critères d'Amsterdam » de cohésion sociale ne sont pas applicables.

Il existe également des risques à un statu quo pour l'ensemble des acteurs. Pour les opérateurs privés, un examen *ex ante* dans les marchés où le radiodiffuseur public bénéficie d'une stabilité politique et financière pourrait être utilisé comme un simple outil de validation des plans d'expansion du radiodiffuseur public, s'il était conduit par une autorité qui n'était pas entièrement indépendante des radiodiffuseurs publics eux-mêmes. Pour les radiodiffuseurs publics, mais aussi les Etats membres, il existe un risque que la DG Concurrence soit saisie de nouvelles affaires pour les marchés qui ne disposent pas d'examen *ex ante*. Compte tenu de la clarté des précédents depuis 2007 et de la formulation peu ambiguë de la Communication (son paragraphe 88 recourt au futur pour indiquer « les Etats membres apprécieront... »), il est peu probable que la Commission n'ait pas de sérieux doutes quant à la compatibilité d'une activité dans les nouveaux médias qui serait lancée au moyen d'une aide d'Etat sans avoir fait l'objet d'une évaluation *ex ante*.

D'ici là, une mesure transitoire pour éviter cette situation pourrait consister en la fourniture, par la Commission, d'une forme ou d'une autre de lignes directrices quant à la façon de conduire les tests *ex ante*. Une telle initiative serait probablement accueillie avec le concert de protestations habituel... à moins qu'elle ne résulte d'une demande formulée par un ou plusieurs petits Etats membres.

Ainsi, pour l'heure, la principale leçon à retenir est que le test *ex ante* ne constitue pas une solution globale, et n'a d'ailleurs pas été conçu comme tel, mais qu'il peut jouer un rôle utile lorsqu'il est mis en œuvre par un régulateur indépendant, qui l'applique au regard d'un mandat bien défini.



Conclusion

Peter Matzneller, EMR

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe sont souvent prompts à souligner, sur un plan théorique tout du moins, le rôle qui incombe à la radiodiffusion de service public, y compris dans le contexte des services en ligne, en vue de fournir une information pluraliste et équilibrée aux opinions publiques démocratiques. Les différentes réglementations en vigueur dans les Etats membres étudiés ici reflètent également cet objectif.

A cet égard, la jurisprudence des tribunaux européens et de la Commission européenne prend une direction qui ne fait aucun doute : les fournisseurs de services de médias de droit public proposent des services d'intérêt économique général et peuvent en conséquence bénéficier (directement ou indirectement) d'un soutien financier des Etats membres.

L'obligation faite aux radiodiffuseurs de service public de mettre des contenus à disposition en ligne s'avère indépendante des systèmes de financement en place (par une redevance, une taxe et/ou la publicité), ces derniers ne faisant pas de distinction entre les différents types de contenus produits, les services proposés ou les modes de diffusion.

Le périmètre des activités autorisées dépend plutôt des modalités concrètes de la mission de service public des diffuseurs, puisque ces derniers sont même tenus expressément, dans quelques pays, d'assurer une présence en ligne aussi exhaustive que possible.

Avec sa communication relative à la radiodiffusion de 2009 et le *public value test* (test de valeur public) contenu dans celle-ci, la Commission européenne propose une base solide pour évaluer au cas par cas de quelle façon et avec quels services les radiodiffuseurs de service public peuvent ou doivent réagir à l'évolution des technologies numériques. L'instrument décrit dans ce texte permet aux Etats membres, moyennant l'application de critères précis, de poursuivre le développement des offres de la radiodiffusion de service public tout en préservant les intérêts de ses concurrents du secteur privé.

Cet outil proposé par la Commission n'a toutefois pas conduit à une harmonisation transfrontalière de grande ampleur, un point qui n'a délibérément pas fait l'objet d'une évaluation. Les Etats membres de l'Union ne sont pas tenus d'instaurer le *public value test* dans leur législation et à ce jour, la moitié d'entre eux environ a adopté des dispositions en ce sens. Dans tous les pays qui l'ont mis en place, le champ d'application du test conduit déjà à des pratiques nationales divergentes, car la Commission, en définissant les services concernés par l'expression « nouveaux services de médias audiovisuels importants », a choisi des qualificatifs ouverts à de multiples interprétations.

Sur le fond, il existe cependant un consensus entre les radiodiffuseurs privés et leurs homologues de service public sur le fait qu'un *public value test*, par sa nature même, peut constituer un outil efficace pour définir la mission de service public en tenant compte de sa dimension « en ligne ». S'il est important, pour l'une des parties, qu'un tel système de régulation ne devienne pas l'unique instrument standardisé considéré comme valable, l'évaluation critique menée par l'autre partie souligne avant tout la nécessité de confier la réalisation du test à une instance aussi indépendante que possible.

Au vu de l'intervalle qui a séparé l'adoption des deux communications relatives à la radiodiffusion de 2001 et de 2009, il pourrait sembler opportun, d'un strict point de vue arithmétique, de commencer en 2015 à envisager une nouvelle révision du texte. Cela ne résoudrait



toutefois pas nécessairement les interrogations des Etats membres s'agissant de la définition d'une mission de service public adaptée aux médias en ligne. En raison, notamment, de l'évolution tout sauf linéaire des technologies numériques, il est difficile de prévoir si et dans quelle mesure une version revue du test, plus détaillée et plus contraignante, offrirait réellement une solution plus juste. Les observations approfondies formulées par les institutions européennes à ce sujet offrent sans doute déjà un panel d'approches suffisant pour permettre un transfert des contenus de service public vers les médias d'information modernes sans nuire à la concurrence.



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Observatoire européen de l'audiovisuel

Institué en décembre 1992, l'Observatoire européen de l'audiovisuel a pour objectif de collecter et de diffuser des informations sur l'industrie audiovisuelle en Europe.

L'Observatoire est un organisme de service public européen, composé de 40 Etats membres et de l'Union Européenne, représentée par la Commission Européenne. Il exerce son activité dans le cadre juridique du Conseil de l'Europe et travaille en collaboration avec un certain nombre d'organismes professionnels et partenaires du secteur audiovisuel, ainsi qu'avec un réseau de correspondants.

Les principales activités de l'Observatoire européen de l'audiovisuel portent sur

- la publication d'un annuaire, de rapports et de bulletins d'information :
<http://www.obs.coe.int/publications>
- la mise à disposition d'informations grâce à son site Internet :
<http://www.obs.coe.int>
- des contributions aux conférences :
<http://www.obs.coe.int/events>

Services d'informations juridiques de l'Observatoire :

- **IRIS lettre d'information** (10 numéros par an) est un bulletin mensuel qui rend compte des développements juridiques à travers l'Europe. Elle alimente la base de données Merlin, qui rassemble actuellement 8 000 articles depuis 1995.
- **IRIS Spécial** (2 numéros par an) offre des informations approfondies et une analyse détaillée sur des sujets d'actualité, avec l'implication d'experts dans un domaine spécifique par les institutions partenaires de l'Observatoire.
- **IRIS Plus** (3 numéros par an) fournit des informations élaborées par l'Observatoire sur les enjeux liés aux futures réformes du cadre juridique européen, organisées en six sections générales afin d'assurer un résumé lisible et compréhensif du cadre réglementaire au niveau national et européen.
- **IRIS Merlin** est une base de données offrant l'accès à plus de 6 500 articles sur les lois, les arrêts des tribunaux, les décisions des administrations ainsi que les documents de politique générale, et ce pour plus d'une cinquantaine de pays pertinents pour l'industrie audiovisuelle.

Observatoire européen de l'audiovisuel
76 Allée de la Robertsau – 67000 Strasbourg – France
Tél.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: info.obs@coe.int

Activités en ligne des médias de service public : mission et financement

Cet IRIS *Spécial* a été préparé par l'Institut du droit européen des médias (EMR) à Sarrebruck et rassemble les contributions de plusieurs auteurs. Il s'intéresse aux offres des médias de service public à l'ère du numérique et se concentre sur une sélection de pays européens : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède. Les pays ont été choisis dans l'objectif de présenter un éventail d'approches différentes, tandis qu'un tableau comparatif inclus en annexe fournit une vue globale des 28 Etats membres.

Après un aperçu, en guise d'introduction, des exigences posées à l'échelon du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, une analyse de droit comparé étudie la définition du mandat des médias en ligne des radiodiffuseurs de service public. Un comparatif entre une sélection de systèmes de financement européen sert ensuite de base à trois articles plus approfondis, consacrés chacun à un pays donné. Ils mettent en évidence les conséquences des différentes structures de financement sur le champ des activités en ligne des radiodiffuseurs de service public. Pour finir, la publication compare la mise en œuvre du public value test (test de valeur publique) dans quelques Etats membres de l'UE et se clôt sur deux réflexions commentant le succès de ce test selon deux points de vue différents.

