Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11848
19 mars 2009

Financement de la radiodiffusion de service public

Rapport[1]
Commission de la culture, de la science et de l'éducation
Rapporteur: M. Markku LAUKKANEN, Finlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

L'Assemblée réaffirme que la radiodiffusion de service public demeure un outil essentiel pour répondre aux besoins d'information, d'éducation et de culture des citoyens et de la société dans son ensemble. Les législateurs nationaux ont le pouvoir et la responsabilité de définir les missions spécifiques, la structure et le financement de leurs radiodiffuseurs de service public, conformément aux circonstances et aux besoins nationaux et régionaux.

Les radiodiffuseurs de service public agissent dans un environnement marqué par l'offre simultanée d'une multitude de chaînes privées gratuites, par des services de médias à la demande et par l'augmentation rapide de l'offre de contenus audiovisuels sur internet. Face à l'évolution des demandes des usagers et à la diminution de l'acceptation publique, les radiodiffuseurs de service public devraient être en mesure d'utiliser les nouvelles technologies pour faciliter l'accès à leurs services et en offrir de nouveaux, y compris des services interactifs et des services de médias à la demande.

En contrepartie du financement public, qui répond à l'intérêt général, les radiodiffuseurs de service public doivent respecter des normes de qualité concernant leurs services et leurs contenus audiovisuels. A cet effet, des mécanismes de contrôle publics, y compris des procédures d'évaluation par les usagers, devraient être mis en place.

1. Renvois en commission: Doc. 11328 et Renvoi n° 3367 du 1er octobre 2007.

Sommaire **Page**

A. Projet de recommandation 3
B. Exposé des motifs, par M. Laukkanen 6
1. Introduction 6
2. Les normes du Conseil de l'Europe relatives au service public de radiodiffusion 6
3. Le service public de radiodiffusion dans l'Union européenne 7
4. Les normes internationales relatives au service public de radiodiffusion 7
5. Objectifs du service public de radiodiffusion 7
6. Modes de financement du service public de radiodiffusion 9
7. Financement des services de radiodiffusion commerciaux 9
8. Autres moyens de financement du service public de radiodiffusion 9
9. Missions de service public remplies par des radiodiffuseurs commerciaux 10
10. Budgets nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public 10
11. Nouveaux modes de financement de la radiodiffusion ou de service public 10
12. Conclusion 11

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe observe qu'aujourd'hui, les radiodiffuseurs de service public agissent dans un environnement marqué par l'offre simultanée d'une multitude de chaînes privées gratuites, par des services de médias à la demande et par l'augmentation rapide de l'offre de contenus audiovisuels sur Internet. Cette concurrence accrue au sein du secteur audiovisuel a donné lieu à des débats politiques sur le financement du service public de radiodiffusion en Europe.

2. La mise en place et l'entretien des services de radiodiffusion a été une entreprise très coûteuse, limitée par la ressource finie du spectre des fréquences radio. Sous l'influence des avancées technologiques dans la transmission de contenus audiovisuels par câble, par satellite ou par réseau hertzien analogique ou numérique, y compris les réseaux de téléphonie fixe ou mobile, l'environnement des médias audiovisuels a profondément changé.

3. Les modèles économiques des radiodiffuseurs commerciaux, des fournisseurs de contenus audiovisuels et des agences de publicité du secteur audiovisuel évoluent également: les revenus tirés de la publicité se répartissent sur un plus grand nombre de médias, la radiodiffusion payante à la carte est concurrencée par une offre thématique croissante sur Internet, et le téléchargement de musique sur Internet pourrait aussi évoluer vers le téléchargement de contenus audiovisuels.

4. Le comportement du public et les attentes des usagers évoluent pareillement; ceux-ci tendent à s'éloigner des programmes de radiodiffusion linéaires et à se tourner vers des chaînes thématiques et des services interactifs ou à la demande, utilisant également Internet comme autre plate-forme pour de tels services.

5. Les radiodiffuseurs de service public devraient être une importante source publique d'informations impartiales et d'opinions politiques diverses. Leur activité devrait être soumise à d'exigeantes normes éditoriales d'objectivité, d'équité et d'indépendance vis-à-vis de toute ingérence politique ou économique. Ils devraient, davantage que les radiodiffuseurs commerciaux, faire preuve de transparence et rendre des comptes au public quant à leur programmation. Ils devraient apporter une contribution importante à la production d'œuvres audiovisuelles de grande qualité. Ils devraient offrir à un large public des programmes d'éducation informelle et culturels gratuits. Ils ont la possibilité et le devoir de répondre également aux besoins des groupes minoritaires, dont il ne serait pas tenu compte dans un système purement commercial. Ils devraient, en conséquence, soutenir des objectifs non commerciaux tels que le progrès social, la sensibilisation du public aux processus démocratiques, la compréhension interculturelle et l'intégration sociale. Lorsqu'ils remplissent ces fonctions, les radiodiffuseurs de service public représentent une valeur publique importante qui ne devrait pas être revue à la baisse ni abandonnée.

6. Rappelant sa Recommandation 1641 (2004) sur la radiodiffusion de service public, l'Assemblée réaffirme que le service public de radiodiffusion demeure, pour les gouvernements des Etats membres, un outil essentiel pour répondre aux besoins d'information, d'éducation et de culture des citoyens et de la société dans son ensemble. Ces besoins peuvent varier selon les Etats européens en fonction de circonstances nationales ou régionales, y compris le paysage médiatique national ou régional, la diversité culturelle de la société et les caractéristiques géographiques ou de l'infrastructure du pays.

7. En conséquence, l'Assemblée soutient sans réserve les engagements pris il y a 15 ans, à la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 1994), dans la Résolution sur l'avenir du service public de la radiodiffusion, visant notamment:

7.1. à assurer au moins un service de base généraliste comprenant des informations et des programmes éducatifs, culturels et de divertissement qui soit accessible à tous les membres du public, tout en reconnaissant que les radiodiffuseurs de service public doivent également avoir la possibilité, le cas échéant, d'offrir des services de programmes supplémentaires tels que des services thématiques;

7.2. à définir clairement le rôle, les missions et les responsabilités des radiodiffuseurs de service public, ainsi qu'assurer leur indépendance éditoriale à l'égard de toute ingérence politique et économique;

7.3. à garantir aux radiodiffuseurs de service public, les moyens suffisants et durables nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

8. L'Assemblée rappelle les autres normes relatives aux médias de service public énoncées dans sa Résolution 1636 (2008) sur les indicateurs pour les médias dans une démocratie et dans sa Recommandation 1855 (2009) sur la régulation des services de médias audiovisuels, ainsi que dans les Recommandations du Comité des Ministres Rec(1996)10 concernant la garantie de l'indépendance du

service public de la radiodiffusion, Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information et Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'internet), la Déclaration du Comité des Ministres du 27 septembre 2006 sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres et sa Déclaration du 20 février 2008 sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général.

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

10. L'Assemblée, qui représente les parlements nationaux d'Europe, souligne que les législateurs nationaux ont le pouvoir et la responsabilité de définir les missions spécifiques, la structure et le financement de leurs radiodiffuseurs de service public, conformément aux circonstances et aux besoins nationaux et régionaux. L'Assemblée note que certaines évolutions, au sein de l'Union européenne, tendent à restreindre ces pouvoirs nationaux en vertu de la réglementation du marché interne, et qu'un nombre croissant de plaintes sont déposées à l'encontre des Etats membres de l'Union européenne au motif que ceux-ci financeraient des services considérés comme ne relevant pas de la compétence des radiodiffuseurs de service public.

11. L'Assemblée rappelle le Protocole d'Amsterdam de 1997 au Traité instituant l'Union européenne, ainsi que la Convention de 2005 de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Celle-ci prévoit que, dans le cadre de ses politiques et mesures culturelles et compte tenu des circonstances et des besoins qui lui sont propres, chaque Partie à la convention peut adopter des mesures destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire, notamment des mesures visant à accorder des aides financières publiques ou visant à promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion (article 6, paragraphe 2 *(d)* et *(h)* de la convention).

12. Les Etats membres se sont dotés de systèmes de financement des radiodiffuseurs de service public qui varient en fonction des traditions et des circonstances nationales. Dans les petits pays, les pays plurilingues et les pays où le pluralisme des radiodiffuseurs commerciaux est moins développé, le service public de radiodiffusion peut avoir besoin d'un financement spécifique. Cependant, le public accepte de moins en moins le financement des radiodiffuseurs de service public.

13. Le financement des médias de service public peut être assuré au moyen d'une redevance audiovisuelle uniforme, d'une taxe, de subventions publiques, d'un système d'abonnement, de recettes publicitaires ou de parrainage, de services spécialisés à la demande ou avec paiement à la carte, de recettes provenant de la vente de produits dérivés (livres, vidéos, films, etc.) ou de l'exploitation d'archives audiovisuelles. Le mode de financement des médias de service public peut combiner plusieurs de ces possibilités, à l'instar d'autres institutions culturelles publiques telles que les orchestres, les théâtres et les musées. Chacune de ces formes de financement doit permettre aux radiodiffuseurs de service public de répondre aux exigences, propres au service public, de disponibilité et d'accessibilité pour le grand public. Cependant, les radiodiffuseurs de service public appartenant à l'Etat devraient éviter de concurrencer et ainsi de dénaturer les activités commerciales.

14. En contrepartie du financement public, qui répond à l'intérêt général, les radiodiffuseurs de service public doivent respecter des normes de qualité concernant leurs services et leurs contenus audiovisuels. Cela implique que les législateurs et les autorités de réglementation définissent leur mission de service public et fixent un cadre de normes de qualité tout en respectant au quotidien l'indépendance éditoriale et organisationnelle des radiodiffuseurs publics. A cet effet, des mécanismes de contrôle public de la qualité, y compris des procédures d'évaluation par les usagers, devraient être mis en place. Toutefois, l'audimat ne devrait pas être un facteur décisif.

15. L'Assemblée note avec intérêt que la mission et le financement des radiodiffuseurs de service public font actuellement l'objet de débats dans les parlements nationaux, et invite les parlements de tous les Etats membres:

15.1. à faire en sorte que les radiodiffuseurs de service public de leur pays disposent d'une mission claire et des possibilités de financement à long terme nécessaires à l'accomplissement de cette mission, conformément à la Résolution sur l'avenir du service public de la radiodiffusion de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 1994);

15.2. à faire en sorte que les radiodiffuseurs de service public de leur pays disposent d'une structure durable, offrant des garanties suffisantes quant à leur indépendance éditoriale et organisationnelle, conformément à la Recommandation (1996) 10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion;

15.3. à assurer la transparence des radiodiffuseurs de service public, y compris au moyen de l'examen, à intervalles réguliers, de leur mission de service public, de l'accomplissement de leurs objectifs de service public et de la satisfaction des demandes des usagers;

15.4. à assurer l'affectation aux radiodiffuseurs de service public d'un spectre suffisant de fréquences radio lors de la transition vers le numérique et après l'arrêt de la radiodiffusion analogique, conformément à la Déclaration du Comité des Ministres du 20 février 2008 sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général;

15.5. à examiner la possibilité que des médias commerciaux remplissent des missions de service public, par exemple en diffusant des programmes, chaînes, œuvres ou services audiovisuels particuliers, et reçoivent en conséquence des subventions publiques.

16. L'Assemblée invite les ministres participant à la Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur les médias et les nouveaux services de communication (Reykjavík, mai 2009) à réaffirmer:

16.1. l'importance, pour les médias de service public, de répondre aux besoins nationaux ou régionaux sur la base d'une mission clairement définie, d'une structure durable et d'un financement à long terme suffisant, établi au niveau national;

16.2. que les radiodiffuseurs de service public devraient, conformément à l'évolution des demandes des usagers, avoir recours aux nouvelles technologies pour faciliter l'accès à leurs services et offrir de nouveaux services, y compris des services interactifs et des services de médias à la demande;

16.3. qu'il est important d'assurer une coordination paneuropéenne de leurs politiques nationales concernant le service public de radiodiffusion, au moyen de réunions ministérielles régulières au niveau du Conseil de l'Europe, et du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication.

17. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

17.1. de transmettre la présente recommandation aux ministères compétents, aux autorités de régulation de la radiodiffusion et aux radiodiffuseurs de service public de leur pays;

17.2. de demander à l'Observatoire européen de l'audiovisuel de collecter des informations sur le financement des médias de service public en Europe;

17.3. d'examiner, avec l'Union européenne de radiotélévision, les possibilités de coopération transfrontalière entre les radiodiffuseurs nationaux de service public, telles que la production conjointe d'œuvres et de programmes audiovisuels, l'utilisation conjointe d'archives, de matériel technique et de ressources humaines, ou encore l'acquisition conjointe de droits de retransmission.

B. Exposé des motifs, par M. Laukkanen

1. Introduction

1. Conformément aux décisions de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 1994), les radiodiffuseurs de service public doivent avoir pour mission: 1. d'être, à travers leur programmation, un point de référence pour tous les membres du public et un facteur de cohésion sociale ainsi que d'intégration de tous les individus, groupes et communautés; 2. de fournir un forum de discussion publique dans le cadre duquel un éventail aussi large que possible d'opinions et de points de vue puisse s'exprimer; 3. de diffuser des informations et des commentaires impartiaux et indépendants; 4. de développer une programmation pluraliste, novatrice et variée répondant à des normes éthiques et de qualité élevées, et de ne pas sacrifier cet objectif de qualité aux forces du marché; 5. de développer et structurer des grilles de programmes et des services intéressant un large public tout en étant attentifs aux besoins des groupes minoritaires; 6. de refléter les différentes idées philosophiques et convictions religieuses de la société, en vue de renforcer la compréhension mutuelle et la tolérance, et de promouvoir les relations intercommunautaires dans les sociétés pluriethniques et multiculturelles; 7. de contribuer activement, à travers leur programmation, à mieux faire connaître et apprécier la diversité du patrimoine culturel national et européen; 8. de s'assurer que les programmes qu'ils offrent contiennent une proportion significative de productions originales; et 9. d'élargir le choix dont disposent les téléspectateurs et les auditeurs en offrant également des services de programmes qui ne sont normalement pas fournis par les radiodiffuseurs commerciaux.

2. Le service public de radiodiffusion ne doit pas être confondu avec la radiodiffusion d'Etat, qui concerne un organe de radiodiffusion géré par l'Etat ou par une entité directement contrôlée par celui-ci, sans transparence vis-à-vis du public et sans avoir à lui rendre des comptes. Le service public de radiodiffusion est un service visant l'ensemble du public et remplissant les conditions mentionnées ci-dessus. A ce titre, des radiodiffuseurs commerciaux ou privés peuvent jouer un rôle de radiodiffuseurs de service public ou remplir des missions de service public.

3. L'évolution des technologies et la convergence des marchés des médias et des communications posent de nouveaux défis au service public de radiodiffusion. Pour y faire face, les Etats membres doivent adapter leurs services publics de radiodiffusion, le financement de ces services jouant à cet égard un rôle essentiel. L'objectif du rapport est de formuler des recommandations aux Etats membres à ce sujet.

4. La sous-commission des médias de la commission de la culture, de la science et de l'éducation a procédé à une audition sur cette question le 17 novembre 2008 à Paris. Le présent rapport tient compte des contributions des participants: M. Alain Belais (France Télévisions, Paris), M. Jacques Briquemont (Union européenne de radiotélévision, Bruxelles), M. Irfan Erenturk (Conseil supérieur de la radiotélévision turque, Ankara), M. Maxim Hauk (Association des télévisions commerciales européennes, Bruxelles), Mme Sophie Jones (Channel 4, Londres), M. Ismo Silvo (Radiotélévision finlandaise YLE, Helsinki) et Mme Catherine Smadja (BBC, Londres).

2. Les normes du Conseil de l'Europe relatives au service public de radiodiffusion

5. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l'Europe agit en faveur du service public de radiodiffusion et oriente les politiques européennes dans ce domaine. Les ministres participant à la 1re Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Vienne, 1986) ont adopté la Résolution no 2 sur la radiodiffusion publique et privée en Europe, dans laquelle ils se sont engagés pour la première fois à sauvegarder les «principes du service public de radiodiffusion, [en reconnaissant] que cette fonction peut être remplie par des entités de nature publique et privée», ainsi qu'à «assurer le financement du service public de radiodiffusion».

6. La 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse a pris trois engagements essentiels dans sa Résolution sur l'avenir du service public de la radiodiffusion: 1. «[assurer] au moins un service de base généraliste comprenant des informations et des programmes éducatifs, culturels et de divertissement qui soit accessible à tous les membres du public, tout en reconnaissant que les radiodiffuseurs de service public doivent également avoir la possibilité, le cas échéant, d'offrir des services de programme supplémentaires tels que des services thématiques»; 2. «définir clairement (...) le rôle, les missions et les responsabilités des radiodiffuseurs de service public, ainsi qu'(...)assurer leur indépendance éditoriale à l'égard de toute ingérence politique et économique»; et 3. «garantir aux radiodiffuseurs de service public les moyens sûrs et appropriés nécessaires à l'accomplissement de leurs missions».

7. L'Assemblée s'est exprimée sur la question du service public de radiodiffusion dans sa Recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion, qui souligne les défis d'ordre financier, commercial et technologique auxquels sont confrontés les radiodiffuseurs de service public, dans sa Résolution 1636 (2008) sur les indicateurs pour les médias dans une démocratie et dans sa Recommandation 1855 (2009) sur la régulation des services de médias audiovisuels.

8. Le Comité des Ministres a récemment adopté les Recommandations CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'internet et CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information. Le 27 septembre 2006, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres. Dix ans plus tôt, il avait adopté la Recommandation nº R (1996) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion.

3. Le service public de radiodiffusion dans l'Union européenne

9. Le Protocole d'Amsterdam annexé au Traité sur l'Union européenne de 1997 prévoit que «la radiodiffusion de service public dans les Etats membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. (…) Les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté européenne dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte» (*Journal officiel des Communautés européennes* C 340/109).

10. Le domaine de la radiodiffusion est d'abord national et concerne les besoins nationaux des Etats membres plutôt que les besoins européens. Le service public de radiodiffusion est avant tout national, car chaque Etat membre possède son propre patrimoine culturel, politique et social. Un nombre croissant de plaintes sont déposées par la Commission européenne à l'encontre des Etats membres de l'Union européenne au motif que ceux-ci financeraient des services considérés comme ne relevant pas de la compétence des radiodiffuseurs de service public. Les Etats membres de l'Union européenne sont en droit de soutenir financièrement les radiodiffuseurs de service public, mais ils doivent s'abstenir de financer des activités n'entrant pas dans la mission de ces derniers.

4. Les normes internationales relatives au service public de radiodiffusion

11. Le service public de radiodiffusion répond à des besoins sociaux, démocratiques et culturels. L'article 6, paragraphe 2.*d* et *h,* de la Convention de 2005 de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles prévoit que, dans le cadre de ses politiques et mesures culturelles et compte tenu des circonstances et des besoins qui lui sont propres, chaque Partie à la convention peut adopter des mesures destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire, notamment des mesures visant à accorder des aides financières publiques ou visant à promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion.

5. Objectifs du service public de radiodiffusion

12. Le service public de radiodiffusion garantit le pluralisme des médias, y compris dans le contexte d'une concurrence accrue des médias électroniques, d'une concentration du secteur ainsi que de la commercialisation et de l'homogénéisation des programmes offerts. Le service public de radiodiffusion doit respecter le principe de la liberté d'expression, en vertu duquel les pouvoirs publics s'abstiennent de s'investir dans les médias et s'efforcent d'interférer le moins possible dans les questions de programmation et de contenu.

13. Le service public de radiodiffusion est défini par des principes généraux. L'organisation détaillée du service public et la définition de sa mission appartiennent aux autorités nationales; le choix des contenus des programmes appartient aux radiodiffuseurs de service public, qui peuvent, par le biais de l'autorégulation, intervenir dans la réglementation et la définition de la radiodiffusion.

14. Les principes essentiels du service public de radiodiffusion en sont le caractère national, la diversité, l'indépendance, l'impartialité et l'équilibre ainsi que le service des intérêts nationaux. Les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent réglementer le service public de radiodiffusion en fonction de l'évolution de ses conditions de fonctionnement et pour prendre en compte les besoins nationaux dans la définition de ce service.

15. Dans son rapport de 1986, le Comité Peacock, qui a étudié le financement de la BBC, radiodiffuseur de service public au Royaume-Uni, a énoncé huit principes fondamentaux que le service public de radiodiffusion doit respecter: l'universalité géographique, la prise en compte de tous les intérêts et goûts du public, l'offre de services aux minorités, le souci de l'identité nationale et de la collectivité, l'indépendance vis-à-vis des groupes d'intérêt et du gouvernement, le financement direct d'au moins un système de radiodiffusion par l'ensemble des usagers, la concurrence pour la production d'émissions de qualité plutôt que l'accroissement du nombre de téléspectateurs, et l'existence de directives favorisant la liberté des producteurs plutôt que la restreignant. Ces principes demeurent valables aujourd'hui.

16. Les diverses définitions du service public de radiodiffusion ont en commun les trois principes les plus fondamentaux du service public: diversité, universalité géographique et impartialité. Elles reposent sur des concepts analogues avec de légères variantes en fonction des différents contextes considérés. Les documents de position adoptés par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne énoncent des principes propres au service public de radiodiffusion, tels que la liberté d'expression, la démocratie et la diversité culturelle et linguistique.

17. Le service public de radiodiffusion est considéré comme devant être un service de grande qualité, équitablement accessible à tous à un prix modéré et dans tout le pays, et d'une qualité technique uniforme. Il est donc nécessaire de vérifier régulièrement si les radiodiffuseurs de service public remplissent leur mission. C'est pourquoi ils doivent faire preuve d'un haut niveau de transparence et de responsabilité vis-à-vis du public.

18. La mission du service public de radiodiffusion attache également une grande importance à l'obligation de satisfaire les besoins démocratiques, de servir les relations sociales et de garantir la liberté des expressions culturelles ainsi que le pluralisme des médias. Le service public de radiodiffusion exerce une grande influence sur la qualité du contenu des médias, l'identité sociale et l'expérience collective d'une nation.

19. La définition du service public de radiodiffusion reprend les objectifs habituellement valables pour les services publics en général. Si l'organisation et le contenu des services publics varient selon les Etats membres, ceux-ci ont tous en commun certaines obligations telles que l'universalité géographique de l'offre des services, la continuité, le coût modéré, la qualité et la protection des consommateurs. Le principe de l'uniformité des prix, notamment, revêt une importance essentielle dans un modèle de service public de radiodiffusion fondé sur un système de redevance. L'obligation de service public est liée par essence au principe d'égalité entre les citoyens et à la réduction des différences sociales.

20. La numérisation des médias électroniques, la convergence et la croissance du secteur des médias font peser des pressions accrues sur le service public de radiodiffusion. Le Conseil de l'Europe estime qu'il est important de continuer à garantir les conditions indispensables au bon fonctionnement du service public de radiodiffusion, à savoir son organisation, son financement et sa définition générale.

21. Une mission de service public doit offrir des services favorisant la culture nationale, la diversité culturelle, les communautés linguistiques minoritaires et d'autres minorités, notamment lorsque de tels services ne sont pas rentables dans un contexte commercial.

22. Du fait de la convergence des technologies, les mêmes contenus sont diffusés dans l'environnement numérique dans de nombreux secteurs et sous de nombreuses formes, transmis par différents canaux de distribution et reçus au moyen de divers types d'appareils. Dans un environnement numérique, le service public de radiodiffusion connaît également un changement de contenus, passant d'une communication de masse à sens unique à un service de communication et d'information à double sens. Il joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de la société de l'information.

23. Le service public de radiodiffusion doit faire preuve de dynamisme dans l'utilisation des nouvelles technologies, et doit produire et diffuser des programmes également par le biais des nouveaux canaux et des nouveaux récepteurs. L'application d'une politique de la société de l'information au service public de radiodiffusion offre de nouvelles possibilités pour l'exploitation de la télévision interactive, de la transmission à haut débit, des nouveaux récepteurs individuels numériques sans fil, des récepteurs à haute définition, du son et des contenus multimédias numériques ainsi que des systèmes de gestion des cartes de paiement numériques.

24. Le service public de radiodiffusion a besoin du soutien de son public et d'un nouveau type de partenariat avec ce dernier pour pouvoir conserver son statut de producteur d'expressions culturelles et sociétales sur le marché commercial et concurrentiel des médias numériques. Le succès du service public de radiodiffusion s'évaluera en fonction des caractéristiques distinctives de ses programmes, et de la manière dont ceux-ci encourageront un discours citoyen et répondront aux besoins sociaux, culturels et de diffusion des savoirs. Même à notre époque de médias commercialisés, la responsabilité sociale et la mission culturelle et morale du service public de radiodiffusion n'ont pas disparu.

25. Le nombre de chaînes disponibles par satellite et par internet augmente, la convergence technologique produit de nouveaux contenus et engendre de nouveaux modes de diffusion et de réception. Les médias commerciaux jouent un rôle moteur dans le développement de nouveaux médias, de nouveaux produits et de nouvelles applications. Le service public de radiodiffusion a réagi au défi en adoptant une logique de marché et en produisant des programmes de plus en plus commerciaux. Or, plutôt que de s'orienter vers le marché, le service public devrait transformer son orientation vers les citoyens et marquer sa différence avec les médias commerciaux par la qualité de ses programmes. Il s'agit donc, pour le service public de radiodiffusion, de prendre des engagements d'un nouveau type. Plutôt que d'imiter leurs concurrents commerciaux, les radiodiffuseurs de service public devraient attirer le public en recherchant une plus grande interaction avec les citoyens grâce à des émissions de radio et de télévision plus proches de la population.

6. Modes de financement du service public de radiodiffusion

26. Les pays ont progressivement élaboré des traditions différentes dans le financement du service public de radiodiffusion. Il n'est ni nécessaire ni utile d'harmoniser au niveau européen les procédures ainsi établies. C'est pourquoi le financement du service public de radiodiffusion ne devrait pas être réglementé par un instrument juridique contraignant à un niveau autre que le niveau national.

27. En outre, le service public de radiodiffusion répond à l'intérêt général qui veut que tous les citoyens aient accès aux médias et à l'information, comme le prévoit l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conséquence, le service public de radiodiffusion devrait être traité dans le cadre de la mission, et du contexte européen élargi, du Conseil de l'Europe.

28. La forme de financement la plus courante est la redevance. Il s'agit généralement d'une taxe à taux uniforme prélevée par l'Etat auprès de tous les résidents qui possèdent un poste de radio ou de télévision. Une taxe progressive pourrait également être prélevée, comme le montre l'exemple de la redevance électrique des ménages en Grèce et en Turquie. On pourrait envisager des subventions directes.

29. La numérisation croissante des médias radiophoniques et audiovisuels entraîne une convergence des services de télécommunication numériques et de la radiodiffusion. L'acceptation du public pour payer une redevance s'amenuise, principalement en raison du nombre croissant de personnes qui possèdent un ordinateur équipé de haut-parleurs et d'un écran, et qui accèdent ainsi aux services de télévision. Cette situation peut, à terme, poser un problème pour le service public de radiodiffusion.

7. Financement des services de radiodiffusion commerciaux

30. La principale source de financement des radiodiffuseurs commerciaux est la publicité. Celle-ci peut être complétée par la vente à d'autres radiodiffuseurs de droits relatifs à la diffusion de films et à la retransmission d'événements. Ces derniers droits peuvent atteindre des montants considérables, par exemple ceux qui concernent la retransmission de grandes manifestations sportives.

31. Certains radiodiffuseurs commerciaux font payer aux téléspectateurs un abonnement pour l'installation d'un décodeur satellite ou du câble, avec un péage soit par chaîne, soit pour chaque émission regardée.

8. Autres moyens de financement du service public de radiodiffusion

32. La législation nationale peut interdire aux radiodiffuseurs de service public d'entretenir des activités commerciales. Les recettes publicitaires sont généralement admises, mais certains Etats s'y sont opposés afin d'éviter une concurrence au sein du marché commercial. Parfois, des activités commerciales limitées sont autorisées, telles la vente de livres et de vidéos liés à des films présentés à la télévision, ou la vente de droits de retransmission. Mais les radiodiffuseurs de service public pourraient aussi avoir la possibilité de commercialiser auprès des téléspectateurs ou autres usagers, sur une base commerciale, des chaînes thématiques, des films payés à la carte ou d'autres services médiatiques spécialisés.

33. Les radiodiffuseurs de service public jouissent souvent d'une excellente réputation en ce qui concerne la formation en cours d'emploi des journalistes, des cadreurs et d'autres professionnels des médias. On pourrait donc imaginer que d'autres radiodiffuseurs envoient leurs professionnels suivre une formation payante auprès des radiodiffuseurs de service public.

34. Cependant, l'Etat ne devrait pas entrer en compétition avec les acteurs du marché commercial. Puisque les radiodiffuseurs de service public sont essentiellement des entités qui appartiennent à l'Etat et sont financées par lui, leur participation à l'économie de marché risque d'en fausser les règles. Les Etats ont intérêt à ce que les médias commerciaux fonctionnent correctement. Néanmoins, les médias commerciaux ne répondent pas à tous les besoins de la société en matière d'information et de médias, puisqu'ils sont fondés sur le profit. Dans de nombreux pays, le marché des médias commerciaux peut aussi être limité par la concentration des médias et la domination de quelques entreprises médiatiques puissantes.

9. Missions de service public remplies par des radiodiffuseurs commerciaux

35. Le financement du service public de radiodiffusion peut être plus vaste que le simple financement de radiodiffuseurs de service public. Les Etats pourraient notamment confier à des radiodiffuseurs commerciaux certaines missions de service public. Ces radiodiffuseurs seraient alors en droit de recevoir les fonds publics affectés aux services en question.

10. Budgets nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public

36. Les budgets nécessaires à l'accomplissement de la mission du service public de radiodiffusion varient selon les circonstances nationales. Les législateurs nationaux sont les mieux placés pour calculer le montant exact du budget dont les radiodiffuseurs de service public doivent disposer. Il n'est pas possible de discuter au niveau européen de chiffres concrets correspondant à la situation des différents pays. Il n'en demeure pas moins que cette vaste mission nécessite des moyens financiers importants et durables.

37. Les progrès technologiques ont un impact sur les budgets requis. Les radiodiffuseurs de service public peuvent avoir besoin de ressources financières supplémentaires pour investir dans les nouvelles technologies; parallèlement, les nouvelles technologies peuvent réduire les coûts de fonctionnement et élargir l'accès des téléspectateurs et des auditeurs.

11. Nouveaux modes de financement de la radiodiffusion ou de service public

38. Bien que les radiodiffuseurs de service public et les radiodiffuseurs commerciaux soient souvent en concurrence directe, les uns et les autres peuvent développer des synergies en travaillant en collaboration. Les radiodiffuseurs de service public, qui sont propriété de l'Etat et financés par l'Etat, pourraient réduire les coûts liés à l'accomplissement de leur mission en collaborant avec des radiodiffuseurs privés, notamment dans les domaines qui peuvent être traités au niveau commercial.

39. Les radiodiffuseurs de service public utilisent traditionnellement la radio et la télévision pour fournir leurs services. Cependant, la numérisation et la convergence des plates-formes médiatiques les incitent à tirer parti des nouveaux médias, par exemple en proposant également une partie de leurs services par internet.

40. En outre, la diversification des médias peut être pour les radiodiffuseurs de service public un moyen de mieux remplir leur mission, avec par exemple l'offre de médias imprimés, de livres, de contenus numériques (sur DVD, CD, etc.) et de services d'information mobiles (par le biais des téléphones portables et autres récepteurs mobiles).

41. Les radiodiffuseurs de service public peuvent aussi réduire leurs coûts en collaborant avec ceux d'autres pays. Les radiodiffuseurs commerciaux fonctionnent souvent au niveau multinational, tandis que les radiodiffuseurs de service public limitent encore généralement leurs opérations à leur territoire national. Des programmes coûteux, tels que la retransmission d'événements sportifs majeurs, ont souvent une portée internationale et intéressent un public international. Le doublage de films et d'autres émissions coûte moins cher que la réalisation en parallèle de programmes faisant double emploi.

42. Les éléments qui précèdent ne sont que quelques exemples de nouvelles sources de revenus ou d'économies. Ils peuvent nécessiter des changements législatifs au niveau national.

12. Conclusion

43. Les parlements nationaux et les ministres responsables des politiques des médias devraient adapter le financement du service public de radiodiffusion dans leurs pays au nouvel environnement des médias audiovisuels, en préservant la mission de service public et la structure de leurs radiodiffuseurs, et en donnant à ces derniers les moyens de tirer pleinement parti, au bénéfice du grand public, des possibilités offertes par les nouvelles technologies.

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

Renvois en commission: Doc. 11328 et Renvoi n° 3367 du 1er octobre 2007.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 10 mars 2009.

Membres de la commission: Mme Anne **Brasseur** (présidente), M. Detlef **Dzembritzki** (1er vice-président), M. Mehmet Tekelioğlu (2e vice-président), Mme Miroslava **Němcová** (3e vice-présidente, M. Vicenç Alay Ferrer, Mme Aneliya **Atanasova**, M. Lokman Ayva, M. Rony Bargetze, M. Walter **Bartoš**, M. Radu Mircea Berceanu, Mme Deborah Bergamini, Mme Oksana Bilozir (remplaçante: Mme Olha **Herasym'yuk**), Mme Guðfinna S. Bjarnadóttir, Mme Rossana Boldi, M. Ivan Brajović, M. Miklós Csapody, M. Vlad Cubreacov, Mme Lena Dąbkowska-Cichocka, M. Joseph Debono Grech, M. Ferdinand Devínsky, M. Daniel Ducarme, Mme Åse Gunhild Woie **Duesund**, Mme Anke Eymer, M. Gianni Farina, M. Relu Fenechiu, Mme Blanca **Fernández-Capel Baños**, M. Axel Fischer, M. Gvozden Srećko **Flego**, M. Dario Franceschini, M. José **Freire Antunes**, Mme Gisèle **Gautier**, M. Ioannis Giannellis-Theodosiadis, M. Martin Graf, M. Oliver Heald, M. Raffi Hovannisian, M. Rafael Huseynov, M. Fazail İbrahimli, M. Mogens **Jensen**, M. Morgan Johansson, Mme Francine John-Calame (remplaçante: Mme Doris **Fiala**), Mme Flora Kadriu, Mme Liana Kanelli, M. Jan Kaźmierczak, Mme Cecilia **Keaveney**, Mme Svetlana Khorkina (remplaçant: M. Igor **Chernyshenko)**, M. Serhii Kivalov, M. Anatoliy **Korobeynikov**, Mme Elvira Kovács, M. József **Kozma**, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Ertuğrul Kumcuoğlu, Mme Dalia Kuodytė, M. Markku **Laukkanen**, M. René van der Linden, Mme Milica **Marković**, Mme Muriel **Marland-Militello**, M. Andrew **McIntosh**, Mme Maria Manuela de **Melo**, Mme Assunta Meloni, M. Paskal Milo, Mme Christine **Muttonen**, M. Edward **O'Hara**, M. Kent **Olsson**, M. Andrey Pantev, Mme Antigoni Papadopoulos, Mme Majda Potrata, Mme Adoración Quesada Bravo (remplaçant: M. Gabino **Puche Rodríguez-Acosta**), M. Frédéric Reiss, Mme Mailis Reps, M. Paul Rowen, Mme Anta Rugāte, Mme Ana Sánchez Hernández, M. Yury Solonin, M. Christophe Steiner, Mme Doris Stump, M. Valeriy **Sudarenkov**, M. Petro Symonenko, M. Guiorgui Targamadzé, M. Hugo Vandenberghe, M. Klaas De Vries, M. Piotr **Wach**, M. Wolfgang Wodarg.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en **gras**.

Secrétariat de la commission: M. Ary, M. Dossow.