

Strasburgo. Consiglio d'Europa. Assemblea Parlamentare. Commissione della cultura, della scienza e dell'educazione : Relatore : Paschal Mooney, Irlanda. <<Servizio pubblico di radiodiffusione>>. Rapporto (Doc. 10029) del 12 gennaio 2004

Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire



Service public de radiodiffusion

Doc. 10029

12 janvier 2004

Rapport

Commission de la culture, de la science et de l'éducation

Rapporteur : M. Paschal Mooney, Irlande, Groupe libéral, démocrate et réformateur

[Lien vers l'addendum](#)

Résumé

Le service public de radiodiffusion est un élément vital de la démocratie en Europe. Dans l'ensemble du continent, son avenir se heurte à des intérêts politiques et économiques, à la concurrence croissante des médias commerciaux, à la concentration des médias et à des difficultés financières.

Certains anciens pays communistes n'ont même pas encore entamé la transition d'une radiodiffusion contrôlée par l'Etat vers un service public indépendant. Dans d'autres pays, le service public de radiodiffusion est en crise.

Le rapport demande aux gouvernements européens de s'engager formellement à maintenir un service public de radiodiffusion indépendant, fort et vivant, tout en l'adaptant aux besoins de l'ère numérique.

I. Projet de recommandation [[Lien vers le texte adopté](#)]

1. Le service public de radiodiffusion, qui est un élément vital de la démocratie en Europe, se trouve menacé. Il se heurte aux intérêts politiques et économiques, à la concurrence croissante des médias commerciaux, à la concentration des médias et à des difficultés financières. Il est confronté, en outre, au défi de l'adaptation à la mondialisation et aux nouvelles technologies.

2. Le service public de radiodiffusion, qu'il soit géré par des organismes publics ou par sociétés privées, se distingue de la radiodiffusion à motivations purement commerciales ou politiques par sa mission propre, qui est essentiellement de fonctionner en toute indépendance des centres du pouvoir économique et politique. Il permet à la collectivité toute entière de s'informer, de se cultiver, d'acquérir des connaissances et de se distraire, il renforce la citoyenneté sociale, politique et culturelle et il 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 rédactionnelle; 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 quelques soient les modifications nécessaires pour faire face aux exigences du 21ème siècle.

3. On constate, et c'est là un motif de préoccupation, que beaucoup de pays européens n'ont pas jusqu'ici respecté l'engagement de maintenir et développer un système public de radiodiffusion fort, engagement pris par les Gouvernements européens à la quatrième Conférence ministérielle tenue à Prague en 1994. Il est également inquiétant de noter que le principe fondamental de l'indépendance du service public de radiodiffusion énoncé dans la Recommandation No. R(96)10 du Comité des Ministres, n'est pas encore solidement établi dans certains Etats membres. En outre, dans l'ensemble du continent, des gouvernements sont en train de réorienter leur politique relative aux médias à la lumière du développement de la technologie numérique, au risque d'attribuer un soutien insuffisant au service public de radiodiffusion.

4. Le service public de radiodiffusion a vu le jour en Europe occidentale et y a évolué en s'adaptant tout naturellement aux besoins d'une démocratie parvenue à maturité. En Europe centrale et orientale, il n'est pas encore socialement enraciné, car il a été «transplanté» dans un environnement où la culture nécessaire en matière de politique et de gestion faisait défaut, où la société civile est encore faible, n'a que des ressources inadéquates et n'est pas très attachée aux valeurs du service public.

5. La situation varie selon les pays européens. A l'un des extrêmes, la radiodiffusion nationale continue à être strictement contrôlée par le gouvernement et l'introduction par la voie législative d'un service public de radiodiffusion n'est guère probable dans l'avenir proche. En Russie, par exemple, l'absence de service public de radiodiffusion indépendant a été mentionné par la mission internationale d'observation comme un facteur majeur qui a contribué au manque de débat politique équilibré dans la campagne menant aux récentes élections parlementaires. Peu de progrès ont été faits vers l'adoption de la législation nécessaire à un service public de radiodiffusion répondant aux normes du Conseil de l'Europe en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Ukraine.

6. En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo le service public de radiodiffusion continue à fonctionner selon des règles imposées de l'extérieur par la communauté internationale. L'adoption d'une loi appropriée a été retardée en Bosnie-Herzégovine par la résistance interne aux changements structurels et au Kosovo par des tentatives pour empêcher le financement du service public.

7. Dans d'autres Etats, des lois sur le service public de radiodiffusion ont été adoptées, mais certaines dispositions et pratiques sont contraires aux normes européennes. En Arménie, tous les membres du Conseil de la radiotélévision publique sont nommés par le Président de la République. Il reste à déterminer si la TeleRadio Moldova parviendra à l'indépendance dans son fonctionnement quotidien, après deux modifications de la loi en 2003. La constitution d'un Conseil serbe de radiodiffusion a été entachée de scandales auxquels on n'a pas encore remédié.

8. Des progrès plus substantiels ont été faits dans d'autres pays, même si des problèmes continuent à se poser. Des modifications des lois sur la radiodiffusion, en vue d'améliorer l'indépendance politique et la viabilité financière des organes compétents, ont été

recommandées par le Conseil de l'Europe à la Bulgarie et à l'«ex-République yougoslave de Macédoine». On relève encore des tentatives pour modifier les lois de telle sorte qu'elles conviennent mieux à la majorité au pouvoir: tel est le cas de la nouvelle loi sur la Radio Télévision Croate. Le service public de radiodiffusion connaît de graves difficultés financières dans la République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie.

9. En Europe occidentale, le service public de radiodiffusion est confronté à des pressions politiques. Le Gouvernement britannique a critiqué la BBC pour la manière dont elle avait couvert la guerre en Irak. En Grèce, en **Italie**, au Portugal et en Espagne, des situations définies, selon les cas, comme du «clientélisme politique», du «paternalisme d'Etat» et une «partitocratie» ont empêché les diffuseurs de service public de se dégager d'un contrôle politique direct. La manipulation de l'information sous influence politique a entraîné la condamnation sans précédent de la TVE pour sa couverture de la grève générale qui a eu lieu dans en Espagne en juin 2002. La politisation de la **RAI**, due à la répartition unique de ses trois chaînes de télévision entre les principaux partis politiques **Italiens**, s'est encore aggravée sous le gouvernement actuel.

10. On observe une tendance croissante à aller au-delà des formes de réglementation du service public de radiodiffusion qui existaient jusqu'ici et à en définir les obligations plus précisément, souvent par contrat dont l'observation fait l'objet d'un rapport au parlement, au gouvernement et/ou à un organe réglementaire. Les aspects financiers du fonctionnement des diffuseurs de service public retiennent de plus en plus l'attention. Si de telles démarches doivent être jugées positives, dans la mesure où elles donnent plus de stabilité aux organisations de service public de radiodiffusion, il faut veiller à ce que les gouvernements ne les utilisent pas pour nuire à la situation financière et statutaire de ces organisations. Les décisions prises récemment par les gouvernements des Pays-Bas et de la France ont sérieusement affecté le financement de leur diffuseur de service public.

11. Certains gouvernements examinent des changements structurels qui toucheraient à la nature même du service public de radiodiffusion. Des plans de privatisation ont été débattus au Danemark, au Portugal et en **Italie**, dans le cadre de la législation récemment proposée («loi Gasparri»), qui a été depuis renvoyée devant le parlement par le président de la république. Au Royaume-Uni, l'attitude du gouvernement concernant le renouvellement de la Charte de la BBC provoque une inquiétude croissante, alimentée par la querelle bien connue du public entre l'organisme de radiodiffusion et le gouvernement.

12. Dans la grande majorité des pays, les chaînes numériques ne sont pas encore définies dans la législation sur la radiodiffusion. De même, les dispositions juridiques concernant les activités du service public de radiodiffusion sur Internet font défaut dans la plupart des pays. Tout ceci pourrait influencer sur son aptitude à s'élargir à de nouvelles plates-formes.

13. La coexistence de médias publics et commerciaux a largement contribué à l'innovation et à la diversification de l'offre de contenus et a eu un impact positif sur la qualité. Toutefois, des intérêts commerciaux tentent de réduire au minimum la concurrence du secteur public. Le droit de l'UE sur la concurrence est souvent utilisé pour s'attaquer aux modalités de financement du service public de radiodiffusion. A cet égard, l'Assemblée se félicite de la décision de la Cour européenne de justice dans l'affaire Altmark: la Cour a estimé que la redevance n'était pas une aide de l'Etat mais une compensation pour s'être acquitté de tâches de service public. Les radiodiffuseurs commerciaux tentent également de limiter l'expansion du service public de radiodiffusion dans de nouveaux domaines et services. On peut citer, parmi les exemples récents, les activités de la BBC sur Internet et les projets de la chaîne allemande ARD, désireuse de faire d'Internet son «troisième pilier», qui ont dû être abandonnés sous des pressions commerciales.

14. Les radiodiffuseurs commerciaux prétendent également que la possibilité offerte par la numérisation de passer à une radiodiffusion à la demande et sur des chaînes multiples

permettra au marché de répondre à tous les besoins et donc de remplir également les obligations de service

public assignées pour l'instant aux institutions publiques de radiodiffusion. Or, il n'existe aucune garantie de la qualité et de l'indépendance de cette offre, et il n'est pas certain non plus, qu'elle soit gratuite, universellement accessible et constante dans le temps.

15. Il est admis qu'il peut y avoir de doubles emplois avec la radiodiffusion commerciale s'agissant des émissions populaires. Toutefois, la commercialisation et la concentration croissantes du secteur des médias et l'effondrement général de la qualité qui en résulte donnent raison, lorsqu'ils touchent les radiodiffuseurs de service public, à ceux qui critiquent l'utilisation de l'argent public à de telles fins. Le service public de radiodiffusion souffre d'une crise d'identité, car souvent il cherche à combiner ses obligations de service public avec la recherche de taux d'écoute élevés et la nécessité d'avoir de bons résultats à l'audimat pour justifier son caractère «public» ou simplement attirer les recettes publicitaires.

16. Les pays européens et la communauté internationale en général doivent participer plus activement aux efforts pour définir des normes et bonnes pratiques d'ensemble, en tant que lignes directrices des politiques nationales en la matière.

17. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

i. d'adopter un nouveau document d'orientation majeur sur le service public de radiodiffusion, faisant le bilan de l'évolution depuis la Conférence ministérielle de Prague et définissant des normes et mécanismes de responsabilité pour le futur service public de radiodiffusion. La préparation d'un tel document pourrait figurer dans le plan d'action de la Conférence ministérielle sur les communications de masse à Kiev;

ii. de mobiliser les structures pertinentes du Conseil de l'Europe pour qu'elles assurent un suivi approprié et transparent, fournissent une assistance et, le cas échéant, exercent des pressions, afin que les Etats membres prennent les mesures législatives, politiques et pratiques voulues pour soutenir le service public de radiodiffusion;

iii. d'envisager des dispositions spécifiques pour faire en sorte qu'une législation conforme aux normes européennes soit adoptée dès que possible dans ce domaine en Azerbaïdjan, Géorgie, Russie et Ukraine;

iv. de veiller à une étroite coopération avec les autres organisations internationales pour maintenir les normes qu'il a établies concernant la liberté d'expression;

v. de continuer à demander instamment que les services audiovisuels ne soient pas considérés comme une simple marchandise dans les négociations de l'OMC et de l'AGCS;

vi. de tout mettre en œuvre pour que le sommet mondial sur la société de l'information reconnaisse le service public de radiodiffusion comme un élément important du développement de cette société, susceptible d'autre part d'amortir le choc des changements rapides qu'elle impliquera;

vii. d'inviter les Gouvernements des Etats membres à:

a. réaffirmer leur volonté de maintenir un service public de radiodiffusion indépendant, fort et vivant, tout en l'adaptant aux demandes de l'ère numérique, par exemple, à l'occasion de la prochaine Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse en 2004, à prendre des mesures concrètes pour réaliser cet objectif politique et à s'abstenir de toute ingérence dans l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des radiodiffuseurs du service public;

b. définir un cadre juridique, institutionnel et financier convenant au fonctionnement du service public de radiodiffusion, ainsi que son adaptation et sa modernisation afin de répondre aux besoins du public et aux défis de l'ère numérique ;

c. établir à l'intention des journalistes des programmes d'éducation et de formation adaptés à l'environnement médiatique numérique.

II. Exposé des motifs

par M. Mooney

Table des matières

I. INTRODUCTION

II. LE SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION: bref survol

Caractéristiques

Raison d'être

Nouvelle-Zélande : expérimenter l'absence de SPR

Quelques modèles

III. TRANSITION DU MONOPOLE D'ETAT AU SPR DES NOUVELLES DEMOCRATIES

IV. SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION DANS LES PAYS DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Efforts déployés par les détracteurs du SPR

Politique des médias et SPR

V. LE SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION ET LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Les étapes de l'évolution technique

Service public et adaptation des législations aux nouvelles technologies

VI. DEBAT SUR L'AVENIR DU SPR

Trois approches

Qualité de spécificité

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conseil de l'Europe

Etats membres

Service public des radiodiffuseurs

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été élaboré sur la base d'une audition tenue par la sous-commission des médias (commission de la culture, de la science et de l'éducation) le 16 octobre 2003 à Paris, à laquelle ont participé des organisations internationales, des radiodiffuseurs publics et commerciaux et des ONG (voir l'annexe), et sur la base d'un débat tenu par la commission le 19 novembre 2003 à Liverpool, auquel a participé un représentant de la BBC. Le rapporteur tient à remercier tous les participants à ces rencontres. Il adresse des remerciements tout particuliers à l'expert consultant, M. Karol Jakubowicz, conseiller du président du Conseil national de la radiodiffusion (Pologne), pour sa précieuse contribution à l'élaboration du rapport.
2. Le débat sur le service public de radiodiffusion (SPR) porte en réalité sur les fondements philosophiques, idéologiques et culturels de la société et sur la fonction de l'Etat et du secteur public dans la satisfaction des besoins des individus et de la société en général. C'est cela, plus que les évolutions technologiques, qui pourrait être déterminant pour l'avenir du service public. Dans beaucoup de pays, il est encore le principal service de radiodiffusion et le principal producteur audiovisuel, et il remplit une mission spécifique définie dans les nombreux documents sur le sujet (voir annexe). Le défi qu'il faut désormais relever consiste à préserver ce qui est souvent présenté comme l'une des principales institutions sociopolitiques et médiatiques développées par les démocraties d'Europe de l'Ouest au 20^{ème} siècle, sous une forme adaptée au 21^{ème} siècle.
3. Au lieu de cela, nous assistons à des tentatives qui vont à contre-courant. Dans les débats sur la question, la tendance est plutôt de se référer au passé que de se projeter dans l'avenir. On déploie des efforts visant à stopper ou à ralentir l'évolution et le développement, pourtant nécessaires, du service public et tendant à le confiner à un créneau spécifique et à un rôle de complément des chaînes privées (en bref, à faire du service public à l'européenne un service public à l'américaine). Dans les pays d'Europe centrale et orientale où un SPR a été établi, celui-ci est devenu dans une large mesure un porte-parole du gouvernement et de la majorité parlementaire du moment. Il est entravé par la législation et par une multiplicité des systèmes de justification et des procédures administratives, qui réduisent la liberté d'action des organisations du SPR, ralentissent considérablement la prise de décisions et compromettent gravement leur capacité à adapter leur programmation aux réalités contemporaines. En outre, les gouvernements et les administrations publiques ont de plus en plus tendance à le placer dans un carcan politique et bureaucratique, en lui imposant des missions de plus en plus "claires et précises", en mettant en place des systèmes de contrôle et en exerçant un contrôle de plus en plus strict sur la façon dont il dépense son argent. Il se retrouve ainsi coincé par une multitude d'exigences contradictoires.
4. Le résultat de cette situation a été décrit par Dave Atkinson (dans : *Public Service Broadcasting : the Challenges of the Twenty-first Century*, 1997). Selon Atkinson, le service public de télévision est en proie à une crise. On attend de lui qu'il remplisse, mieux que les chaînes privées, une mission de service public dont il n'a plus le monopole, et ce, en adoptant le même mode de fonctionnement que les chaînes commerciales. On attend de lui qu'il soit productif, efficace, en mesure de générer ses propres revenus et capable d'attirer les « consommateurs ». On attend également de lui des programmes différents de ceux des chaînes privées. Ainsi, il doit être à la fois semblable et différent. Comme les organismes de service public sont obligés de se livrer à des contorsions pour se conformer à ces exigences contradictoires, il leur est difficile de suivre une stratégie cohérente et de remplir correctement leur mission.
5. Abandonner le service public ou le condamner à une mort lente serait faire preuve d'une grande irresponsabilité, une erreur historique, d'autant plus que (comme on le montre plus loin) le service public a toute sa place au 21^{ème} siècle. Pour élaborer des politiques de soutien au service public et lui assurer un mode de financement adapté et sûr, il faut, à la fois, pouvoir

se placer dans une perspective de long terme, faire preuve d'imagination et de sens des responsabilités, pour préserver les valeurs des sociétés européennes. Le but est de l'aider à conserver sa spécificité tout en se transformant pour répondre aux besoins et aux sensibilités de son public, pour s'adapter à un marché de l'audiovisuel de plus en plus concurrentiel, globalisé et commercialisé et pour profiter des opportunités offertes par la technologie moderne. En Europe centrale et orientale, il convient, en outre, d'aider la société civile à faire du service public un instrument à son service plutôt qu'à celui de la classe politique.

6. Il n'est certes pas possible d' « harmoniser » les concepts et les politiques en matière de service public de radiodiffusion, mais la communauté internationale doit s'impliquer dans ces efforts et élaborer des normes générales qui puissent servir de référence aux politiques nationales en la matière.

II. LE SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION : APERCU RAPIDE

7. Le service public de radiodiffusion est le produit d'une démocratie stable et mûre. La démocratie et le service public se renforcent mutuellement, mais la démocratie reste un préalable à l'apparition d'un véritable service public, en effet sans démocratie, sa caractéristique essentielle, l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique n'est pas concevable. C'est ce qui le distingue d'un service de radiodiffusion d'état, subordonné à une administration, agissant selon les règles de la fonction publique et dont le rôle consiste à justifier l'action du gouvernement. En fait, le service public pourrait constituer un critère d'évaluation des systèmes politiques : un service public véritablement indépendant, impartial et pluraliste est inconcevable en l'absence d'une démocratie saine et d'une société civile forte.

8. Le service public est une spécificité européenne, bien qu'il existe aussi dans certains pays du Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle Zélande), ainsi qu'aux Etats-Unis, où il a été introduit, sous sa forme actuelle, dans les années 60, comme complément, marginal, des chaînes privées.

9. On peut distinguer trois grandes vagues dans l'évolution du service public. Il est tout d'abord apparu dans certains pays d'Europe avant la Deuxième Guerre mondiale, le premier a été, la BBC, en 1926, un établissement public indépendant avec une mission de service public dont le rôle dans la vie du pays était alors clairement paternaliste et normatif. Dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest (par ex. la France ou l'**Italie**), les organismes de radiodiffusion d'Etat n'ont commencé à être transformés en Services publics de radiodiffusion que dans les années 60 et 70, après que les changements politiques et sociaux aient privé le contrôle et la gestion de la radiodiffusion par l'Etat de toute légitimité et les aient rendues indéfendables. Dans certains pays européens, comme l'Allemagne de l'Ouest après la Deuxième Guerre mondiale, l'Espagne, le Portugal et la Grèce dans les années 70, et l'Europe centrale et orientale après 1989, l'apparition du service public dans le cadre du changement général des médias est allée de paire avec le changement politique, la transition d'un système autoritaire ou totalitaire vers la démocratie.

10. Enfin, le service public est le résultat à la fois de la stabilité et de changements importants. Certaines de ses caractéristiques et obligations sont restées constantes, mais la façon dont le service public est défini, organisé, structuré et financé varie considérablement d'un pays à l'autre. Le service public est, avant tout, le produit de la politique nationale en matière de médias, définie en fonction des besoins et traditions du pays (le principe de subsidiarité fait, en la matière, l'objet d'une reconnaissance claire et énergique). En outre, les changements politiques, sociaux, culturels et technologiques ont entraîné, et vont continuer à provoquer, des changements importants dans la façon dont le service public fonctionne et est proposé au public.

Caractéristiques du service public

11. Arthur Miller a dit qu'un bon journal c'est une nation qui se parle à elle-même. De la même façon, le service public, est, pour la communauté, un moyen d'exprimer, de discuter et de passer au crible les problèmes et les questions importants pour elle. Pour jouer ce rôle, il doit arriver à avoir et à conserver un rôle et une place importants dans le débat et la communication publics, sociaux et culturels. Le service public constitue aussi un instrument qui permet d'investir dans la production et la diffusion de programmes pluralistes sans avoir à se préoccuper de leur valeur commerciale. La caractéristique centrale et immuable du service public est qu'il est, par définition, un service qui s'adresse aux individus et à la société pour renforcer, développer et servir la citoyenneté sociale, politique et culturelle et contribuer à la cohésion sociale. Le service public de radiodiffusion doit être fort pour que la démocratie pluraliste puisse fonctionner efficacement et servir de gendarme du pouvoir. Il doit aussi proposer des programmes qui préservent et développent la diversité et l'identité culturelles ainsi que la culture, pas seulement la « Culture avec un grand C », mais la culture en général. Il a une mission éducative importante à remplir. En même temps, il est admis que le service public a pour mission de proposer une large gamme de programmes pour s'adresser à l'ensemble de la société. C'est pourquoi l'empiètement sur les programmes des chaînes privées en matière de programmes grand public (sport, comédie, théâtres, informations et actualité) est accepté et considéré comme naturel.

12. Le rôle du service public de radiodiffusion est de proposer des programmes avec les caractéristiques suivantes :

- Universalité de contenu, tant au plan des programmes proposés par les chaînes généralistes (y-compris les programmes de divertissement pour le grand public), ce qui ne devrait pas changer beaucoup dans les années à venir, qu'au plan de la gamme complète de services, dont certains destinés à des publics particuliers, qui viennent compléter une offre plus large et plus variée ;
- Universalité d'accès, ce qui, aujourd'hui, implique d'être présent dans tous les medias et sur toutes les plates-formes importants (c'est-à-dire ceux qui ont un taux de pénétration important) : les réseaux terrestres, satellite, câblés et à large bande, mais aussi la capacité d'offrir un « service public personnalisé » en-ligne et à la demande ;
- Liberté et indépendance de la rédaction, tant au plan politique que commercial (mais le service public fonctionne naturellement dans le cadre fixé par la législation) ;
- Grande qualité des services et des produits, avec l'ambition de constituer pour chaque type de programme, une référence de qualité et de professionnalisme. Le service public doit offrir au public des programmes nouveaux, originaux, inédits, réalisés spécialement pour lui et adaptés à ses références culturelles, avec des sujets, des personnages et des références tirées de la réalité historique ou contemporaine du pays.

13. La responsabilité vis à vis du public est une autre caractéristique fondamentale du service public, directement dans certains cas (par ex. par le biais de « déclarations d'engagements » ou autres documents du même type qui énoncent les engagements vis à vis du public), et, le plus souvent, indirectement, par le biais d'une autorité de contrôle conçue pour représenter les intérêts de la société en général et chargé de surveiller les activités de l'organisme. Dans de nombreux pays, cette responsabilité et l'obligation de rendre des comptes (rapports, audits, exécution des obligations à l'autorité de contrôle ou au parlement, (rapports, audits, exécution des obligations liées au permis d'émettre etc.) sont formalisées et font l'objet de « contrats de prestation de services » de plus en plus en plus détaillés.

14. La plupart des organismes de service public de radiodiffusion européens ont un système de financement mixte qui combine différentes sources, dans des proportions variables : « financements publics » (redevances payées par les téléspectateurs ou auditeurs, dotations de l'Etat et autres sources de financement public), et « financement privé » (droits payés par les chaînes commerciales, publicité, sponsoring, abonnements aux services payants, autres

revenus commerciaux). Les parts respectives de ces différents modes de financement varient considérablement (voir annexe). Dans la mesure où « le mode de financement influence l'offre », le choix du système de financement constitue un moyen important d'influencer les activités des organismes de service public de radiodiffusion, en particulier en ce qui concerne leurs programmes.

15. La redevance constitue le mode de financement traditionnel du service public et est souvent considéré comme le plus adapté. Elle existe dans la plupart des pays européens, à l'exception de l'Espagne, du Luxembourg et (en ce qui concerne la télévision) du Portugal. Aux Pays-Bas, le parlement a décidé de remplacer la redevance par un prélèvement spécial qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu. La redevance est considérée comme un « financement de solidarité » du service public. En raison de la fragmentation des audiences liée à la multiplication des chaînes, ainsi qu'aux parts d'audience et taux de couverture très différents des divers Services publics de radiodiffusion, il est difficile de déterminer une proportion au dessous de laquelle le prélèvement d'une redevance universelle ne se justifierait plus. Cependant, il est évident que si la majorité d'un public potentiel ne regarde ou n'écoute jamais les émissions d'un service donné, il devient difficile de justifier la redevance.

16. Les revenus issus de la redevance sont stables et sûrs, prévisibles, moins sujets à des fluctuations que les autres sources de financement ; ils réduisent la dépendance vis-à-vis des recettes publicitaires et des dotations de l'Etat ; la redevance crée un lien supplémentaire entre l'organisme de service public de radiodiffusion et les téléspectateurs ou auditeurs ; dans la plupart des pays, la redevance est relativement bien acceptée par le public. Cependant, le potentiel de croissance des revenus issus de la redevance est très limité (le nombre de foyers équipés de radio ou de télévision n'augmente plus de manière significative) ; l'augmentation de la redevance peut s'avérer impopulaire et politiquement délicate ; la nécessité d'augmenter régulièrement le montant de la redevance peut entraîner une dépendance vis-à-vis de l'Etat et de ses institutions, à moins que des mécanismes adaptés ne garantissent l'objectivité et l'indépendance des procédures de décision ; la réglementation européenne sur les aides de l'Etat est susceptible de créer des complications et des incertitudes en la matière ; Il peut s'avérer difficile d'organiser la collecte de la redevance, et la fraude peut prendre des proportions importantes ; avec le temps, la redevance peut perdre de sa légitimité politique et sociale. L'obligation de payer la redevance est généralement liée à la possession d'un poste de télévision, mais dans certains pays (par ex. la Suisse), cette obligation a été étendue à la possibilité de recevoir des émissions de télévision, quel que soit le récepteur (poste de télévision, écran d'ordinateur etc.) utilisé.

17. En ce qui concerne les recettes publicitaires et le sponsoring, le service public est soumis à des limitations plus sévères que les chaînes privées. Les restrictions peuvent consister à interdire le sponsoring pour certaines catégories d'émissions (par ex. émissions destinées aux enfants, documentaires, émissions religieuses) ou à le limiter (par ex : limitation de durée, ou pas d'animation). Dans certains cas exceptionnels, le service public est même soumis à une interdiction générale assortie d'exceptions très limitées (par ex : la BBC en Grande-Bretagne et l'YLE en Finlande). Ce type de recettes aide à préserver la compétitivité du service public dans toutes les catégories de programmation, en particulier pour l'acquisition de droits de retransmission. Le fait que ces revenus de nature commerciale soient issus du service de radiodiffusion n'implique pas pour autant que ce service ait lui-même une nature commerciale.

18. Il existe en Europe un consensus sur la nécessité d'un système de financement adapté et sûr du service public et sur le fait que le financement public fait partie intégrante du service public de radiodiffusion. Ce principe a été confirmé par des textes politiques et juridiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Comme on le verra plus loin, la réalité est souvent très différente. L'un des principaux péchés par omission des décideurs politiques a été de négliger d'assurer un tel système de financement, cela a des conséquences directes sur tous les aspects du service public de radiodiffusion.

La raison d'être du service public

19. La raison d'être du service public a pris corps et a évolué au cours des années, on peut distinguer trois étapes distinctes. A l'origine, le rôle du monopole du service public de radiodiffusion était d'assurer ce que la Cour constitutionnelle allemande appelle un « service élémentaire » (« Grundversorgung ») d'information et d'émissions auquel le public a droit. Pour résumer, de proposer tous les types d'émissions pour tous les publics, afin de satisfaire tous les besoins.

20. Avec l'apparition de la première génération de services privés de radiodiffusion (pour la plupart des chaînes généralistes), cette raison d'être s'est vue compléter par l'obligation de proposer une alternative de qualité aux chaînes privées et de corriger les défaillances du marché en proposant les émissions que ces chaînes ne proposaient pas car elles n'étaient pas rentables. Incidemment, la suppression du monopole et l'apparition de la concurrence ont eu un effet salutaire sur le SPR, puisqu'elles ont conduit à sa modernisation. Les organismes du SPR ont dû s'adapter au changement social et culturel et abandonner leur attitude élitiste et paternaliste vis-à-vis de leur public.

21. Avec l'apparition de la radiodiffusion plurimédiatique et de la deuxième génération de chaînes privées (avec des chaînes thématiques et de nombreux types de radios), la situation a encore changé. Au moins en ce qui concerne les marchés importants (bien que ce ne soit pas vrai pour beaucoup des petits marchés d'Europe de l'Ouest), les chaînes privées sont maintenant en mesure de fournir une bonne partie des « services élémentaires » qui satisfont les besoins des minorités. Cependant, ce type de programmes est souvent accessible sur les chaînes payantes ou sur les chaînes thématiques par satellite qui s'adressent à un public très restreint. C'est pourquoi, la raison d'être du service public, bien qu'elle conserve de nombreux éléments des deux premières étapes, a dû, encore une fois, être redéfinie et élargie. La fonction de correction des « défaillances du marché » n'implique plus seulement de proposer des contenus que n'offrent pas le privé mais aussi de les rendre accessibles à tous sous formes de programmes gratuits et non codés de radio et de télévision.

22. Bien qu'aujourd'hui le SPR ne définisse plus lui-même le marché, il peut encore l'influencer, ce qui est essentiel. Il peut en effet maintenir, sur ce marché, une demande de programmation de qualité. Ce « cercle vertueux » qui consiste à inciter les chaînes privées à proposer des programmes de qualité qui correspondent aux objectifs et aux types de programmes du service public permet d'enrichir l'offre globale et d'accroître sa qualité. Alors que le secteur privé se développe, il importe de plus en plus que subsiste un SPR qui, en tant qu'instrument de la politique des médias menée par les pouvoirs publics, permet de façonner le paysage médiatique dans son ensemble.

23. La raison d'être du service public, et ce qu'on attend de lui, évoluent avec les changements du contexte global (dans les médias et en général). On verra plus loin que de nouveaux éléments viennent s'y ajouter.

La Nouvelle-Zélande : une expérience d'absence de service public

24. Que se passé-t-il quand le service public n'existe pas comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande. Entre 1989 et 1999, la télévision néo-zélandaise s'est vue imposer l'obligation de réaliser le plus de profits possibles et de verser des dividendes importants à son actionnaire principal, l'Etat. Durant cette période, aucune obligation en matière de qualité ou de contenus locaux n'était imposée à Television New-Zealand (la télévision néo-zélandaise), il n'y avait pas non plus de limitation en matière de publicité ou de sponsoring, ni en matière de prise de participations par des sociétés ou organismes étrangers. Cela a conduit à un changement profond de la programmation, dicté par des impératifs commerciaux. New Zealand On Air s'est vu confier la responsabilité des résidus d'éléments de service public, cet organisme confiait les « programmes de service public » à des services de radiodiffusion publiques ou privés.

25. La Nouvelle-Zélande en est arrivée à regretter d'avoir abandonné les objectifs de service public de la télévision et d'avoir négligé ce forum de débat social et culturel. Dans son programme électoral de 1999, le Parti travailliste a promis qu'il soustrairait la TVNZ à ses impératifs purement commerciaux et lui assignerait des missions davantage axées sur le « service public » et la « citoyenneté ». En conséquence, une charte de Television New Zealand a été adoptée en mai 2001.

26. En décembre 2001, le ministre néo-zélandais de la radiodiffusion déclarait qu'en raison de sa faible population, la Nouvelle-Zélande ne pouvait pas s'offrir une télévision entièrement subventionnée, mais qu'elle pouvait essayer de proposer, autant que possible, les contenus locaux et autres qui caractérisent un Service publique de qualité, qu'il était désormais possible d'envisager de rejoindre la majorité des pays développés et de reconnaître l'importance de la télévision publique comme un média culturel et un moyen d'informer les citoyens, qu'on avait laissé pendant beaucoup trop longtemps des considérations purement commerciales dicter la destinée de ce que l'on aurait toujours dû considérer comme un élément du patrimoine culturel, que cette époque touchait à sa fin.

Quelques modèles de SPR

27. Selon les critères appliqués, différents modèles de SPR sont à distinguer. D'après le critère structurel, trois modèles organisationnels de SPR peuvent être relevés :

- les structures intégrées, à l'instar du Royaume Uni, de l'Espagne et de l'**Italie**, où la BBC, la RTVE et la **RAI** contrôlent chaque secteur d'activité de l'audiovisuel public ;
- les structures fédérées par région, comme le système allemand, dérivées du modèle intégré et reflétant l'organisation politique du pays, où la Constitution délègue aux Länder la responsabilité des affaires culturelles ;
- les structures fragmentées, à l'image de la France, où chaque branche du secteur audiovisuel est contrôlée par un ou plusieurs opérateurs publics distincts.

28. Concernant les liens entre SPR et le monde politique, nous pouvons en distinguer plusieurs types :

- Les systèmes officiellement autonomes : des mécanismes permettent aux radiodiffuseurs décisionnaires de prendre leurs distances d'avec les organes politiques (comme c'est le cas en Grande-Bretagne, mais aussi en Irlande et en Suède) ;
- « Les politiques au sein de la radiodiffusion » : les instances dirigeantes d'organisations de radiodiffusion comptent dans leurs rangs des représentants des principaux partis politiques du pays et des groupes sociaux qui leur sont affiliés, à l'instar de l'Allemagne, du Danemark et de la Belgique ;
- « La radiodiffusion chapeauté par les politiques » : les organes d'État sont habilités à intervenir dans les décisions des radiodiffuseurs, comme en Grèce ou en **Italie**, et en France par le passé.

29. Selon le critère de responsabilisation, l'ancien « modèle d'autonomie » du SPR est remplacé dans de nombreux pays par un nouveau « modèle de service contrôlé ». L'autorégulation exercée par les radiodiffuseurs de service public est peu à peu remplacée par un contrôle des performances du SPR, exercé par l'instance de régulation ou d'autres organes, souvent au sein d'un système où les financements sont alloués en fonction d'objectifs de performances et de stratégies clairement définis, ainsi que de plans d'entreprise.

30. Un rapport sur le SPR en Europe, publié par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) français en 1998 (« La télévision publique en Europe », La Lettre, No. 111, décembre 1998)

fait appel à d'autres critères et distingue deux modèles principaux de service public de radiodiffusion dans les cinq pays étudiés :

- le modèle « anglo-saxon » (Royaume Uni et Allemagne)
- le modèle « latin » (France, **Italie** et Espagne).

31. Le modèle "anglo-saxon" s'appuie sur une grande indépendance des radiodiffuseurs du SPR, profondément enracinée dans les traditions au Royaume Uni et dans la Constitution en Allemagne. D'autre part, dans les deux pays, les radiodiffuseurs du service public bénéficient depuis longtemps de financements suffisants, qui leur permettent d'éviter d'entrer en concurrence directe avec les radiodiffuseurs commerciaux. Grâce à cette indépendance, ils ont été en mesure de préserver leur spécificité et de rester le point de référence dans le paysage audiovisuel. Et pourtant, en Allemagne et en Autriche, l'application du *système Proporz* s'est longtemps traduite, pour les postes de cadres supérieurs et moyens au sein des organisations de radiodiffusion du service public de ces pays, par des nominations respectant l'équilibre politique entre les principaux partis.

32. Dans le modèle « latin », le SPR s'est longtemps trouvé sous tutelle politique à l'image du système *lottizzazione* en **Italie** (les trois chaînes de télévision de la **RAI** étant contrôlées par les trois principaux partis politiques), ou de l'Espagne où le Directeur général de la RTVE est toujours nommé directement par le gouvernement. De surcroît, le financement du SPR dans les pays servant ce modèle a longtemps été insuffisant, d'où une déstabilisation permanente du secteur public dès l'apparition de la radiodiffusion commerciale. A titre d'exemple, la dette accumulée par la RTVE espagnole atteindra cette année la somme de 6,6 milliards d'euros. Au Portugal, l'État a mis six ans pour rembourser la dette de près de 2 milliards d'euros du SPR portugais. Le CSA affirme que le sous-financement chronique du secteur public a rendu les chaînes tributaires de l'État dans les trois pays, et il est permis de se demander si, dans certains cas, cette situation n'a pas contribué à maintenir l'ancienne tutelle. Les critiques des spectateurs à l'encontre de la couverture médiatique de la grève générale en Espagne en 2002 par la télévision publique TVE, perçue comme prenant le parti du gouvernement, ont conduit à une condamnation de la TVE par la justice pour manipulation de l'information. En **Italie**, la politisation de la **RAI** s'est encore accrue sous le gouvernement **Berlusconi**.

33. Le modèle « anglo-saxon » a pu être étendu aux autres pays d'Europe occidentale, notamment aux pays scandinaves. A l'inverse, le modèle « latin » a pu être étendu à la Grèce et au Portugal, où, à l'instar de la France, de l'Espagne et de l'**Italie**, les situations qualifiées tour à tour de « clientélisme politique », de « paternalisme d'État » et de « partitocratie » ont empêché l'affranchissement total des radiodiffuseurs de service public d'une « pratique » directe du contrôle politique. L'Europe centrale et orientale est un autre exemple pertinent que nous traiterons ci après.

III. LA TRANSITION DU MONOPOLE D'ETAT AU SPR DANS LES NOUVELLES DEMOCRATIES

34. A première vue, le SPR a fait des progrès considérables dans les pays post-communistes, puisqu'il a été introduit, du moins officiellement, dans 17 pays. Les 10 autres pays restants (Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, République kirghize, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan) semblent offrir peu de perspectives d'émergence d'un SPR dans un avenir proche.

35. L'une des conditions que l'Azerbaïdjan devait remplir pour devenir membre du Conseil de l'Europe était la transformation de la télévision d'Etat en un service public de radiodiffusion indépendant. Un projet de loi sur ce sujet est inscrit à l'ordre du jour du Parlement depuis plus d'un an. Les autorités azerbaïdjanaises font valoir que, pour des raisons constitutionnelles, c'est au Président lui-même qu'il incombe de nommer les membres de l'organe de direction de

la société publique de radiodiffusion. Néanmoins, le projet de loi prévoit une procédure selon laquelle les candidats seront désignés par la société civile et sélectionnés par un groupe d'experts, chargé d'adresser des recommandations au Président. Toutefois, on ne sait toujours pas si, selon le projet de loi, un organisme de radiodiffusion contrôlé par l'Etat continuera de fonctionner parallèlement à la nouvelle structure de service public. La question de la radiodiffusion d'Etat en Azerbaïdjan est d'autant plus préoccupante que toutes les chaînes commerciales sont progressivement passées sous le contrôle du Gouvernement, comme l'a montré la campagne qui a précédé les élections présidentielles d'octobre 2003.

36. En Géorgie, l'ancien Président avait annoncé que la radio-télévision d'Etat serait transformée en un organisme de service public à la fin 2005, c'est-à-dire après l'expiration de son mandat. Cependant, la loi relative à la radiodiffusion n'a pas été adoptée à la fin 2003, contrairement à ce qui avait été prévu. Il est à espérer que le nouveau Président et le nouveau Parlement feront en sorte que la loi soit adoptée et soutiendront la transformation de la télévision d'Etat en un véritable radiodiffuseur de service public.

37. Aucun progrès n'a été enregistré en Russie depuis l'adoption du dernier rapport de l'Assemblée sur la liberté d'expression dans les médias en Europe (Doc. 9640), qui déplorait qu'« il n'existe toujours pas, en Russie, de législation spécifique sur la radiodiffusion – ce qui fait dépendre les diffuseurs du secteur audiovisuel de la « fantaisie » des autorités ». Les élections à la Douma d'Etat tenues le 7 décembre ont enfreint de nombreuses normes internationales, selon la mission internationale d'observation des élections, principalement à cause du manque d'indépendance des médias. Le contrôle exercé par les autorités sur la radiodiffusion nationale explique aussi en grande partie le black-out en Tchétchénie.

38. En fait, l'Ukraine s'est dotée d'une Loi sur la télévision et la radiodiffusion publiques, adoptée en 1997, qui prévoit l'établissement de la radio et de la télévision publiques par une résolution du Parlement. Elle n'a toutefois jamais été adoptée et a peu de chances de l'être dans un futur proche. Récemment, le Parlement a finalement commencé à travailler sur des amendements à l'actuelle loi relative à la radiodiffusion, qui pourraient donner une plus grande indépendance aux organes de direction et aux principaux responsables de la radio et de la télévision d'Etat. Ces progrès doivent être encouragés, dans la mesure où ils tendent au respect des normes du Conseil de l'Europe. La radio et la télévision d'Etat auraient aussi besoin d'une profonde restructuration puisque, selon certaines sources, leur part d'audience ne dépasse guère 3 %.

39. Au Kosovo, le Règlement 2001/13 relatif à la création de la Radio Télévision du Kosovo (RTK), publié par le haut Représentant du Secrétaire général des Nations Unies, a mentionné la RTK comme étant le radiodiffuseur de service public au Kosovo. Néanmoins, les progrès réalisés dans l'adoption d'une nouvelle législation sur la Commission indépendante des médias et, par voie de conséquence en matière de SPR, ont été stoppés par l'incapacité de la communauté internationale à trouver un consensus sur les demandes émises par des radiodiffuseurs commerciaux visant à priver la RTK de ses rentrées publicitaires et à en assurer le financement par les revenus des redevances télévisuelles et des fonds prélevés dans le budget consolidé du Kosovo. Du fait de la population réduite du Kosovo, cette solution aurait certainement pour conséquence un financement nettement insuffisant de la RTK. En décembre 2003, on a observé des signes de progrès. La RTK a signé un contrat avec la KEK (la compagnie de distribution d'électricité) en vue du paiement groupé de la redevance télévisuelle et des factures d'électricité. Un nouveau projet de loi sur la Commission indépendante des médias et la radiodiffusion pourrait être en bonne voie.

40. Certains pays sont bien dotés d'une législation sur le SPR, mais celle-ci ne respecte guère les normes du Conseil de l'Europe. Ainsi, en Arménie, de graves déficiences du cadre juridique entravent l'évolution de la radiodiffusion vers l'indépendance. Le Conseil de l'Europe a demandé à l'Arménie d'apporter des modifications à la loi relative à la radio et à la télévision, mais les autorités répondent que pour changer la procédure actuelle, selon laquelle le président de la République nomme les 5 membres du conseil de la radiodiffusion publique (l'actuel président de ce conseil est l'ancien chef de cabinet du Président), il faut d'abord

modifier la Constitution. En attendant la révision constitutionnelle, on pourrait envisager d'inscrire dans la législation l'obligation, pour le Président, de rendre publique toute vacance de poste au sein du conseil, pour que les personnes intéressées puissent présenter leur candidature, ce qui rendrait les nominations plus transparentes. Le Conseil de l'Europe a proposé qu'une telle disposition soit intégrée dans les projets d'amendements à la loi actuellement examinés par l'Assemblée nationale arménienne.

41. Dans d'autres cas, l'origine de la crise est à chercher dans l'échec des autorités de l'Etat à mettre en œuvre les dispositions de la législation nouvellement adoptée :

- En Moldova, en 2002-2003, faute d'une bonne mise en oeuvre de la loi de 2002, qui devait permettre de transformer la Radio-Télévision de Moldova en un radiodiffuseur de service public, il a fallu adopter d'autres dispositions législatives fin 2003 (voir § 42).
- En Serbie, en 2003, la nomination de l'autorité de radiodiffusion (chargée de désigner l'instance dirigeante de l'organisme du SPR) s'est déroulée selon une procédure contraire à la loi.
- En Croatie, en 2003, le Parlement a différé (opportunément avant les élections générales) la nomination de l'instance de contrôle du radiodiffuseur de service public, en vertu d'une nouvelle loi (voir § 43).

42. Ces situations illustrent l'impératif de stabilité des institutions démocratiques, en préalable à l'émergence du SPR. Elles mettent malheureusement aussi en évidence les limites des capacités de persuasion et d'assistance de la communauté internationale dans le domaine de l'élaboration de lois sur la radiodiffusion, qui pourront alors être évoquées le plus souvent parce qu'elles n'auront pas été respectées. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, le SPR a été instauré par décision du Haut Représentant (OHR). Cependant, la résistance que le radiodiffuseur a opposée à la réforme envisagée a contraint la Commission européenne à suspendre temporairement son aide. On espère maintenant que des lois appropriées seront élaborées sous peu, à la suite de l'accord sur les grands principes du SPR signé en novembre 2003 par les premiers ministres des trois entités. Autre exemple : la Moldova, où la loi sur la Radio-Télévision de la Moldova a été modifiée deux fois en 2003, mais n'est toujours pas pleinement conforme aux normes du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne la désignation de l'organisme de contrôle de la RTM. Le second changement, qui a consisté à liquider l'ancien radiodiffuseur d'Etat et à le remplacer par un organisme public, est également controversé, car cette transformation pourrait permettre de se débarrasser de journalistes indésirables. L'interruption de la diffusion de l'émission d'entretiens « Buna Seara » n'est pas un signe encourageant.

43. Par ailleurs, les lois sur la radiodiffusion ou le SPR ont été modifiées dans les pays post-communistes lorsqu'elles n'ont pas réussi à garantir le contrôle politique sur les organismes de radiodiffusion publics. C'est le cas de la Croatie, où la Loi sur le service public de radiodiffusion de 2001 (qui prévoyait un Conseil de la radiodiffusion de la Radio-télévision croate, composé en majorité de personnes désignées directement par des organisations de la société civile) a été remplacée en 2003 par une nouvelle loi qui stipule, du moins en théorie, la nomination du Conseil de la radiodiffusion par le Parlement. De même, en Bulgarie, la coalition au pouvoir a été soupçonnée d'avoir présenté un projet de loi sur la radiodiffusion dans le but de remplacer les membres du conseil des médias électroniques et les directeurs de la radio-télévision nationale. Le projet de loi a dû être retiré car certaines de ses dispositions avaient été sévèrement critiquées par les experts du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Toutes ces difficultés ont retardé l'adoption d'une nouvelle loi, pourtant jugée nécessaire par les institutions européennes.

44. Dans de nombreux cas, l'introduction du SPR dans les pays post-communistes a donné naissance à un hybride, un organisme structuré comme un radiodiffuseur de service public, mais servant en réalité les intérêts de la majorité parlementaire en place (d'où le terme de

« radiodiffusion parlementaire » employée parfois pour décrire ces organismes). On a parlé ainsi d'une véritable « re-nationalisation » de ces radiodiffuseurs. La Fédération internationale des journalistes a consacré des rapports spéciaux à la situation en Hongrie, République tchèque et Bulgarie en 2001 et Serbie en 2003, et affirme que dans tous ces pays, elle s'est trouvée confrontée à des gouvernements ou des groupes politiques peu disposés à abandonner leur influence sur des médias qui, selon la loi, étaient censés être publics. Des plaintes au sujet de la dominance du gouvernement sur la TV polonaise (voir Doc. 9640) persistent malgré certaines améliorations. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », selon un rapport sur les médias en Europe du Sud-Est élaboré par la Task Force sur les médias du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (novembre 2003), « le radiodiffuseur public MRTV est encore soumis davantage au contrôle du pouvoir politique. Le Directeur Général est élu par la majorité parlementaire, et les postes les plus élevés au sein de la MRTV sont attribués en fonction d'accords conclus entre les partenaires de la coalition au pouvoir. La direction change après chaque élection. » Le rapport indique également que « la législation actuelle ne prévoit pas une indépendance suffisante de l'organisme de régulation ni l'indépendance éditoriale, institutionnelle et managériale du radiodiffuseur public ».

45. Il ne serait toutefois pas équitable de ne blâmer que ces pays : la « guerre des médias » pour le contrôle du SPR a été si féroce pratiquement partout (à l'exception peut-être de l'Estonie) qu'il ne subsiste que quelques vagues faux-semblants d'indépendance et d'impartialité. Un auteur hongrois, Mihaly Galik, a écrit de ce fait que l'introduction du service public de radiodiffusion a échoué en Hongrie parce que la culture politique de son pays ne laissait aucune place à un service public de radiodiffusion indépendant et apolitique. Un expert slovène, Slavko Splichal, a inventé une formule pour décrire l'ensemble du processus : « l'italianisation des médias ».

46. Le manque d'indépendance des organismes du SPR peut résulter dans une certaine mesure du fait que le système juridique de bon nombre de pays post-communistes ne prévoit pas d'entreprises publiques indépendantes, mais au mieux des « institutions publiques » ou des « entreprises d'Etat », directement ou indirectement subordonnées au Parlement ou au gouvernement, leur « fondateur ». De même, les membres des conseils de surveillance et les directeurs généraux/membres des conseils de direction sont généralement nommés par les instances politiques (l'Annexe en cite quelques exemples). Toutefois, même en Europe occidentale, les membres des conseils de surveillance sont nommés par les organes politiques (les Parlements ou les gouvernements). Comparativement à l'Europe occidentale, les pays post-communistes comptent probablement plus de cas de conseils de surveillances nommés, au moins pour partie, par des organisations représentatives de la société civile. Pourtant, on ne pouvait que difficilement s'attendre à ce que les organismes du SPR soient d'une certaine manière détachés de la politique dans de jeunes démocraties où l'instabilité est inhérente au système politique.

47. De toute façon, la plupart des nouveaux organismes de radiodiffusion publics dans les pays post-communistes sont en état de crise. Il y aurait lieu de dire que beaucoup de ces organismes sont des coquilles vides, conçus théoriquement pour agir en qualité de radiodiffuseurs de service public mais totalement incapables d'assurer ces fonctions. Cette situation est imputable à une législation confuse sur les médias ; aux pressions politiques ; à la fragilité de la société civile ; à des structures de gestion et d'organisation traditionnelles et mal conçues ; à des crises fréquentes dans la gestion et la direction de ces organismes ; au manque de financement et de compétences en programmation ; à de maigres marchés télévisuels et publicitaires dans la plupart des pays concernés ; à une autocensure des journalistes et des responsables de la programmation ; à un attachement insuffisant du personnel aux valeurs du SPR, notamment à l'impartialité et au détachement politiques, au souci de l'intérêt public, à l'absence de tout mercantilisme, à un professionnalisme élevé et une recherche de la qualité, etc.

48. Dans quasiment tous les pays post-communistes, des chaînes commerciales sont apparues avant la création des SPR. C'est pourquoi ces services publics ont dû lutter de front contre ces chaînes commerciales même alors qu'ils tentaient d'engager eux-mêmes des

réformes. En Hongrie, dans la Loi sur l'audiovisuel de 1995, la décision a été prise de transférer sur satellite l'une des deux chaînes terrestres publiques de MTV pour faire place à une chaîne commerciale. Deux puissantes chaînes de télévision commerciales, toutes deux à forte participation étrangère, ont obtenu une concession au cours du premier cycle d'allocation des licences. MTV, déjà victime d'une sévère « guerre des médias » (et d'un système de gouvernance qui s'est montré incapable, durant de longues périodes et à l'instar de la radio publique hongroise, de nommer un président, laissant l'organisation à la dérive) ne s'est jamais remise de ces changements qui l'ont laissée impuissante face à une concurrence écrasante.

49. Il a été impossible de développer la culture de gestion indispensable pour réduire la taille des organismes et les effectifs, diminuer les coûts et promouvoir la rentabilité et l'efficacité. La législation du travail ne permet pas facilement de recourir aux licenciements et la plupart des tentatives de réforme se sont systématiquement enlisées dans les conflits politiques.

50. Une autre source de problème est l'insuffisance du financement. Dans beaucoup de pays, il a été impossible d'introduire un système de redevance télévisuelle ; c'est pourquoi les SPR sont financés sur le budget de l'Etat et par la publicité. Dans certains pays, notamment la Hongrie, le système de redevance a été supprimé (il s'agissait d'une promesse électorale que le parti en question a tenu après sa victoire aux élections), laissant à la charge quasi-intégrale du budget de l'Etat une télévision publique déjà en faillite et une radio publique fortement sous-financée. Ailleurs, comme en Estonie, la télévision publique a déjà abandonné la publicité et la radio publique est sur le point d'en faire autant sur la base d'un arrangement, imposé par les politiques sous la pression des radiodiffuseurs commerciaux, à charge pour les stations commerciales de contribuer à leur entretien (via le trésor public) en contrepartie d'un monopole de la publicité. Avec la population peu nombreuse et les marchés publicitaires limités que l'on rencontre dans la plupart des pays post-communistes où les SPR ont été instaurés, de graves difficultés financières ont vu le jour, comme le montre l'exemple de la situation du SPR hongrois, slovaque ou tchèque, pour ne citer qu'eux. La seule exception est la Télévision polonaise (avec 50 % d'audience et de part du marché publicitaire), mais le fait que près de 70 % de son budget provienne des recettes publicitaires montre que sa programmation en journée et en début de soirée est à caractère hautement commercial.

51. En définitive, il faut admettre que l'introduction du SPR dans les pays post-communistes s'est soldée par une tentative d'instaurer une institution des médias née d'un autre temps et dans des circonstances sociales, politiques et technologiques totalement différentes. Les institutions de médias « transplantées » (tout comme les institutions sociales ou démocratiques qui connaissent la même situation) ont beaucoup de mal à exercer correctement leurs activités sans le contexte social, politique et culturel requis. Le résultat d'ensemble de ce concours de circonstances pourrait être décrit comme un manque d'ancrage social du SPR dans les pays post-communistes, privant le service public de radiodiffusion de son biotope social naturel et de son contexte culturel.

52. A certaines occasions, la société civile s'est mobilisée dans quelques pays post-communistes en signe de protestation contre la main mise, ou l'ingérence, politique dans le domaine de la radiodiffusion. Ce fut le cas en octobre 2001 pour Rustavi-2, une chaîne de télévision privée en Géorgie, pour la chaîne NTV à Moscou en mars 2001 lorsque 10.000 à 20.000 Moscovites se sont rassemblés au square Pouchkine avec des banderoles « Nous voulons notre NTV », pour la Télévision de la République tchèque en 2000/2001, ou encore pour la Radio télévision d'Etat en Moldova en 2002. Néanmoins, ce dont ces pays ont véritablement besoin est une consolidation à long terme de la démocratie et l'émergence d'une culture politique de démocratie mature, alliées à la croissance économique. C'est l'ensemble de ces facteurs qui créeront peut-être dans le futur les conditions requises pour permettre aux SPR de s'épanouir dans les pays post-communistes.

53. Tout ceci dépend toutefois aussi de la situation en Europe occidentale.

IV. LE SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION DANS LES PAYS D'EUROPE OCCIDENTALE

54. Le SPR dans les pays d'Europe occidentale est en proie à une sérieuse crise d'identité pour trois raisons principales :

- Aucune des circonstances sociales, culturelles et techniques dans lesquelles le SPR a pris naissance n'a été préservée, les éléments clés originaux qui ont justifié l'existence du SPR (rareté des bandes de fréquence, etc.) ne sont plus valables aujourd'hui. Le SPR est fragilisé par des changements idéologiques (les circonstances ne sont pas favorables à la suggestion de mesures qui sont liées à l'implication des Etats) et des changements socioculturels (modification des besoins et des attentes du public et des individus qui le compose) ;
- La démonopolisation de la radiodiffusion et l'émergence de télévisions et de radios multicanaux ont privé le SPR de son monopole sur l'audience, puis de son « contenu de SPR », le forçant par la même occasion à entrer dans la concurrence pour l'audience et la programmation ainsi que, dans bien des cas, pour les revenus publicitaires ;
- En raison du changement de cible et d'orientation des politiques de médias (désormais plus tournées vers des objectifs économiques) et sous la pression du secteur commercial, beaucoup de gouvernements ont réorienté leurs politiques vis à vis du SPR, omettant de lui accorder un soutien qui lui est vital et une sécurité à long terme.

55. Le SPR a traversé plusieurs situations critiques au cours de son histoire. La différence, aujourd'hui, est qu'il ne semble plus être en mesure de définir, ni même d'influencer sérieusement, l'ordre du jour ou le contenu du débat concernant ses intérêts vitaux. Mieux encore, il semble absolument incapable de prendre part avec force et persuasion à ce débat.

Efforts déployés par les radiodiffuseurs commerciaux

56. Il faut admettre que l'abolition des monopoles d'Etat en matière de radiodiffusion et la mise en place d'un système dual (public/commercial) a eu des effets bénéfiques sur les médias dans leur ensemble. La concurrence a stimulé l'innovation, diversifié l'offre et poussé les radiodiffuseurs à améliorer la qualité des programmes. Ces effets sont particulièrement évidents en Europe centrale et orientale. Toutefois, étant donné que la commercialisation du secteur des médias atteint un niveau sans précédent, du fait de la mondialisation de l'économie, le SPR devient un rival aux yeux de ceux dont la survie dépend du profit.

57. La position des radiodiffuseurs commerciaux est bien résumée dans le le mémorandum « Radiodiffusion et règles de concurrence dans la future constitution de l'UE - La vision du secteur privé des médias » (*Broadcasting and Competition Rules in the Future EU Constitution - A View from the Private Media Sector*) soumis à la Convention européenne en mai 2003 par un certain nombre d'associations et syndicats allemands et européens des médias privés. Après avoir souligné la similarité grandissante entre les radiodiffuseurs privés et publics (les radiodiffuseurs publics et commerciaux proposent de plus en plus des contenus similaires, les radiodiffuseurs publics et privés remplissent de plus en plus les mêmes fonctions sociales et de marché), ce mémorandum soutient que les radiodiffuseurs publics bénéficient d'un certain nombre de privilèges qui peuvent mener à des distorsions considérables de concurrence au détriment des radiodiffuseurs privés et des autres acteurs du monde des médias. Ce serait notamment le cas lorsque les radiodiffuseurs publics se développent dans le secteur d'Internet et du commerce électronique, dans les activités de production télévisuelle ou dans la télévision numérique transfrontalière par satellite. Le mémorandum conclut en appelant à une concurrence loyale entre les médias publics et privés et s'élève contre l'introduction du Protocole n° 32, adopté à Amsterdam en 1997, relatif au système de radiodiffusion public (le seul document de l'Union européenne qui stipule expressément que l'existence du SPR est compatible avec le Traité) dans le nouveau Traité constitutionnel.

58. Un autre exemple concerne le projet de la VPRT, l'association des radiodiffuseurs privés allemands, d'intenter une action devant les instances de Bruxelles. La VRPT estime que l'offre de 55 millions d'Euros faite par ARD - le plus gros radiodiffuseur public allemand - pour la retransmission de matches de football devrait être déclarée illégale. Par cette enchère, le football ferait son grand retour sur une chaîne publique, dont il est absent depuis 14 ans, mais les chaînes privées estiment qu'ARD ne devrait pas être autorisé à utiliser l'argent des redevances pour surenchérir sur ses rivaux commerciaux. Précédemment, la VPRT avait déjà porté plainte à Bruxelles contre les radiodiffuseurs publics, ARD et ZDF, pour qu'il leur soit interdit de subventionner des entreprises en ligne par le biais de la redevance. Elle vise en cela à réduire le montant des redevances, à renforcer les accords de taxation et à bloquer les activités Internet des radiodiffuseurs de service public.

59. ARD a aussi dû renoncer à son projet de faire d'Internet un « troisième pilier », parallèlement à ses services traditionnels de radio et de télévision. La KEF (la commission chargée de conseiller les chefs de gouvernement des Länder allemands qui ont le contrôle des redevances nationales de radiodiffusion versées par tous les utilisateurs de la radio et de la télévision) s'est ralliée au point de vue des médias commerciaux, et a déclaré en 2002 qu'ARD ne devait pas consacrer ses profits à des services en ligne complémentaires qui n'ont pas de caractère essentiel pour le fondement de sa programmation.

60. Des évolutions similaires se sont révélées, entre autres, au Royaume Uni, où il a été rapporté en septembre 2003 que les entreprises commerciales du domaine des médias envisageaient de demander au gouvernement que des restrictions sévères soient énoncées à l'encontre des activités Internet de la BBC. Ces demandes portaient notamment sur le plafonnement des coûts dans le budget Internet de la BBC et l'obligation de mettre à disposition des liens vers les services d'information de ses concurrents. Cette action faisait réponse à un rapport de KPMG, commandé par la BBC, qui affirmait que cette dernière ne portait pas préjudice aux services Internet de ses concurrents. Le projet des radiodiffuseurs privés consistait à demander au Gouvernement de restreindre l'emploi du site Web de la BBC à des fins de promotion de ses programmes, magazines et services.

61. Au Royaume Uni également, le Parti conservateur a annoncé en août 2003 qu'en cas de victoire aux élections, il mettrait un terme à une partie des services numériques de la BBC, notamment à son site web et sa chaîne pour les jeunes BBC3. Le porte-parole à la culture du parti a affirmé qu'il n'était pas convaincu de l'intérêt d'un site web pour un service public. Le Parti conservateur a également demandé à ce que la BBC soit privée de sa branche commerciale, *BBC Worldwide* (dont les profits représentent près de 25 % des revenus totaux de la BBC) et est d'avis que la chaîne devrait élaguer certaines branches de ses activités où elle est en concurrence avec les radiodiffuseurs commerciaux.

62. Les radiodiffuseurs commerciaux essaient depuis longtemps d'utiliser à leur profit la législation communautaire relative à la concurrence. Au fil des ans, ils ont déposé auprès de la Commission européenne de nombreuses plaintes concernant les dispositions sur les aides d'Etat énoncées dans le Traité de l'Union européenne. Ces actions visaient essentiellement les schémas de financement ou les chaînes thématiques (*KinderKanal* et Phoenix en Allemagne, BBC News 24 au Royaume Uni) lancées par les radiodiffuseurs publics. Pour les demandeurs, l'emploi des recettes des redevances à ces fins est incompatible avec le Traité et le lancement de telles chaînes équivalait à une véritable main mise sur ces marchés. La Commission a rejeté pratiquement toutes ces plaintes, dont les plus récentes contre l'**Italie** et le Portugal.

63. Le Protocole d'Amsterdam de 1997 et la Communication subséquente de la Commission européenne sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, de 2001, étaient destinés à régler la question de la compatibilité des SPR avec « le respect de la concurrence et la libre entreprise ». Néanmoins, ces instruments n'ont fait qu'ouvrir les portes à de nouvelles plaintes et à de nouvelles gageures pour le service public de radiodiffusion lui-même et pour la législation de l'Union européenne dans ce domaine.

64. Toutefois, l'arrêt rendu le 24 juillet 2003 par la Cour européenne de Justice dans l'affaire *Altmark* semble faire naître l'espoir d'une clarification de la législation de l'UE relative à la concurrence. En d'autres termes, selon cet arrêt et d'autres décisions de la Cour, l'intervention étatique ne peut être considérée comme une aide d'Etat au titre de l'Article 87 du Traité de la CE lorsque ce financement compense les coûts générés par les obligations de service public auxquelles l'entreprise bénéficiaire s'est tenue. Seules les subventions publiques accordées à un radiodiffuseur public et dépassant ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public sont à considérer comme des aides de l'Etat.

65. A la suite de l'arrêt *Altmark*, la Commission européenne a suggéré qu'il faudrait envisager d'affiner la Communication de 2001 sur l'application, aux services publics de radiodiffusion, des règles relatives aux aides d'Etat. Cette action pourrait permettre de résoudre le problème de longue date qui pèse sur les radiodiffuseurs de service public dans les Etats membres de l'Union européenne.

66. En raison des efforts déployés par le secteur privé, il n'est plus du tout évident de déterminer :

- si le SPR doit être autorisé à changer et à évoluer hors du cadre de ses technologies, profils de programme ou moyens traditionnels de délivrer ces programmes au public ;
- si une réglementation particulière, en accord avec sa nature spéciale en tant qu'institution sociale, culturelle et éducative, devrait continuer à lui être appliquée ou si la loi de la concurrence à elle seule suffit ;
- et bien sûr, si des organismes de radiodiffusion de service public sont véritablement nécessaires pour assurer ce service public. Cette approche, qui promeut un modèle de « service public distribué » pour le SPR, a une fois été acceptée également par la Commission européenne, mais semble désormais exclue du fait des difficultés à confier des obligations de service public clairement définies à des entités particulières.

67. Il est clair que les autorités, parlements et organisations européennes subissent de fortes pressions de la part de certains milieux pour répondre « non » en toutes circonstances. Plus encore, il en découle des effets pratiques.

68. Cette situation met en lumière une raison plus profonde de l'opposition croissante aux SPR : la légitimité de ce produit typique de l'Etat providence est également remise en cause pour des raisons purement idéologiques, pour ne pas dire dogmatiques. Ainsi, ce qui est présenté aujourd'hui comme une exception à l'économie de marché « normale » peut aisément être considéré comme une anomalie demain et comme une régression inutile à une ère depuis longtemps révolue après demain. L'affaire sera d'autant plus entendue si l'évolution et la modernisation du SPR sont freinées par ces mêmes personnes et instances qui font la promotion de cette idée du service public de radiodiffusion. Ceci reviendrait à une prophétie qui se réalise dès que l'on en parle : si la modernisation du SPR est impossible, il deviendra une relique du passé.

Politique des médias et SPR

69. En Europe, dans les débats actuels sur le service public de radiodiffusion et dans les dispositions prises par les gouvernements et les parlements en la matière, les tendances suivantes peuvent être relevées :

- On note une tendance de plus en plus marquée à dépasser des formes existantes de régulation du SPR et à définir les obligations des radiodiffuseurs de service public non seulement dans la loi, mais également dans d'autres documents. Certaines initiatives cherchent à définir plus précisément les obligations du SPR, souvent de manière contractuelle,

et à mettre en place un suivi sur la base de comptes rendus au Parlement et/ou à une autorité de régulation. Treize pays au moins sont dans cette situation (Finlande, Norvège, Turquie, Danemark, Luxembourg, Grande Bretagne, Pays-Bas, Portugal, Suisse et **Italie**). L'étude d'un « contrat de service public » ou similaire est un sujet d'actualité tant dans les pays enracinés dans d'anciennes traditions de SPR que dans ceux où l'introduction d'une concurrence privée est plutôt lente (à l'image de la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse) ;

Les radiodiffuseurs de service public le perçoivent souvent comme un fardeau supplémentaire et une sanction. Il est vrai aussi que si le cadre de régulation du SPR vise à créer une exception à la régulation des médias orientée vers le marché global et la concurrence, Il faut impérativement définir avec beaucoup de clarté la conception de cette radiodiffusion.

- Des débats de fond et des décisions d'ordre structurel infléchissant la nature-même et l'existence des organismes de SPR.

70. Les « contrats » prennent la forme de véritables licences de radiodiffusion, par exemple aux Pays-Bas, ou de « licences de programmation » ou même de contrats ou autorisations de tous genres (par exemple, en France, ou dans la Communauté flamande de Belgique). On peut dire que plus la législation relative à ces « contrats » est récente, plus l'accent est mis sur les aspects financiers concernant la réalisation des obligations de programmation et d'une manière générale sur l'activité du radiodiffuseur de service public.

71. A titre d'exemple, l'adoption en l'an 2000 d'amendements à la Loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986 a institué des contrats d'objectifs et de moyens à conclure pour une durée de trois à cinq ans entre le gouvernement et chacune des sociétés de SPR. Un système de responsabilisation financière relatif au respect du contrat a également été mis sur pied. Un autre cas d'espèce est le « contrat de gestion » de cinq ans conclu entre la Communauté flamande de Belgique et la compagnie de radio et télévision flamande (VRT).

72. Nous pourrions aussi mentionner ici la demande d'augmentation de la redevance télévisée du radio/télédiffuseur public irlandaise RTE au ministre des Communications, de la marine et des ressources naturelles, en 2002. Elle équivaut à un véritable plan d'activité et à un programme d'entreprise. Son acceptation et l'adoption du projet de Charte de radiodiffusion de service public, sont destinées en réalité à compléter la législation relative à la radiodiffusion et à constituer quelque chose s'apparentant à un « contrat de service ». En outre, la demande contient un engagement de mise en place d'un nouveau système de responsabilisation, impliquant des comptes rendus très détaillés en termes de performances financières et de programmes, ainsi que l'instauration d'un Conseil du public prenant effet mi-2003, et la publication annuelle d'une Déclaration des engagements, des promesses faites au public et mesurables en fin d'année.

73. Ces solutions étaient prévues à l'origine pour assurer la stabilité financière des organismes du SPR et mettre ainsi un terme au débat sur le service public de radiodiffusion en proposant une définition détaillée de ses obligations ainsi que des systèmes de responsabilisation précis. Elles peuvent également - si elles sont employées à cet effet et seulement dans ce cas - étouffer les organismes de SPR ou offrir aux gouvernements les moyens d'influer fortement sur leur situation. Ce fut le cas aux Pays-Bas, où le remplacement du système de redevance par un financement sur le budget de l'État provenant d'une majoration de l'impôt sur le revenu a été utilisé par le gouvernement suivant pour réduire le budget de la radiodiffusion publique (voir paragraphe 74). De même, les finances de France Télévision ont été sérieusement affectées par la décision du gouvernement du Premier ministre Raffarin de ne pas appliquer la décision de l'ancien gouvernement d'allouer une subvention conséquente à France Télévisions sur le budget de l'État pour développer de nouveaux services numériques, alors même que cette subvention figurait dans le contrat d'objectifs et de moyens.

74. Pour ce qui est des mesures structurelles, le Portugal a annoncé en mai 2002 la liquidation de la télévision publique et son remplacement par une nouvelle entité ne conservant qu'une seule chaîne nationale. Il est également prévu le lancement d'une nouvelle chaîne régionale et d'une chaîne RTP *Memoria*, puisant largement dans les archives de la RTP. Une nouvelle chaîne « civique » doit être mise en place, confiée au départ à la RTP, puis ultérieurement à un consortium de divers partenaires qui auront également accès aux installations de production de la RTP. Des radiodiffuseurs commerciaux doivent également remplir des obligations de service public. L'incidence de cette nouvelle solution est incertaine. En Espagne, un projet de législation est en cours d'élaboration, d'après lequel le concept de radiodiffusion de service public en tant que tel devrait être affaibli. En avril 2003, des propositions visant à privatiser le département d'information du radiodiffuseur public espagnol régional à Valence, Canal 9, ont été annoncées, suscitant la crainte d'une privatisation d'ensemble de la chaîne. Aux Pays-Bas, le Gouvernement a annoncé en 2003 qu'il prévoyait des réductions annuelles de 80 millions d'euros sur quatre ans. Au Danemark, le gouvernement libéral-conservateur a fait part de son projet de privatiser TV2. En **Italie**, le gouvernement **Berlusconi** a fait adopter par le Parlement une loi relative à la privatisation de la **RAI**, à laquelle le Président **Italien** a ensuite opposé son veto.

75. Au Royaume-Uni, à l'aube du renouvellement de la Charte Royale en 2006, le gouvernement travailliste a semblé déterminé à maintenir le système de redevance et la BBC sous sa forme actuelle. Néanmoins, le 15 janvier 2003, la ministre de la Culture Tessa Jowell a averti que la BBC devrait justifier sa redevance au moment du renouvellement de sa charte, en 2006. Les sources proches de Downing Street déclarent à présent qu'un accord de financement radicalement nouveau n'était pas exclu, et que les propos de la ministre quant au caractère improbable d'une suppression de la redevance « ont été mal interprétés ». Bien entendu, il est nécessaire d'attendre l'issue du processus de renouvellement de la charte pour juger de ses effets sur la BBC dans la pratique.

76. Peu importe comment l'ensemble de ces mesures et projets - surtout ceux de nature structurelle - devraient être interprétés. L'accumulation de propositions de ce type dans un laps de temps réduit semble indiquer qu'un certain seuil a été franchi en matière d'orientations politiques vis-à-vis de la radiodiffusion de service public et que mêmes les transformations les plus radicales, qui auraient paru inconcevables autrefois, ne peuvent plus totalement être exclues à l'heure actuelle ou dans un avenir prévisible.

V. LE SERVICE PUBLIC ET LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Les étapes de l'évolution technologique

77. Voici l'une des nombreuses définitions de ces étapes :

- (i) le « le channel-flow world (le monde de l'offre audio-visuelle limitée) », l'auditeur ou le téléspectateur n'a accès qu'à un nombre limité de stations ou de chaînes et ne peut capter les émissions qu'au moment où elles sont retransmises ; (ii) Le « multiple channel flow world (le monde de l'offre multichaîne) », l'auditeur ou le téléspectateur a accès à un nombre de chaînes beaucoup plus important, rendu possible par les technologies du câble, du satellite et, depuis peu, de la compression numérique et par les guides électronique de programmes (EPG) ; (iii) « le on-demand world (le monde de l'audiovisuel à la demande) », l'auditeur ou téléspectateur se voit proposer toute une palettes d'offres individuelles. Il peut écouter ou regarder quand il veut. L'auditeur ou téléspectateur a son propre organisateur de programmes, cependant ceux qui le souhaitent auront toujours accès aux chaînes qui diffusent des émissions à heures fixes. Certaines émissions devront être retransmises à un moment précis, ainsi les événements sportifs, pour pouvoir continuer à vivre les « moments forts » en direct, mais la plupart d'entre elles pourront être regardées au moment et à l'endroit voulus. Tout cela sera possible grâce à la technologie de l'Internet et à des versions encore plus puissantes des liaisons Internet actuelles, des réseaux à large bande. L'Internet d'aujourd'hui ne constitue qu'un avant-goût de cet audio-visuel à la demande, avec un service complet et immédiat.

78. Il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de passage brutal d'une étape à l'autre. En fait certains consommateurs européens utilisent déjà ces trois modes de consommation. En outre il est impossible de prévoir les moments précis de passage d'une étape à l'autre qui seront différents d'un pays européen à l'autre en raison des différences économiques, climatiques, de goût, de taille de population et d'infrastructures. Tous les pays d'Europe ne connaîtront pas le même développement de l'offre de programmes au même rythme. Les évolutions peuvent également être différentes pour la radio et la télévision. Néanmoins, ces nouvelles ères verront l'offre « multimédia » se développer progressivement. Les services auront peut-être aussi plus recours aux nouvelles ressources technologiques pour rendre ces medias plus interactifs par le biais de la télécommande.

Le service public et l'adaptation des législations aux nouvelles technologies

79. Malgré les objections de certains, (voir paragraphes 57, 59, 61), il est généralement admis, bien que pas toujours formellement ni légalement, que rien ne s'oppose à ce que les chaînes publiques soient présentes dans les nouveaux modes de radio- et de télédiffusion, la technologie numérique et l'Internet ainsi que dans la création de nouveaux contenus et services interactifs. En fait, leur présence y est même nécessaire pour garantir à tous la possibilité de profiter des avantages de la révolution numérique et pour répandre l'usage de cette technologie. Il est également admis qu'il est essentiel de faire en sorte que Le service public soit présent et bien visible dans les offres de services numériques, dans les guides de programmes et les systèmes de navigation.

80. Cependant, lors de l'introduction de la télédiffusion numérique terrestre, le service public se voit en général attribuer son propre canal multiplexe, dans la plupart des pays les chaînes numériques (à thèmes) ne sont pas régies par la législation qui définit la mission du service public (voir Marcel Betzel, *La performance des radiodiffuseurs publics et leur mission dans l'ère numérique*, un document de travail présenté à la 17^{ème} réunion de l'EPRA, à Naples, les 8 et 9 mai 2003). En dehors du Royaume-Uni, il n'y a qu'en Espagne (y compris la Catalogne) que les activités de diffusion numérique sont expressément mentionnées dans la mission du service public. Dans certains pays, on peut considérer que les chaînes numériques entre dans le champ de la mission du service public parce que celle-ci fait référence aux évolutions technologiques auxquelles le service public devrait participer, si cela est nécessaire ou souhaité. C'est le cas de la Finlande, des Pays-Bas, de la Flandre et du Portugal. En France, trois projets dans le domaine de la télévision numérique terrestre seront bientôt inclus dans le *cahier des charges*. En Allemagne, les Chaînes de service public sont autorisées à diffuser leurs programmes (analogiques) et à proposer de nouveaux programmes et services en utilisant la technologie numérique. Il existe deux plates-formes numériques (ARD DIGITAL et ZDF.VISION) gérées par les télédiffuseurs publics.

81. Dans tous les pays européens, le service public est engagé dans diverses activités liées à l'Internet. Curieusement, dans la plupart des pays, il n'existe pas de dispositions légales régissant les activités du service public dans le domaine de l'Internet. Le Danemark, l'Espagne et l'Autriche sont les seuls pays dans lesquels la mission du service public, telle qu'elle est définie actuellement, mentionne explicitement le rôle du service public en la matière. Dans certains pays, on peut considérer que l'Internet fait partie de la mission du service public dans la mesure où il est fait référence aux évolutions technologiques auxquelles doit participer le service public. C'est le cas des Pays-Bas, de la Flandre, de la Catalogne et du Portugal.

82. Comme on l'a déjà fait remarquer, les services Internet du service public sont controversés en Allemagne. La loi autorise ARD et ZDF à proposer des services essentiellement liés à leurs programmes, mais la publicité et le sponsoring y sont interdits. Cependant, leurs activités vont au-delà de ces restrictions de contenu. Persuadés qu'ils doivent se préparer à la convergence future entre télévision et Internet dans le cadre de leurs services de base, ils proposent des forums de discussion, des sites de commerce en-ligne, des services de SMS ainsi qu'un service d'information financé par un partenaire commercial (T-Online). Les autres intervenants considèrent que cette évolution fausse la concurrence.

83. Avec l'apparition des nouvelles technologies, les organismes de service public sont confrontés à des choix difficiles, notamment en raison de leurs coûts. Selon le Groupe de stratégie numérique de l'UER, ils doivent planifier leur transformation en organismes multimédias qui proposent des produits modulables, utilisables sur différentes plates-formes de diffusion. En même temps, les organismes de service public doivent conserver leur caractère universel (tant en ce qui concerne l'accès que les programmes) pour préserver leur lien avec le public et pour remplir leur mission culturelle et sociale. C'est pourquoi, les chaînes généralistes doivent rester la priorité des Organismes de service public dans le monde multimédia. Dans le futur, l'offre de contenus médiatiques est appelée à se développer et, inévitablement, les chaînes généralistes auront une part d'audience plus faible. Cependant, comme on l'a déjà fait remarquer, la volonté de continuer à s'adresser au grand public, notamment à ceux qui sont plus lents à adopter les nouvelles technologies, est inhérente à la nature même du service public. Les organismes de service public devraient cependant tirer profit des nouvelles technologies pour renforcer leur programmation, par exemple en ajoutant de nouveaux services évolués aux chaînes et programmes existants.

84. Pour les plates-formes non traditionnelles (Internet, bande-large, UMTS), le service public devrait décider au cas par cas. Certains de ces modes de diffusion offrent des opportunités intéressantes pour le service public et des possibilités d'alliances.

85. Dans le cadre de la politique des médias, il va falloir se demander s'il convient d'inventer un nouveau service public pour l'ère Internet, en le remplaçant, par exemple, par un « service public des contenus ». Cela pourrait prendre la forme de sites Internet de « service public » ou d'EPG et de systèmes de navigation qui créeraient des « chaînes virtuelles » en sélectionnant les « contenus de service public » parmi la grande diversité des offres de programmes.

VI. LE DEBAT SUR L'AVENIR DU SERVICE PUBLIC

Trois approches

86. Dans ce débat, on peut distinguer trois écoles de pensée :

- L'approche du « service public authentique », qui combine deux approches : (i) celle d'un service public de télévision défini par ses partisans comme authentique, sans aucune concession aux programmes commerciaux ou grand public et aux produits de masses (ii) et celle du secteur privé et de certaines forces politiques;

Le résultat de l'approche du « service public authentique » consiste à faire de celui-ci un complément de la télévision commerciale destiné à combler les défaillances du marché en proposant les programmes dont la diffusion n'est pas rentable pour les chaînes privées.

- Les partisans de l'approche de « rénovation du service public » énumèrent un certain nombre de nouvelles missions qui devraient être assurées par le service public au 21^{ème} siècle.
- L'approche « multiservices ».

87. L'approche « multiservices » consiste à élargir la notion de service public :

- au plan technologique (« présence dans toutes les technologies » ou « présence dans toutes les technologies importantes ») ;

- au plan de sa relation au public (par ex. offre d'un « service public personnalisé » livré par Internet) ;

- au plan du contenu et des activités : outre les chaînes hertziennes généralistes du service public classique et les chaînes spécialisées thématiques ou destinées à des minorités ou groupes sociaux particuliers, les organismes de service public doivent offrir des portails Internet, des sites Web et des services à la demande gratuits. La loi doit également les autoriser à exploiter des chaînes payantes et à s'engager dans d'autres activités commerciales, ces activités peuvent leur procurer des revenus supplémentaires et être régies par les règles de la concurrence en vigueur dans le secteur privé.

88. De nombreux aspects de l'approche « multiservices » sont soutenus par les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe (voir annexe), l'Union européenne de radio-télévision (par ex. dans *Média à objectif. Radiodiffuseurs de service public à l'ère numérique*, un rapport publié en 2002 par le groupe de stratégie numérique de l'UER) et l'Union européenne. La vision du service public de télévision qui se dégage du droit européen de la concurrence, tel qu'il ressort d'un certain nombre de documents: (Rapport Tongue, *Le rôle de la télévision de service public dans une société plurimédiatique*, 1996 ; *Résolution sur le rôle de la télévision de service public dans une société plurimédiatique*, Parlement Européen, 1996 ; Protocole d'Amsterdam, 1997; *rapport du Groupe de réflexion à haut niveau sur la politique audiovisuel*, 1998 ; *Résolution concernant le service public de radiodiffusion*, Conseil et Représentants des Etats Membres, 1999 ; *Communication sur l'application des règles concernant les aides publiques au service public de radio- et télédiffusion*, 2001) peut être résumée comme suit :

- Le service public est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et au pluralisme des médias.
- La mission du service public consiste à offrir une large gamme de programmes pour s'adresser à la société dans son ensemble ;
- Il doit y avoir un bon équilibre entre les divertissements, la culture, les spectacles et l'éducation ; même type de programmes que les chaînes privées dans les genres populaires – sport, comédies, théâtre, informations et sujets d'actualité ;
- Il est légitime que le service public cherche à atteindre une audience large ;
- Le service public a un rôle important à jouer dans la promotion de nouveaux services audiovisuels et d'information et de nouvelles technologies ;
- Les services publics de télévision peuvent entrer en concurrence avec les chaînes privées tant que les subventions publiques ne viennent pas fausser cette concurrence.

Qualité et spécificité

89. Dans un article paru récemment dans l'hebdomadaire britannique « The Observer », Peter Bazalgette, président de la société de production indépendante „Endemol UK” et directeur de Channel 4, s'exprime ainsi : « Il reste de bonnes raisons d'intervenir par le biais des radiodiffuseurs de service public, comme la BBC et Channel 4, pour garantir la représentation d'une large gamme d'intérêts. Mais la technologie place désormais le pouvoir entre les mains des téléspectateurs ; ils ne se laisseront plus jamais faire. Mort au totalitarisme culturel ! Vive la multiplicité des programmes ! »

90. De fait, les radiodiffuseurs commerciaux soulignent que la numérisation leur permet de proposer une gamme extraordinaire d'émissions, et de tenir compte de tous les goûts et de tous les besoins, grâce à des programmes et à des services spécialisés ; en d'autres termes, il y a « convergence des programmes » entre le secteur public et le secteur commercial. Plus grave encore pour le SPR, on lui reproche de négliger la qualité et de proposer des émissions abêtissantes. Le citoyen est effectivement en droit de se demander s'il est justifié d'utiliser les deniers publics pour financer des émissions comme « Big Brother » ou « Qui veut être millionnaire ? ».

91. Le SPR ne peut plus se définir uniquement en termes de catégories de programmes. Il ne s'agit pas seulement d'avoir des émissions de « type service public » dans ses programmes, mais aussi d'avoir des émissions de qualité, tout au long de la journée, facilement accessibles sans avoir à payer plus. Les autres aspects de la spécificité sont, notamment, une part importante de productions originales ou d'exclusivités et une part importante de productions nationales ou européennes. Le service public doit se distinguer en offrant des émissions produites pour son public, qui abordent des questions et comportent des références qui lui sont familières et lui permet de rester en contact avec son pays, sa culture, son histoire et ses traditions. Cela permet aussi d'élargir les possibilités de choix et de compléter l'offre en poursuivant des objectifs de service public.

92. En bref, si les valeurs, les principes et les idéaux qui constituent le fondement du service public, et qu'il défend (notamment le caractère non commercial, le service rendu à la société civile et la responsabilité démocratique), se reflètent clairement dans ses programmes, dans son organisation et dans son fonctionnement, alors sa spécificité sera évidente pour tout le monde.

93. De plus, la concurrence croissante va très probablement provoquer des changements dans la « convergence actuelle des programmes » entre le service public et les chaînes privées. Pour *l'Independent Television Commission* (Commission indépendante sur la télévision) au Royaume-Uni (*ITC Consultation on Public Service Broadcasting (Etude de l'ITC (centre télévisuel international sur la télévision de service public), 2000*), à long terme, après le passage au numérique, les chaînes britanniques Channel 3 et Channel 5 ne seront probablement ni l'une ni l'autre en mesure de proposer très longtemps des programmes de service public. Si ses parts de marché s'érodent fortement, l'engagement d'ITV à financer ces chaînes du service public moins orientées vers le grand public risque de diminuer et il faudra trouver d'autres sources de financement. Ainsi, en raison de la pression de la concurrence, le public britannique, et celui d'autres pays, risque de se voir proposer une gamme beaucoup plus étroite de programmes à contenu « de type service public », en tout cas en ce qui concerne les chaînes accessibles à tous.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conseil de l'Europe

94. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, au fil des années, adopté plusieurs recommandations qui comportent notamment des déclarations importantes sur le service public de radiodiffusion et la responsabilité de l'Etat s'agissant d'instaurer les conditions juridiques, institutionnelles et financières voulues pour permettre au SPR de remplir ses obligations. Il s'agit de :

- la [Recommandation 748](#) (1975) relative au rôle et à la gestion des services nationaux de radio-télévision,
- la [Recommandation 1067](#) (1987) relative à la dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe,
- la [Recommandation 1147](#) (1991) relative à la responsabilité des Parlements en matière de réforme démocratique de la radiodiffusion,
- la [Recommandation 1407](#) (1999) sur les médias et la culture démocratique,
- la [Recommandation 1506](#) (2001) sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe,
- la [Recommandation 1589](#) (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe.

95. Divers organes du Conseil de l'Europe ont produit toute une série de documents (voir l'annexe) portant sur le SPR à l'ère du numérique et dans la société de l'information.

96. Dix ans après la 4^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des moyens de communication de masse qui a eu lieu à Prague, il est temps pour le Conseil de l'Europe d'élaborer un nouveau document majeur de politique générale sur le SPR, qui dresse un bilan de l'évolution de ce secteur depuis lors et définit les normes à appliquer dans les années à venir. La prochaine conférence ministérielle sur la politique des moyens de communication de masse à Kiev pourrait inclure la préparation d'un tel document dans son plan d'action.

97. Les organes du Conseil de l'Europe devraient suivre de près la situation du SPR dans tous les Etats membres et réagir à un niveau approprié lorsque les principes d'indépendance, d'autonomie et d'impartialité du SPR sont ignorés ou violés.

98. Le Conseil de l'Europe devrait continuer à travailler étroitement avec l'Union européenne afin que ses normes en matière de liberté d'expression et son approche des droits de l'homme se reflètent dans les activités de l'UE. Si l'UE fait de la stabilité des institutions démocratiques une condition d'adhésion, elle devrait préciser ce que cela signifie concrètement pour le SPR et exiger des Etats candidats et des Etats membres qu'ils se conforment à ces normes aussi scrupuleusement qu'à toute directive du marché unique.

99. Le Conseil de l'Europe devrait également soutenir les travaux en cours visant à l'élaboration d'un instrument international sur la diversité culturelle ; il faudra tenir compte du rôle essentiel du SPR dans la défense de cette diversité. En outre, le Conseil de l'Europe devrait soutenir la position européenne dans les négociations de l'OMC et de l'AGCS concernant les services audiovisuels, qu'il ne faut pas considérer comme une simple marchandise. Toute libéralisation du marché de l'audiovisuel aggraverait la pression exercée par le marché sur les organismes du SPR, à tel point qu'ils pourraient ne pas être en mesure de résister.

100. Le Conseil de l'Europe devrait s'efforcer de veiller à ce que le Sommet mondial sur la société de l'information reconnaisse que la question du SPR représente réellement un élément important pour développer la société de l'information et, en même temps, atténuer le choc des mutations rapides que cette société entraînera.

Etats membres

101. Le service public de radiodiffusion en Europe doit avoir une orientation précise et un cadre pour le bon accomplissement de sa mission. La politique à mener et le cadre juridique, institutionnel et financier devraient être développés sur la base d'une analyse approfondie de la situation actuelle. La politique des médias concernant le SPR devrait servir l'intérêt national et public et non pas des intérêts politiques ou économiques sectoriels.

102. La situation des jeunes organismes du SPR des pays d'Europe centrale et orientale mérite un effort particulier. Il ne suffit pas d'attendre d'eux qu'ils se conforment aux normes générales européennes. Par exemple, la nomination des membres d'un organe de contrôle du SPR par le parlement d'un pays démocratique établi, ayant une culture politique très développée, n'est pas comparable à ce qui se passe dans une jeune démocratie. La charge de nommer ou de désigner les membres d'une autorité de contrôle du SPR et des organes de gestion du SPR devrait, chaque fois que possible, être ôtée aux responsables politiques et confiée à des organes de la société civile et à des spécialistes. Dans les sociétés hautement politisées, cette procédure n'est pas sans risque, mais elle réduit le pouvoir direct des politiques sur le SPR. Etant donné la situation particulière des pays d'Europe centrale et orientale, les normes et les principes appliqués dans ces pays doivent être avant tout orientés vers le développement de la société civile et de l'Etat de droit qui sont les seuls éléments d'un système démocratique capable de conduire au renforcement de la démocratie et au développement d'une culture politique. Cela concerne les SPR autant (sinon plus) que

n'importe quel autre secteur de la vie sociale. Les efforts pour aider à la professionnalisation des journalistes et de ceux qui élaborent les programmes sont également importants.

103. La technologie numérique amplifie les possibilités du SPR d'accomplir sa mission. Rien ne justifie une limitation de l'emploi du numérique. Les attributions du service public de radiodiffusion devraient être des plus variées, bien que les activités commerciales des organismes du SPR seraient sans doute superflues si les crédits qui leur sont alloués étaient à la hauteur de leurs besoins. Il faut bien comprendre que le SPR ne peut pas remplir correctement ses obligations sans un financement approprié et solide.

104. Il n'est plus possible d'isoler le SPR du marché. Le numérique modifie la chaîne des valeurs dans le secteur audiovisuel et exige des radiodiffuseurs de service public qu'ils se consacrent aussi à des aspects de la chaîne des valeurs autres que la réalisation des émissions et la programmation. Dans le monde du numérique, de plus en plus de réseaux de distribution et de portails seront contrôlés par des entités commerciales. Les organismes du SPR devront collaborer et faire alliance avec ces entités, ou alors ils risquent de se couper de larges pans d'audience. Tant que le noyau des programmes du SPR restera non commercial et consacré à l'accomplissement de sa mission, les autres activités commerciales et économiques risqueront moins que la publicité ou le mécénat de faire entrer la logique commerciale dans les décisions de programmation – si les règles commerciales sont respectées. Afin d'être compétitifs sur un marché mondial dominé par un petit nombre de conglomérats mondiaux, les organes du SPR devraient être encouragés et incités à définir des formes de coopération internationale.

Le service public de radiodiffusion

105. Il n'y a pas de service public de radiodiffusion sans radiodiffuseurs du service public, c'est-à-dire du personnel dévoué à la poursuite des objectifs du SPR. Il appartient en dernier ressort aux concepteurs des programmes qu'un organe du SPR remplisse effectivement sa mission de service public.

106. Les radiodiffuseurs du service public sont dépassés par la vitesse du changement et les vicissitudes de la politique de radiodiffusion, ainsi que par la pression du secteur commercial et par les entorses et revirements de la politique internationale (surtout de l'Union européenne) vis-à-vis du SPR.

107. Les circonstances actuelles leur imposent d'être actifs: à la fois en combattant toute tentative de contrôle politique de leurs organismes et en développant et présentant une vision claire de la manière dont le SPR doit évoluer pour s'adapter aux nouvelles réalités. Cette activité est moins intense qu'elle devrait l'être. En tant qu'individus et surtout à travers leurs organismes et leurs syndicats, les radiodiffuseurs devraient être des partenaires très actifs dans le processus actuel de changement.

108. Pour autant, la responsabilité première incombe toujours aux décideurs politiques et aux gestionnaires: ils ne peuvent attendre des radiodiffuseurs qu'ils se consacrent au service public sans créer les conditions qui rendent cela possible et donnent vie aux valeurs et aux principes du SPR.

Commission chargée du rapport: commission de la culture, de la science et de l'éducation

Renvoi en commission: [Doc. 9514](#) et Renvoi n° 2758 du 3.09.2002

Projet de recommandation adopté par la commission le 9 janvier 2004 avec une abstention

Membres de la commission: MM. *de Puig* (Président), *Baronne Hooper*, MM. *Prisacaru*, *Smorawinski* (Vice-présidents), *Apostoli*, *Banks* (remplaçant: *Lord Russell-Johnston*), *Barbieri* (remplaçant : *Tirelli*), *Mme Bemelmans-Videc*, *Berceanu*, *Braga*, *Buzatu*, *Mme Castro*, MM. *Chaklein* (remplaçant: *Korobeynikov*), *Colombier*, MM. *Cubreacov*, *Dacic*, *Dalgaard*, *Mme Damanaki*, *Mr Debono Grech*, *Mme Delvaux-Stehres*, *Mr Devinski*, *Mme Domingues*, *Mme Dromberg*, *Mme Eymer*, *Mme Fehr*, *Mme Fernández-Capel*, MM. *Gadzinowski*, *Galchenko*, *Gentil*, *Mme Glovacki-Bernardi*, MM. *Goutry*, *Gündüz I*, *Gündüz S*, *Gunnarsson*, *Mme Hadziahmetovic*, MM. *Hegyi*, *Henry*, *Howlin* (remplaçant: *Mooney*), *Huseynov R*, *Iannuzzi*, *Jakic*, *Jakovljevic*, *Jarab*, *Jurgens*, *Mme Katseli*, *Mr Kocharian*, *Mme Labucka*, MM. *Legendre*, *Lengagne*, *Letzgus*, *Libicki*, *Livaneli*, *Mme Lucyga*, MM. *Lydeka*, *Malgieri*, *Marxer*, *McNamara*, *Mme Melandri*, MM. *Melnikov*, *Mestan*, *Mezihorak*, *Mme Milotinova*, *Mme Muttonen*, *Mr O'Hara*, *Mme Ohlsson*, MM. *Podeschi*, *Rakhansky*, *Mme Repts*, MM. *Rockenbauer*, *Rybak*, *Mme Samoilovska-Cvetanova*, MM. *Schneider*, *Shybko*, *Sizopoulos*, *Mme Skarbøvik*, MM. *Sudarenkov* *Tusek*, *Vakilov* , *Mme Westerlund Panke*, MM. *Wodarg*, *ZZ (Andorra)*, *ZZ (Georgia)*.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont en italiques

Chef du Secrétariat: M. Grayson

Secrétaires de la commission : M. Ary, *Mme Theophilova-Permaul*