

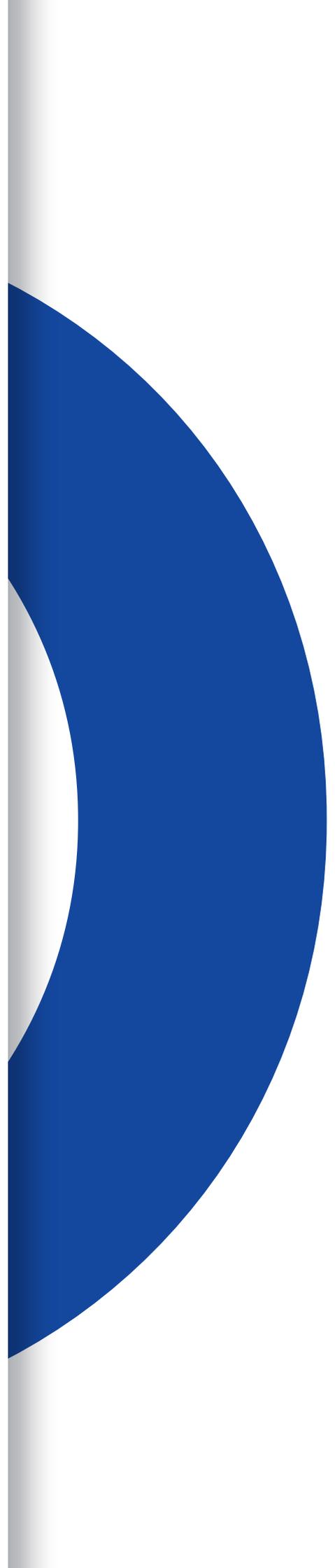
EBU

OPERATING EUROVISION AND EURORADIO

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

Richard Burnley

Directeur juridique



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

L'UER, qui compte des Membres dans 56 pays d'Europe et d'alentour, est la plus grande alliance d'organismes de médias de service public à l'échelle mondiale.

L'UER a pour mission de défendre les intérêts des médias de service public et de mettre en valeur leur apport indispensable à la société moderne. Elle constitue, dans son secteur d'activités, une référence en matière de connaissances et de savoir-faire.

Parmi les activités de l'UER figurent l'Eurovision et l'Euroradio.

À PROPOS DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE DE L'UER

Dans un environnement technologique, politique et réglementaire en constante et rapide mutation, nous répondons aux demandes de nos Membres en leur apportant un appui juridique dans les domaines du droit des médias, du droit d'auteur et du droit de la concurrence, au niveaux national et européen. Nous analysons des propositions, étudions leurs implications avec les législateurs et encourageons l'instauration d'un cadre juridique permettant à nos Membres de fonctionner avec le maximum d'efficacité, tout en contribuant aux besoins démocratiques et socio-culturels de la société. Nous traitons des questions relatives aux statuts, en particulier les questions d'affiliation, et nous apportons notre expertise pour tous les contrats de l'UER (Concours Eurovision de la Chanson, sport, actualités et réseaux, notamment).



Richard Burnley
Directeur juridique
E-mail: burnley@ebu.ch
Tél. : +41 (0)22 717 2513

PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP

STABLE ET APPROPRIÉ

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

INDÉPENDANT ET LIBRE DE TOUTE INGÉRENCE POLITIQUE

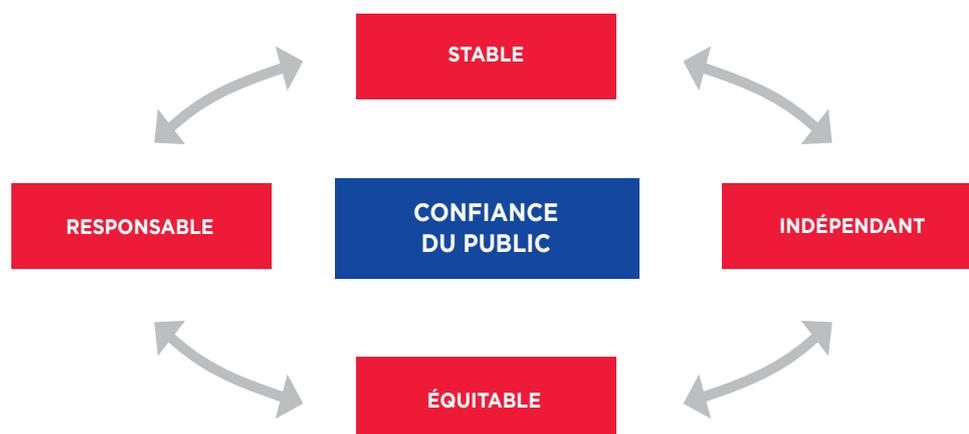
Financement qui, ne dépendant pas du bon vouloir politique, nourrit la confiance du public à l'égard des MSP et du caractère réellement indispensable de leurs services

ÉQUITABLE ET JUSTIFIABLE

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

TRANSPARENT ET RESPONSABLE

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



AVANT-PROPOS

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

Face à une telle évolution, certains vont jusqu'à remettre en cause l'existence même des médias de service public (MSP): les médias à financement public restent-ils d'actualité dans le monde numérique ? Dans certains pays, les difficultés budgétaires sans précédent auxquelles se heurtent les gouvernements donnent à ces questions une acuité particulière.

Toutefois, malgré toutes ces pressions, l'objectif fondamental et la raison d'être des MSP demeurent inchangés: ils ont vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de haute qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale. De nombreux textes et arrêts des tribunaux ont reconnu à l'échelle internationale le rôle démocratique, social et culturel crucial joué par les MSP dans le système de radiodiffusion dual.

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

Mais le niveau du financement n'est pas le seul élément important, le mode de financement l'est tout autant. Le mécanisme de financement des MSP doit être indépendant et libre de toute ingérence politique. Il doit être moderne et adapté à l'environnement médiatique contemporain. Par-dessus tout, il doit être considéré comme équitable et transparent par le public. Il faut que les téléspectateurs (et les auditeurs) sachent ce qu'ils paient, et pourquoi. Idéalement, il faudrait qu'ils aient le sentiment de contribuer à une institution offrant un contenu de qualité et pertinent, qu'ils considèrent comme un apport essentiel à la société dans laquelle ils vivent.

C'est dans le contexte des nombreux défis auxquels font face ses Membres que l'UER publie pour la première fois ses Principes du financement public des MSP. Ces principes, qui s'inspirent des valeurs fondamentales des médias de service public adoptées en 2012 par l'UER lors de l'Assemblée générale de Strasbourg (et dans le respect des structures constitutionnelles, de la culture et des traditions de chaque pays), ont vocation à constituer une source d'inspiration et un point de référence non contraignants pour les MSP désireux d'évaluer les modèles de financement actuels et d'en instaurer de nouveaux.

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

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	6
1.1. Sources de financement mixte des MSP	6
1.2. Mécanismes traditionnels de financement public	6
1.3. Perception et mise en œuvre	7
2. LE FINANCEMENT DES MSP À L'ÈRE NUMÉRIQUE: NOUVEAUX DÉFIS	9
2.1. Crise économique mondiale	9
2.2. Moderne et en prise avec la réalité ?	9
2.3. Fraude à la redevance et désaffection à l'égard des MSP	9
3. PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP	11
3.1. Stable et approprié	12
3.2. Indépendant et libre de toute ingérence politique	13
3.3. Équitable et justifiable	14
3.4. Transparent et responsable	15

1. INTRODUCTION

1.1. SOURCES DE FINANCEMENT MIXTE DES MSP

Les trois principales approches en matière de financement des MSP

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

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

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

En 2016, les recettes tirées de la redevance constituaient la principale source de revenus des MSP dans la zone UER, soit 64,5% de leurs revenus totaux. Les fonds publics directement prélevés sur le budget de l'État représentaient 14,3%. Les recettes commerciales représentaient quant à elles 18,2% des revenus des MSP (dont 10,5% imputables à la seule publicité).¹

1.2. MÉCANISMES TRADITIONNELS DE FINANCEMENT PUBLIC

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

En 2016, le financement public passait à 81,9% par le prélèvement d'une redevance.² L'obligation de payer la redevance est traditionnellement liée à la possession d'un récepteur de radio et/ou de télévision en état de marche. En général, la seule possibilité de recevoir les transmissions des MSP suffit à déclencher l'obligation de paiement.

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

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

¹ Rapport 2017 de l'UER sur le financement.

² Idem.

Un tel système présente l'avantage de ne pas requérir de mécanismes de perception ni de mise en œuvre. Il n'est toutefois pas sans inconvénients. Premièrement, un système de recouvrement de taxes peut se révéler plus compliqué ou onéreux à mettre en œuvre en pratique.³ Ensuite, le versement de la dotation de l'État exigeant une décision gouvernementale (ou parlementaire) peut facilement être sujette à ingérence et pression politiques. Aux Pays-Bas, par exemple, la redevance a été remplacée en 2000 par une dotation directement prélevée par le gouvernement sur le budget de l'État. La mainmise exercée depuis cette date par le gouvernement sur le budget de NPO a presque immédiatement donné lieu à une série de coupes drastiques dans le budget de cet organisme. En 2010 NPO a dû faire face à une réduction inopinée de 25% de son financement lors du changement de gouvernement (alors que le gouvernement sortant avait promis des fonds supplémentaires). De nouvelles coupes ont été imposées en 2012.

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

Les sources de revenus publiques et commerciales subissent le contrecoup de la crise économique mondiale, ce qui entraîne de nouvelles difficultés pour le secteur de la radiodiffusion publique. Mais les nouvelles difficultés permettent aussi l'émergence d'idées nouvelles concernant le financement des MSP. Dans certains pays (Finlande, Allemagne), les mécanismes de financement public ont été modifiés. Dans d'autres, de nouvelles solutions ont été trouvées pour compléter le financement public de base. En France et en Espagne, par exemple, il a été décidé de taxer, avec un succès toutefois mitigé dans la pratique, les revenus des opérateurs de télécommunications.⁴

1.3. PERCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Il est indispensable de prévoir un mode de perception efficace

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

La redevance peut être perçue de bien des façons différentes. Elle peut par exemple être recouvrée par une administration gouvernementale ou un ministère. Une telle solution étant toutefois susceptible de nuire à l'indépendance politique du MSP, il est préférable de faire appel à une société ou un organisme tiers jouant le rôle d'intermédiaire. En Finlande, ce sont les autorités fiscales qui recouvrent la contribution publique, mais le financement d'YLE n'entre pas dans le cadre des négociations budgétaires et lui est versé par l'intermédiaire du Fonds public pour la radio et la télévision, qui est un organisme indépendant. Il est également possible de créer un organisme tiers spécifiquement chargé de ce recouvrement (p. ex. Billag en Suisse⁵). Lorsqu'il est fait appel à une société indépendante exerçant dans un autre secteur d'activité, il est de mise d'éviter les éventuels conflits d'intérêts

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

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

⁵ Billag sera remplacé par Serafe dès 2019.

(une compagnie d'électricité peut par exemple constituer un choix plus judicieux qu'un opérateur de télécommunications).

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

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

Perception de la redevance

Différents systèmes de recouvrement:

- Perception par un service gouvernemental (p. ex. région belge de Wallonie, France, ex-Rép. youg. de Macédoine)
- Perception par une compagnie d'électricité (p. ex. Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine,⁶ Egypte, Grèce, Italie, Jordanie, Maroc, Portugal, Roumanie, Tunisie, Turquie)
- Perception par les services postaux (p. ex. République tchèque, Irlande, Pologne)
- Perception par une filiale du radiodiffuseur national (p. ex. Autriche, Suède)
- Perception par un service du radiodiffuseur national ou de son mandataire (p. ex. Croatie, Danemark, Norvège, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni)
- Perception par plusieurs radiodiffuseurs formant une co-entreprise (p. ex. Allemagne)
- Perception par une instance/société juridiquement indépendante (p. ex. Suisse)

⁶ Suite à un accord de juillet 2017, la perception de la redevance est passée des opérateurs télécom aux compagnies d'électricité (EBU MIS Licence Fee Report 2017).

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

2.1. CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE

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

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

2.2. MODERNE ET EN PRISE AVEC LA RÉALITÉ ?

Les mécanismes de financement des MSP à l'ère numérique

Les marchés de la radiodiffusion se développent rapidement, au fur et à mesure de l'accroissement de l'offre de services numériques attrayants. Il est important que le fondement du financement des MSP et les principes qui le sous-tendent reflètent cette évolution. Une telle constatation peut amener à s'interroger sur la pérennité d'une redevance dépendant de la détention d'un récepteur de télévision ou de radio à une époque où la réception du contenu radiodiffusé passe de plus en plus fréquemment par les ordinateurs ou les smartphones. À l'inverse, les consommateurs qui accèdent au contenu diffusé par les MSP uniquement sur des supports médiatiques nouveaux (c.-à-d. qui ne possèdent pas d'appareil de réception au sens traditionnel du terme) doivent contribuer au financement de ces MSP. Si elles ne sont pas rapidement prises en considération, de telles anomalies de financement pourraient poser de graves problèmes de sous-financement aux MSP. En septembre 2016, par exemple, le Royaume-Uni a introduit l'obligation de s'acquitter de la redevance pour l'utilisation de l'iPlayer en accès libre (télévision de rattrapage).

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

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

Personne ne souhaite financer des services dont il ne voit pas l'utilité. Dans certains pays, l'opinion publique commence à remettre de plus en plus vivement en cause l'obligation de financer un service par lequel elle ne se sent que peu concernée. Cette attitude est particulièrement fréquente chez les jeunes générations, qui accèdent à toutes les catégories de médias et d'informations grâce aux services en ligne, "over-the-top" et à la demande. Pour elles, les MSP traditionnels sont excessivement paternalistes et dépourvus d'intérêt. Cette évolution, qui vient s'ajouter aux décisions et influences politiques, remet en cause la raison d'être même des MSP. Dans certains pays, le message crucial concernant les MSP, à savoir leur importance pour la démocratie et la cohésion sociale et culturelle, est remis en question, et ce malgré une demande constante pour le contenu de la télévision linéaire et un haut niveau de confiance dans les MSP.

En parallèle, certains pays font face à un taux de fraude à la redevance élevé, par exemple en Pologne le taux atteint 65,5% et TVP n'a d'autre choix que de faire appel au financement publicitaire et commercial pour réaliser ses objectifs d'intérêt commun. En Italie, où la fraude à la redevance atteignait jusqu'à 30%, une réforme complète du système en 2016 a permis une réduction du montant de la redevance tout en assurant un financement plus important pour la Rai.

Mécanismes de financement en Finlande et en Allemagne

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

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

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

3. PRINCIPES DU FINANCEMENT PUBLIC DES MSP

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

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

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

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

Les pressions financières auxquelles sont soumis les MSP ont incité un certain nombre de pays à revoir leur mécanisme de financement public. Le changement n'en est pas pour autant une nécessité absolue. Dans de nombreux cas, le mécanisme continue à bien fonctionner.⁷ Dans d'autres, des discussions sont en cours ou des lois ont été adoptées permettant d'analyser et d'évaluer les mécanismes de financement existants (Autriche, Danemark, France, Irlande, Norvège et Suède, notamment). En juin 2015 les électeurs suisses ont accepté une révision de la loi fédérale sur la radio et la télévision, remplaçant la redevance sur la base d'un appareil de réception par une redevance générale. La nouvelle loi est entrée en vigueur en 2016. La Finlande et l'Allemagne ont mis en œuvre de vastes réformes en 2013 (voir ci-dessus).

Les quatre principes-clés du financement public

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

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

Il n'existe pas de solution unique en matière de financement des MSP

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

⁷ <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Why-the-licence-fee-is-the-best-way-to-fund-the-BBC>.

3.1. STABLE ET APPROPRIÉ

L'importance, pour les MSP, de disposer d'un financement stable et adapté, fixé à l'échelon national, n'a pas échappé au Conseil de l'Europe, dont les textes évoquent un éventail de modes de financement, qui peuvent notamment se présenter "sous la forme de contributions directes de l'État, de la redevance, d'activités générant un revenu ou de la combinaison de ces sources."⁸

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

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

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

Les règles de l'UE en matière d'aides d'État interdisent aux MSP de bénéficier d'un financement public dépassant les coûts nets de leur offre de services publics (avec un degré de souplesse opérationnelle raisonnable).⁹ Le mécanisme de financement public doit donc prévoir une méthode de calcul permettant de déterminer clairement les coûts nets engendrés par l'accomplissement de l'ensemble de la mission de service public. Cette méthode doit reposer sur un ensemble de paramètres comptables précis et transparents.

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

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

⁸ Voir p. ex. la Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009) et la Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres, 27 septembre 2006.

⁹ "En règle générale, la Commission considère qu'un montant représentant au maximum 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public peut être jugé nécessaire pour compenser les variations des charges et des recettes", Communication de la Commission sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 2009.

3.2. INDÉPENDANT ET LIBRE DE TOUTE INGÉRENCE POLITIQUE

L'un des éléments-clés de tout mécanisme de financement des MSP est son degré d'indépendance vis-à-vis de l'ingérence politique, comme l'affirment un grand nombre de normes européennes: *"Rappelant que les radiodiffuseurs de service public doivent être indépendants du gouvernement et pouvoir fonctionner sans ingérence politique de sa part, l'Assemblée souligne que leur modèle de financement doit refléter cette indépendance."*¹⁰

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

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

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

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

Il est évident qu'un pays peut parfois se trouver confronté à des crises économiques graves exigeant une réaction politique et économique d'une ampleur exceptionnelle. Dans de telles circonstances, il peut être difficile d'éviter que le budget des MSP ne soit soumis à des pressions politiques (quelles que soient les recommandations du comité d'experts). Toutefois, et comme le reconnaît la Cour constitutionnelle allemande,¹¹ les réductions ainsi imposées par le gouvernement (ou le parlement) ne peuvent être appliquées que dans des circonstances extraordinaires, p. ex. lorsque la charge économique est insoutenable pour le public. Ces réductions devraient toujours être appliquées proportionnellement à tous les services de l'État, ce qui permet d'éviter le risque que les réductions imposées aux MSP ne soient en réalité motivées par un parti pris politique.

¹⁰ Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009).

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

3.3. ÉQUITABLE ET JUSTIFIABLE

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

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

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

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

Dans certains pays, le modèle de l'abonnement, considéré comme plus équitable, est parfois proposé pour financer les MSP. Une telle proposition fait fi du rôle central joué par les MSP en tant que garants de la démocratie, de la cohésion sociale et des valeurs culturelles. Elle ne tient pas compte de la valeur universelle que revêtent les MSP. La contribution financière versée par l'ensemble des citoyens n'est pas que pour la production de contenu radiodiffusé, mais constitue un apport actif à la société stable, démocratique et pacifique dans laquelle ils souhaitent vivre. Les téléspectateurs des MSP ne sont pas de simples consommateurs, mais des citoyens: le contenu des MSP, à vocation universelle, n'est pas réservé à une élite de privilégiés.¹² En Europe, la modeste contribution moyenne mensuelle des citoyens au financement du service universel proposé par les MSP doit toujours être considérée dans ce contexte.

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

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

¹² Des études montrent qu'un service d'abonnement exigerait des tarifs nettement plus élevés pour fournir un service de qualité équivalente, voir <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Why-subscription-isnt-the-best-way-to-fund-the-BBC>. Or, une telle hausse réduirait "la disponibilité et l'accessibilité pour le grand public"; voir la Recommandation 1878 du Conseil de l'Europe sur le financement de la radiodiffusion de service public (2009), paragraphe 14.

**Aucune incidence
disproportionnée sur
la concurrence**

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

3.4. TRANSPARENT ET RESPONSABLE

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

La réglementation relative aux aides d'État de l'UE¹³ et les normes adoptées par le Conseil de l'Europe¹⁴ exigent la transparence du mécanisme de financement des MSP. De surcroît, la réglementation relative aux aides d'État oblige les MSP à tenir une comptabilité séparée pour leurs activités publiques et commerciales. Un radiodiffuseur est autorisé à se servir de recettes commerciales pour financer ses activités publiques, mais il ne peut financer ses activités commerciales grâce à ses fonds publics.

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

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

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

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

¹³ Voir la Communication de la Commission sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État 2009 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52009XC1027%2801%29>.

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

UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TÉLÉVISION

Case postale 45
L'Ancienne-Route 17A
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Suisse

T +41 (0)22 717 21 11
F +41 (0)22 747 40 00
E ebu@ebu.ch
www.ebu.ch

