



9.11.2000

DAJ/MW/sl

Original : anglais

FINANCEMENT DE LA RADIODIFFUSION DE SERVICE PUBLIC

<u>Sommaire</u>	<u>Page</u>
Résumé	2
1. Le financement de la radiodiffusion de service public n'est pas seulement une question d'argent	4
1.1 Le financement détermine le contenu	4
1.2 Le financement, un outil pour aiguiller la mission de service public?	5
1.3 Quand le financement public fait partie intégrante du système de radiodiffusion	6
1.4 Autres revenus des radiodiffuseurs de service public	7
1.5 Financement du service universel: rien à voir avec la radiodiffusion	8
2. Les différentes sources de financement	9
2.1 Redevance payée par les auditeurs et téléspectateurs	9
• Assujettis, rabais et exonérations	11
• Fixation du montant de la redevance	11
• Perception de la redevance	12
2.2 Licences d'exploitation payées par les opérateurs commerciaux	14
2.3 Autres sources de financement public	16
2.4 Publicité radiophonique et télévisée	17
2.5 Le parrainage	19
2.6 Produit des abonnements aux services payants	20
2.7 Autres revenus	21
2.8 Financement multisource ("mixed funding")	21

Résumé

Ce document présente les grandes lignes des différents systèmes de financement des radiodiffuseurs publics européens, fondamentalement différents des systèmes de financement des autres services d'intérêt général ("fonds de services universels" dans le secteur des télécommunications par exemple).

L'analyse part de l'hypothèse selon laquelle "le financement influence le contenu" et que le type de financement est lié à l'accomplissement de la mission de service public de radiodiffusion. Le choix du système de financement est donc perçu comme un important moyen d'influencer les activités des organismes publics de radiodiffusion, et en particulier le contenu de leurs programmes.

Un consensus s'est fait jour en Europe pour déclarer que les services publics de radiodiffusion ont besoin d'un cadre de financement approprié et fiable et que le financement public fait partie intégrante des systèmes de radiodiffusion publique. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont tous deux confirmé cette position dans des textes politiques et juridiques.

Dans ce document, nous allons étudier les implications, les avantages et les risques des diverses sources de financement suivantes :

- Redevances payées par les téléspectateurs / auditeurs
- Droits de concession versés par les opérateurs commerciaux
- Autres sources de financement public
- Publicité à la radio/télévision
- Parrainage radio/télévision
- Cotisations des services payants.

L'utilisation des termes "public" et "commercial", s'agissant des activités d'organismes publics de radiodiffusion et de leurs sources de financement, doit être explicitée :

Les revenus provenant du budget de l'Etat ou d'autres fonds publics, ou des contributions obligatoires des téléspectateurs et des auditeurs (redevance de radiodiffusion), sont généralement qualifiés de "revenus publics". Par contraste, les recettes tirées de transactions contractuelles commerciales (publicité, parrainage, ventes de programmes, etc.) sont traditionnellement appelées "revenus commerciaux".

Le fait que ces revenus commerciaux proviennent d'un service de radiodiffusion ou servent à le financer, ne signifie pas cependant que ce service lui-même est de nature commerciale. Ce point est souvent à l'origine de malentendus. En Europe, le modèle prédominant de financement des radiodiffuseurs publics est un système mixte, les revenus publics et commerciaux se combinant pour financer les activités de ce service public. Pour considérer un service comme public ou commercial, on ne tiendra compte que du fait qu'il se conforme ou non au mandat de service public tel qu'il est défini juridiquement et spécifié par les organes compétents de l'Etat en question.

En d'autres termes, des "revenus commerciaux" peuvent contribuer au financement des services publics, mais les "revenus publics", octroyés pour remplir une mission de service public, ne doivent pas servir à financer des services en dehors de cette mission. Lorsque des radiodiffuseurs publics entreprennent des activités sortant du cadre de leur mandat de service public, ils doivent séparer leurs comptes de manière claire. (Cette exigence découle également de la récente Directive européenne sur la transparence financière.)

La prédominance de financements mixtes en Europe peut s'expliquer par les éléments suivants :

- Dans de nombreux pays, une seule source de financement ne fournirait pas des fonds suffisants pour assurer l'accomplissement de la mission de service public.
- Le recours à une source de financement particulière entraîne une dépendance qui risque de menacer l'indépendance du radiodiffuseur et la bonne exécution de son mandat.
- La combinaison de différentes sources de financement peut stimuler le degré d'attention portée aux divers aspects du mandat de service public.
- Un système de financement mixte peut être considéré comme plus fiable dans un environnement en pleine évolution, dans lequel certaines sources risquent de se tarir brusquement alors que d'autres s'accroissent et que de nouvelles apparaissent.

En revanche, ce document ne prétend pas approfondir l'analyse des questions qui procèdent de l'application des règles de l'Union européenne relatives aux aides d'Etat (par exemple, les décisions de la Commission européenne qui confirment la compatibilité du financement public avec les règles communautaires, dans le cas du Portugal¹, de l'Allemagne² et du Royaume-Uni³, ou encore les plaintes à l'examen dans le cas de la France, de l'Italie, de l'Espagne, et d'autres affaires). Nous n'y suggérerons pas non plus des solutions spécifiques pour le futur à propos, par exemple, du financement des nouveaux services nés sous le signe du numérique et de la convergence.

¹ La décision de la Commission européenne du 7 novembre 1996, qui concluait à la compatibilité du financement public de la RTP, a été annulée par le Tribunal de première instance, pour vice de forme (Arrêt du 10 mai 2000, dans l'affaire T-46/97, SIC c. Commission).

² Dans sa décision du 24 février 1999 dans l'affaire 70/98, la Commission européenne concluait à la conformité du financement public des deux nouvelles chaînes thématiques de l'ARD et de la ZDF (*Kinderkanal* et *Phoenix*).

³ Dans sa décision du 29 septembre 1999 dans l'affaire 88/98, la Commission européenne a conclu à la conformité du financement public de la nouvelle chaîne d'informations en continu de la BBC (*News 24*).

1. Le financement de la radiodiffusion de service public n'est pas seulement une question d'argent

Financer la radiodiffusion de service public n'est pas seulement lui donner les moyens financiers nécessaires pour remplir sa mission de service public. Ce qui compte, ce sont les sources de financement et leurs modalités d'octroi, car ce sont elles qui déterminent la structure des organismes publics de radiodiffusion et leurs activités dans le domaine des programmes. Voilà pourquoi le choix du mode de financement est une des clés de voûte de la radiodiffusion de service public.

1.1 Le financement détermine le contenu

S'il faut évidemment de *l'argent en suffisance* pour remplir la mission de service public, la *manière dont on l'obtient* joue aussi son rôle.

"Qui paye décide" est certes un principe qu'on ne peut automatiquement appliquer à la radiodiffusion, mais il n'en reste pas moins que le mode de financement peut influencer la programmation. Les journalistes et gestionnaires de la radiodiffusion savent bien qui en définitive paie leur salaire: les auditeurs et les téléspectateurs, le gouvernement, ou encore les annonceurs. Aux liens et aux affinités plutôt subjectives peuvent s'ajouter de sévères pressions économiques rattachées à des sources de financement spécifiques.

Ainsi, plus un organisme de radiodiffusion sera-t-il tributaire des recettes publicitaires ou du parrainage, plus le pressera-t-on de faire grimper l'audimat parmi les groupes de la population qui sont la cible de choix des annonceurs. D'où une "déformation" typique de la grille des programmes (notamment sur les chaînes généralistes), où s'inscriront de préférence des émissions populaires ou "bon marché", les programmes plus difficiles, provocateurs ou expérimentaux faisant figure de grands absents, au détriment des intérêts de certains groupes d'âge et des minorités. Le résultat se résume en un mot: "commercialisation".

De même, le radiodiffuseur public financé uniquement par la publicité ou le parrainage aura du mal à répondre aux besoins minoritaires et à offrir des programmes de qualité qui se démarquent de l'offre des radiodiffuseurs commerciaux.

Mais pour son collègue qui vit essentiellement de ce que lui donne directement l'Etat, le parcours n'est pas non plus sans risque: les pouvoirs publics ou les partis politiques peuvent se servir de ce "levier" financier pour influencer les lignes de conduite journalistiques. Même sans subir cette manipulation, les organismes de radiodiffusion voudront peut-être "plaire" à ceux qui ont le pouvoir de décider de leur financement. Ils seront peut-être portés à taire les informations "négatives", à éviter les programmes qui se montrent critiques vis-à-vis du gouvernement ou qui pourraient déplaire à ceux qui sont au pouvoir (phénomène de l'autocensure ou de l'auto-adaptation).

Le système de financement est donc un des facteurs qui détermine comment et dans quelle mesure la mission de service public s'accomplit.

La mission du service public a beau être définie dans la loi, avec des exigences de neutralité et de pluralisme politique, de qualité aussi et de priorité à donner à des critères non commerciaux, le risque de pressions financières demeure. Cette mission, définie par le législateur, peut donc se heurter aux réalités du système de financement.

La mission du service public comporte des exigences et des objectifs quant au contenu, qui sont fonction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société. Des besoins complexes, changeants et impossibles à cerner une bonne fois pour toutes. De même faut-il sans cesse revoir les méthodes permettant de répondre concrètement à ces besoins. Il est donc impossible d'enfermer la mission du service public, en termes de contenu, dans l'étroitesse d'une définition statique, ou de quantifier des exigences programmatiques telles que la qualité, le pluralisme, la programmation diversifiée et équilibrée, la prise en compte des intérêts de la majorité et des minorités, etc.

C'est pourquoi l'interprétation, la mise en oeuvre et l'évaluation régulière de la mission peuvent avoir plus de poids que la définition légale de cette mission. D'où l'importance de sauvegardes au niveau de la structure et des procédures, et d'un système de financement approprié.

1.2 Le financement, un outil pour aiguiller la mission de service public?

S'il dépend des finances que la mission de service public s'accomplisse de telle manière ou d'une autre, le système de financement peut être un outil pour récolter ce que l'on espère. C'est l'un des principaux moyens de déterminer le "comportement" ou la "programmation" des organismes de radiodiffusion.

Dans l'idéal, le système de financement devrait être stable et sûr; il ne devrait pas exposer les radiodiffuseurs du service public à des pressions politiques, ni les laisser ployer sous le joug des forces du marché ou des pressions économiques. Au contraire, il devrait les inciter à accomplir leur mission d'une façon qui épouse parfaitement les besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, sous-entendu de toutes les couches sociales. Il devrait aussi être assez dynamique pour permettre aux radiodiffuseurs du service public de rester compétitifs et aptes à relever le défi des nouveaux développements et besoins.

La redevance, également appelée "redevance radio-télévision" ou "redevance de réception", est souvent vue comme un moyen de financement *sui generis* qui colle le mieux au rôle du radiodiffuseur de service public qui doit servir la société dans son ensemble et proposer quelque chose à chacun de ses membres. Le fait que cette redevance soit payée par les auditeurs et les téléspectateurs resserre encore les liens entre l'organisme de radiodiffusion et le public qui justifie son existence, même si c'est le Parlement ou d'autres institutions publiques qui en fixe le montant. Sans cesse, les journalistes et les gestionnaires de la radiodiffusion sont rendus attentifs à deux choses: à qui sont destinés les programmes, et qui en définitive doit en être satisfait. Et les auditeurs et téléspectateurs savent où va leur argent, ils peuvent estimer la valeur du produit, dire ce qu'ils sont en droit d'attendre. Il est donc logique que ce mode de financement soit souvent assorti de mécanismes spécifiques qui garantissent que le radiodiffuseur public réponde de ses actes devant le public, c'est-à-dire devant les divers groupes sociaux.

1.3 Quand le financement public fait partie intégrante du système de radiodiffusion

L'importance des modalités de financement pour l'accomplissement de la mission de service public est reconnue dans plusieurs textes politiques et législatifs de portée européenne.

Le premier instrument paneuropéen à s'être préoccupé de la radiodiffusion de service public est la *Résolution sur l'avenir du service public de la radiodiffusion*, adoptée à Prague en 1994⁴. Résolution dont les éléments essentiels ont été depuis lors réaffirmés en maintes occasions et qui reste une référence sûre. On y relève la nécessité, pour les Etats, de maintenir et, si nécessaire, d'établir un cadre de financement sûr et approprié garantissant aux organismes de radiodiffusion de service public les moyens nécessaires à l'exécution de leur mission. Dans ce contexte, la résolution reconnaît la possibilité de diverses sources de financement: redevance, subventions publiques, recettes publicitaires et parrainage, produit des ventes de productions audiovisuelles, etc.

En 1996, la *Recommandation No. R(96)10 du Conseil de l'Europe concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion* a apporté une nouvelle série de lignes directrices.⁵ Sans chercher à privilégier une méthode de financement spécifique, elle souligne la nécessité de sauvegardes pour garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des radiodiffuseurs de service public. S'agissant en particulier du financement public (redevance et contributions émergeant au budget de l'Etat), elle demande des garde-fous en ce qui concerne le pouvoir de décision des autorités publiques, les critères servant à fixer le montant du financement, la continuité du financement, le contrôle financier, etc.

Enfin, le *Protocole d'Amsterdam de 1997 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres*, qui fait partie du nouveau Traité CE entré en vigueur le 1er mai 1999, réaffirme qu'il appartient aux Etats membres d'organiser la radiodiffusion de service public, d'en définir la mission et de pourvoir à son financement. La finalité première de ce protocole est de définir les sphères de compétence des institutions européennes et des Etats membres dans le secteur de la radiodiffusion de service public, notamment en ce qui concerne l'application des règles de concurrence européennes (y compris les règles sur les aides d'Etat). Parallèlement, le protocole reconnaît les liens entre la mission, l'organisation et le financement.

Dans son préambule, le protocole cite le critère majeur qui doit présider à la mise en place d'un service public de radiodiffusion, en l'occurrence les besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société, et la nécessité de préserver le pluralisme des médias. La mission de service public, qu'il appartient à chaque Etat membre de définir, est donc intimement liée aux besoins de chaque société en matière de communications. L'organisation de la radiodiffusion de service public et l'apport de fonds doivent être considérés comme un moyen d'assurer l'accomplissement de cette mission. Et le choix du mode de financement est donc étroitement lié à l'organisation de la radiodiffusion de service public.

⁴ Résolution N° 1, adoptée à la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse organisée par le Conseil de l'Europe à Prague, les 7 et 8 décembre 1994. Ce document est disponible sur le site web de la Division Média du Conseil de l'Europe (<http://www.humanrights.coe.int/media/>) sous "intergovernmental work".

⁵ En particulier, les lignes directrices 17 et 18 et l'Exposé des motifs de la Recommandation. La Recommandation et l'Exposé des motifs sont disponibles sur le site web susmentionné, sous "basic texts".

Bien que le protocole emploie le terme neutre de "financement", ce qui inclut les apports financiers de l'Etat au même titre que les revenus commerciaux, il est bien évident que dans le contexte de son adoption, il visait surtout le financement public ou mixte.⁶ Il est clair que dans un environnement concurrentiel à tout le moins, un radiodiffuseur ne peut pas s'acquitter d'une mission publique sans que les pouvoirs publics n'apportent leur écot. Il suffit de voir à quelles difficultés ont été confrontés les radiodiffuseurs publics essentiellement financés par la publicité et le parrainage, en particulier dans les pays qui n'avaient pas de tradition de redevance (l'Espagne, par exemple), lorsque la radiodiffusion commerciale a fait son entrée. Il y a aussi des pays où l'on s'efforce d'accroître la part des fonds publics afin d'être moins tributaire des revenus commerciaux, et d'accentuer le caractère de service public (c'est le cas notamment de la France).

1.4 Autres revenus des radiodiffuseurs de service public

Les revenus que les radiodiffuseurs publics obtiennent par la publicité, le parrainage, la vente de programmes, les participations, etc. sont souvent qualifiés de "revenus commerciaux" par opposition aux "revenus publics" générés par la redevance, les subventions gouvernementales, etc. La caractéristique de ces revenus est qu'ils sont réalisés par le biais de transactions contractuelles sur le marché et sont tributaires des prix du marché.⁷

Utiliser ces revenus pour financer les services publics équivaut à diminuer la masse de financement public nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public. Ces revenus sont pris en compte dans les décisions sur le niveau de financement public. Un financement mixte de ce genre ne peut donc être qualifié de financement "dual" (terme souvent employé par ses détracteurs) puisqu'il ne conduit pas à faire payer deux fois les mêmes programmes ou services.

Il importe à cet égard de distinguer les cas où les "*revenus commerciaux*" contribuent au financement des services publics de radiodiffusion (c.-à-d. les services qui font partie de la mission de service public telle qu'elle a été définie) de ceux où les radiodiffuseurs publics fournissent des "*services commerciaux*" (c.-à-d. des services sortant du cadre de la mission de service public).

Les organismes de radiodiffusion publics peuvent être autorisés à offrir de tels services ne s'inscrivant pas dans leur mission de service public. Dans ce cas, ils doivent toutefois clairement séparer les services commerciaux des services publics. Cela se fait normalement par une séparation *structurelle* (filiales, participations croisées, etc.). Le minimum exigé est une séparation *financière* efficace pour éviter les subventions croisées de services commerciaux à partir de fonds destinés à l'offre de services publics. L'exigence de séparation des comptes posée aux prestataires de services publics qui offrent également des services hors mission de service public a récemment été établie, pour tous les secteurs, dans une Directive de la Commission européenne.⁸

⁶ L'adoption du protocole était une réaction des Etats membres aux plaintes déposées auprès de la Commission européenne par quelques radiodiffuseurs commerciaux au sujet des systèmes de financement public ou mixte prévalant dans certains Etats membres, qui, disaient-ils, sont incompatibles avec les règles du Traité CE concernant la concurrence et les aides d'Etat.

⁷ On peut aussi rendre le financement public tributaire de l'évolution du marché, comme dans le cas de l'indexation de la redevance ou du financement indirect venant des radiodiffuseurs commerciaux (licences d'exploitation). Voir ci-après.

⁸ Directive communautaire 2000/52/CE du 26 juillet 2000 sur la transparence financière dans certaines entreprises (portant modification de la Directive communautaire 80/723/CEE), parue dans le *Journal Officiel* des Communautés européennes N° L 193/75 du 29 juillet 2000.

Les "revenus commerciaux", autrement dit, peuvent aider à financer les services publics, mais les "revenus publics" affectés à la prestation de services publics ne doivent pas servir à financer des services ne s'inscrivant pas dans la mission de service public.

Par conséquent, pour éviter tout malentendu, les termes "revenus commerciaux" et "services commerciaux" (ou activité commerciale) doivent être clairement différenciés. Le fait qu'un service de radiodiffusion soit (en partie) financé par des recettes publicitaires ne fait pas de lui un service (en partie) commercial. Ce qui compte, à cet égard, c'est de savoir si le service en question reste dans les limites de la mission de service public qui a été assignée à un radiodiffuseur, ou s'il en sort.

1.5 Financement du service universel: rien à voir avec la radiodiffusion

La mission de service public à la radiodiffusion se démarque radicalement des obligations de service universel dans les télécommunications et d'autres domaines. Ainsi en va-t-il des moyens de financement.

Si la première s'articule autour des programmes et de la fourniture de contenus, les secondes concernent l'accès aux réseaux (y compris les services minima fournis sur ces réseaux). Dans sa réponse au Livre vert sur la convergence, l'UER explicitait ces différences.⁹

Le cadre réglementaire que l'Union européenne a défini pour les télécommunications demande aux autorités de réglementation nationales d'exiger des opérateurs de réseaux qu'ils mettent à la disposition de tous les utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique, un ensemble de

⁹ Voici les extraits de la [réponse de l'UER au Livre vert sur la convergence \(avril 1998\)](#) à propos de la question 6 (Une approche axée sur la notion de service universel serait-elle plus appropriée?):

"L'établissement de parallèles entre les réglementations sur les télécommunications et la radiodiffusion n'est pas quelque chose qui pourrait se justifier par la convergence. Puisque le droit des télécommunications traite de transport et que le droit de la radiodiffusion traite de contenu, il n'est pas possible de transposer des solutions juridiques d'un secteur à l'autre.

Un exemple est le service universel, en télécommunications, par rapport au service public, en radiodiffusion. Le seul aspect de "service universel" de la mission de service public confiée en radiodiffusion est l'obligation de couvrir, dans la mesure du possible, l'ensemble (national, régional) de la population. Il s'agit d'une obligation technique quantifiable et que l'on peut exiger d'un prestataire donné de services de retransmission (terrestre). En revanche, les principaux éléments de la mission de service public (fonctions démocratiques, sociales et culturelles, qualité et diversité, pluralisme interne, transparence, etc.) ne sont pas clairement définissables et quantifiables. Il y a de nombreuses façons originales de parvenir aux objectifs donnés dans l'ensemble de l'offre de programmes, et les résultats ne sont pas objectivement mesurables. Par conséquent, c'est essentiellement la structure de l'organisation et du financement d'un radiodiffuseur de service public (séparation d'avec l'Etat et, dans une certaine mesure, d'avec les forces du marché) qui permet de traduire la mission de service public en une programmation concrète et de garantir que tous les moyens disponibles sont utilisés dans l'intérêt public pour remplir cette mission. Les structures particulières des radiodiffuseurs de service public (sauvegardes de pluralisme interne, transparence, comptabilité publique, financement public, buts non lucratifs, etc.) permettent de concilier la réalisation des objectifs donnés relatifs au contenu, et l'indépendance éditoriale.

Cela signifie que les solutions retenues pour les obligations de service universel dans le domaine des télécommunications ne peuvent s'appliquer aux aspects liés au contenu et à l'organisation de la mission fixée à la radiodiffusion de service public. Cette dimension de la mission de service public ne peut être satisfaite que par l'entremise d'un organisme à but spécifiquement non lucratif. Elle ne peut être morcelée en plusieurs obligations quantifiées et être soumise à des appels d'offres."

services minimum, d'une qualité technique précisée, à un prix abordable. Cet ensemble de services minimum est spécifié dans la législation de l'UE et comprend actuellement le raccordement au réseau téléphonique public fixe, avec téléphonie vocale, transmission de données par télécopieur et transmission de données par la bande vocale via modem (accès à l'Internet) ainsi que des services connexes tels que l'accès aux numéros d'urgence, l'assistance d'un opérateur, les services de renseignements et d'annuaires, et les postes téléphoniques publics payants.¹⁰ La législation de l'UE donne aux autorités réglementaires nationales la faculté de créer un "fonds de compensation" du service universel, alimenté par les contributions de tous les opérateurs, pour dédommager le prestataire d'un service universel pour qui la fourniture de ce service représenterait une charge inéquitable.¹¹ Peu d'autorités réglementaires ont cependant mis en place de tels mécanismes de compensation.

L'accès universel aux services est un élément essentiel de la radiodiffusion de service public, mais vu sous l'angle du contenu, cet aspect passe au second plan. C'est un corollaire, procédant de la couverture technique, de l'obligation de fournir des programmes à *tous*. Les radiodiffuseurs publics ont normalement l'obligation de couvrir l'ensemble du territoire (national, régional), à tout le moins avec leurs principaux services de programmes.¹² Cet accès universel a traditionnellement été réalisé par des réseaux de transmission terrestres. Avec les nouvelles méthodes de transmission (satellite, câble) et la technologie numérique sont venues de nouvelles questions auxquelles ont cherché réponse, entre autres, les règles d'obligation de distribution ("must-carry") pour les réseaux de télévision par câble, les règles concernant les décodeurs numériques dont il est exigé qu'ils puissent visualiser des signaux émis en clair¹³, et les règles relatives à l'accès aux services publics de radiodiffusion par les guides électroniques de programmes. On relèvera également que beaucoup de radiodiffuseurs ne sont pas eux-mêmes exploitants de réseaux ni prestataires de services de transmission, contrairement aux opérateurs des télécommunications.¹⁴ Autre différence, les exigences de couverture universelle en radiodiffusion ne trouvent pas de définition au niveau de l'UE (conséquence logique du fait que la mission de service public est définie par les Etats membres).

2. Les différentes sources de financement

2.1 Redevance payée par les auditeurs et téléspectateurs

La redevance¹⁵ est le mode de financement traditionnel de la radiodiffusion de service public, souvent considéré comme le plus approprié. La plupart des pays européens l'ont adopté, si on excepte l'Espagne, le Luxembourg et (en ce qui concerne la télévision) le Portugal. Dans quelques

¹⁰ Voir les articles 2 et 3 de la Directive sur la téléphonie vocale (Directive 98/10/CE).

¹¹ Voir l'article 5(1) de la Directive sur l'interconnexion (Directive 97/33/CE).

¹² Voir aussi l'[article 3§3\(a\) des Statuts de l'UER](#) et de la [Réglementation dans le cadre de l'article 3§4](#).

¹³ Voir l'article 4(a) de la Directive sur les normes de télévision (Directive 95/47/CE).

¹⁴ Selon une récente enquête du Service de l'information stratégique de l'UER, la liste des membres de l'UER, dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE, qui sont propriétaires et exploitants d'un réseau terrestre pour la transmission de leurs services de *télévision*, s'établit comme suit: ORF, RTBF, VRT, YLE, ARD (Première chaîne), ERT, RAI et RTE. En ce qui concerne les services de *radio*, il y a davantage de membres qui exploitent leur propre réseau de transmission.

¹⁵ Le terme "redevance" doit être compris ici comme incluant tous les types de contributions ou de taxes spéciales, quelle que soit leur désignation dans la loi nationale, auxquelles sont assujettis les téléspectateurs et/ou les auditeurs qui reçoivent (ou qui sont équipés pour recevoir) les services de radiodiffusion, et dont le produit sert, directement ou indirectement, entièrement ou en partie, à financer la radiodiffusion de service public.

pays, la redevance est une taxe qui s'ajoute à la facture d'électricité (et parfois calculée en pourcentage du montant de cette facture); il s'agit là d'une méthode tout à fait particulière de perception de la redevance (voir ci-après). Aux Pays-Bas, le Parlement a décidé de remplacer la redevance de radiodiffusion classique par une taxe spéciale ajoutée à l'impôt sur le revenu.¹⁶

A l'origine, la redevance était conçue comme un paiement dû à l'Etat pour *avoir le droit* de recevoir les services de radio et de télévision. Mais aujourd'hui, avec la liberté d'information proclamée dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, il serait difficile d'imaginer que pour recevoir des services radiophoniques et télévisuels il faille obtenir l'autorisation des pouvoirs publics. De ce fait, la redevance est maintenant généralement considérée soit comme une rémunération pour (pouvoir) recevoir les services de la radiodiffusion publique, soit comme une contribution spéciale au financement des services publics de radiodiffusion ou encore comme une sorte d'impôt affecté (en totalité ou en partie) au financement de la radiodiffusion de service public. Les foyers équipés de postes de radio/télévision doivent payer cette redevance (alias contribution, ou impôt) même s'ils ne reçoivent pas en fait (ou ne souhaitent pas recevoir) les services de la radiodiffusion publique. C'est cet élément de *solidarité* (ou, comme le disent ses détracteurs, ce caractère involontaire) qui fait la différence entre la redevance et les abonnements payés aux fournisseurs de télévision commerciale à péage.

La plupart des pays font une distinction entre redevance radio et redevance TV. Exceptionnellement, on trouve des redevances uniquement pour la radio (au Portugal, par exemple) ou uniquement pour la télévision (exemple: la Finlande). Une question qui a été posée récemment est de savoir si les nouveaux services numérique et en ligne proposés par les radiodiffuseurs publics doivent être financés par la redevance générale radio et/ou télévision (bien que les foyers TV équipés en mode analogique n'y aient pas accès), ou s'il faut les financer autrement, par exemple par des paiements demandés aux foyers techniquement équipés pour recevoir ces services (voir à ce propos les discussions sur l'introduction d'une "redevance numérique" au Royaume-Uni).¹⁷

Une partie du produit de la redevance trouve parfois d'autres affectations, servant par exemple à financer les activités des autorités de la radiodiffusion/des médias (en Allemagne, par exemple), des programmes d'aide aux productions et aux archives audiovisuelles (exemple: l'INA, en France) ou l'extension de la couverture des transmissions terrestres, ou encore à alimenter le budget général de l'Etat.

Le montant de la redevance devant rester socialement acceptable, il est normalement impossible de pourvoir à la totalité des besoins financiers de la mission de service public avec la seule redevance. C'est d'autant plus vrai pour les petits pays, les pays à plusieurs régions linguistiques ou culturelles, les pays à système décentralisé (Etats fédéraux) et les pays à faible revenu par habitant.¹⁸

¹⁶ Le nouveau système, entré en vigueur le 1er janvier 2000, garantit à la NOS un montant fixe de financement public, indexé au taux d'inflation et intégré dans l'impôt sur le revenu.

¹⁷ L'introduction d'une redevance séparée pour les services numériques était proposée dans le rapport préparé par le Groupe d'étude indépendant présidé par M. Gavyn Davies ("The future funding of the BBC", juillet 1999) à l'intention du ministère de la Culture, des Médias et du Sport. Bien qu'un supplément pour le numérique fût considéré comme une façon plus équitable de financer les nouveaux services numériques qu'un apport de fonds pris sur le produit de la redevance générale, l'idée en a été vigoureusement combattue par les concurrents commerciaux, qui craignaient qu'elle décourage les gens de se mettre à la télévision numérique. Le Gouvernement britannique renonça à cette idée en février 2000, proposant en lieu et place une hausse de la redevance générale.

¹⁸ Ce n'est qu'au Royaume-Uni (BBC), en Norvège (NRK) et en Suède (SVT) qu'il semble possible de couvrir plus ou moins la totalité des besoins financiers actuels à l'aide du seul produit de la redevance.

- ***Assujettis, rabais et exonérations***

Etant obligatoire, la redevance a besoin d'une base légale. L'obligation de la payer doit être spécifiée dans la loi. Une condition de l'assujettissement est souvent la possession d'un équipement de réception (poste de radio ou téléviseur); mais il faudra peut-être revenir sur la définition de l'équipement de réception puisqu'il est possible de recevoir la radio et, de plus en plus, la télévision, par ordinateur personnel.

Dans le cadre du principe général de solidarité, il existe normalement des cas où l'on peut être dispensé de payer la redevance, ou bénéficier d'une réduction. Ces réductions et/ou exonérations ont été prévues avant tout pour des raisons sociales, c'est-à-dire, pour les ménages dont le revenu annuel est en-dessous d'un certain montant, ou pour les personnes qui touchent des indemnités au titre de la sécurité sociale. D'autres critères possibles ouvrant le droit à des réductions ou des exonérations sont l'âge, l'invalidité, le chômage et la retraite. Dans certains pays, le manque à gagner que subit le radiodiffuseur du fait de ces réductions et exonérations est compensé par des versements émergeant au budget de l'Etat (c'est le cas, par exemple, en Irlande et en France).

- ***Fixation du montant de la redevance***

Le montant de la redevance est souvent aussi spécifié dans la loi et s'il ne l'est pas, du moins les critères et modalités de fixation sont-ils normalement définis dans la législation. Dans beaucoup de pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, etc.), c'est le Parlement qui fixe le montant, soit pour un certain nombre d'années soit pour une période illimitée. Ailleurs, c'est le Gouvernement ou un Ministère qui s'en charge. Ce n'est donc pas le radiodiffuseur de service public qui décide en la matière.

Pour fixer le montant de la redevance, l'argent nécessaire à l'exécution de la mission de service public est le premier critère retenu. Les revenus que le radiodiffuseur peut raisonnablement espérer par d'autres filières (notamment la publicité et le parrainage) doivent évidemment aussi entrer en ligne de compte. Normalement, le radiodiffuseur public doit préciser (et justifier) ses besoins financiers et anticiper d'autres sources de revenus possibles.

Le fait qu'une décision politique (émanant normalement du Parlement) doive être prise au sujet de la redevance, en particulier pour la mettre en phase avec la hausse des coûts et/ou une extension des tâches, expose la radiodiffusion de service public au risque de pressions politiques. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays se sont efforcés de rendre le processus décisionnel aussi objectif et transparent que possible, en prévoyant notamment des consultations en bonne et due forme avec les organismes de radiodiffusion publics, comme le veut la Recommandation du Conseil de l'Europe à laquelle il était fait allusion précédemment.¹⁹ L'on a également tenté d'introduire des mécanismes

¹⁹ Recommandation No. R(96)10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion. Voir ci-dessus.

automatiques pour éviter la dépendance par rapport à des prises de décision *ad hoc*, l'un de ces mécanismes étant l'adaptation automatique à l'inflation. Force est d'admettre à ce propos que les coûts dans le secteur de la radiodiffusion ont généralement augmenté à un rythme bien plus rapide que dans le secteur économique en général, ce qui laisse pressentir une adaptation dont la barre sera fixée *plus haut* que le taux d'inflation *général*.²⁰

La Cour constitutionnelle allemande, dans son jugement rendu le 22 février 1994, posa des exigences types pour le processus décisionnel, qui devaient sauvegarder l'indépendance de la radiodiffusion de service public à l'égard des pouvoirs publics. La Cour prit comme point de départ l'étroite connexion et l'interdépendance entre l'autonomie de programmation et l'apport de fonds. L'Etat, dans son rôle de gardien de la liberté de la radiodiffusion, doit garantir à la radiodiffusion de service public des ressources financières en suffisance. Or son pouvoir de décision en ce domaine peut être un moyen de gagner de l'influence dans la politique de programmes des radiodiffuseurs. En l'espèce, la Cour a jugé nécessaire que les législateurs des *Länder* revoient le système et mettent en place des sauvegardes supplémentaires. Consciente que la fixation du montant de la redevance d'après des critères matériels se heurte à certaines limites pratiques, la Cour a estimé qu'une *structuration appropriée du processus décisionnel* est la façon la plus efficace de garantir des décisions pertinentes et d'éviter les abus. A la suite de ce jugement, les *Länder* ont renforcé les pouvoirs et l'autonomie de la Commission "KEF". Celle-ci est chargée de vérifier et d'évaluer les besoins financiers (tels que les ont formulés les radiodiffuseurs publics) et de recommander les ajustements nécessaires en ce qui concerne les redevances. (Le montant de la redevance est fixé par un Traité entre les *Länder*, signé par les Ministres-Présidents et ratifiés par les Parlements de tous les *Länder*). Bien que ces recommandations ne soient pas contraignantes sur le plan juridique, les législateurs peuvent difficilement les ignorer.²¹

- ***Perception de la redevance***

Compte tenu du contexte historique de la redevance, il n'est pas étonnant que sa perception ait souvent été confiée, dans le passé, aux PTT nationales. Toutefois, cette solution a perdu sa justification première avec l'évolution de la nature de la redevance (qui, d'une taxe de télécommunications, est devenue un outil de financement de la radiodiffusion de service public), la séparation des fonctions réglementaires et opérationnelles dans le secteur des télécommunications, et la transformation des PTT qui sont passées d'une situation de monopole à une série de sociétés commerciales concurrentes sur un marché libéralisé.

Les options sont les suivantes:

- (a) perception par les radiodiffuseurs publics eux-mêmes, ou par un organisme de perception spécialement créé par eux (par exemple le GEZ en Allemagne)²²;

²⁰ En février 2000, par exemple, le Gouvernement britannique a annoncé qu'il prévoyait dans les années à venir une hausse de la redevance de 1,5% supérieure au taux d'inflation.

²¹ Ces changements ont été amenés par le Troisième Traité portant modification du Traité inter-Länder sur la radiodiffusion qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

²² Cette option gagne du terrain; de pareils systèmes ont été institués par exemple au Danemark, en Norvège, en Suède, en Slovaquie, en Croatie, en Slovénie et en Israël (statistiques de 1998).

- (b) perception par les pouvoirs publics (notamment le fisc ou les autorités de l'audiovisuel)²³;
- (c) perception par des tiers chargés par la loi du prélèvement des taxes (par exemple: Compagnies d'électricité²⁴, Postes/Télécommunications²⁵ ou autres services publics);
- (d) perception par des tiers mandatés à cet effet dans le cadre d'une procédure de marché public.

Il semble que la perception par les Compagnies d'électricité peut être une bonne solution, notamment dans les pays dont l'infrastructure administrative est peu développée. Les choses pourraient cependant se compliquer dans le futur avec la libéralisation du marché de l'électricité. Quel que soit l'organe chargé de la perception, il faut lui donner les pouvoirs adéquats pour un travail efficace; il doit notamment avoir accès aux renseignements des autorités d'enregistrement (à moins qu'il n'ait lui-même réuni les informations nécessaires, comme c'était habituellement le cas des Compagnies d'électricité et des autres services publics en situation de monopole ou de quasi monopole).

Compte tenu de l'origine de la redevance et du fait que son produit n'est pas toujours utilisé exclusivement pour financer la radiodiffusion de service public, de nombreux pays ont fait en sorte que ces recettes n'aillent pas directement aux radiodiffuseurs publics, mais transitent par le budget de l'Etat ou par un Fonds spécial.²⁶

Principaux avantages

Le produit de la redevance est stable et sûr, prévisible, moins volatile que les autres sources de financement. Le bénéficiaire dépend moins des recettes publicitaires et des subventions étatiques. La redevance crée un lien additionnel entre les organismes de radiodiffusion publics et leurs auditeurs et téléspectateurs. Dans la plupart des pays, la redevance est bien acceptée par le public.

Principaux inconvénients

Les recettes sont statiques (le nombre de foyers radio/TV n'augmente plus sensiblement) avec un faible potentiel de croissance. Les hausses de la redevance peuvent s'avérer impopulaires et politiquement difficiles à appliquer. La nécessité d'adapter périodiquement la redevance peut créer une dépendance vis-à-vis des institutions étatiques, en l'absence de mécanismes adéquats garantissant une prise de décision objective et en toute indépendance. Les règles de l'UE sur les aides d'Etat peuvent créer des complications et engendrer l'incertitude. La perception de la redevance peut être difficile à organiser, avec un risque important d'évasion²⁷. La redevance risque avec le temps d'être moins bien acceptée, politiquement et socialement (ses détracteurs pourraient à la longue la juger anachronique dans l'environnement numérique).

²³ Par exemple, en France et en Belgique (statistiques de 1998).

²⁴ Par exemple: Grèce, Chypre, Turquie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Algérie, Maroc, Egypte (statistiques de 1998).

²⁵ Par exemple: Pologne, République tchèque, Hongrie, Italie et Autriche (statistiques de 1998). En Autriche, le système a changé depuis et c'est maintenant un bureau de perception, dont l'ORF est copropriétaire, qui prélève la redevance.

²⁶ Un transfert direct se fait toutefois en Allemagne et au Danemark, entre autres.

²⁷ Selon les services statistiques de l'UER, le pourcentage d'évasion peut aller de 5-6% dans certains pays d'Europe occidentale (Royaume-Uni et Pays-Bas) à 30% ou plus dans des pays d'Europe centrale et orientale.

2.2 Licences d'exploitation payées par les opérateurs commerciaux

Dans la plupart des pays, les radiodiffuseurs commerciaux doivent payer leurs licences de radiodiffusion et les fréquences qu'ils utilisent, ces dernières étant des ressources publiques. Le produit de ces licences sert normalement à financer les activités des autorités audiovisuelles indépendantes. Il arrive souvent qu'il ne corresponde pas à la valeur totale des fréquences utilisées; en échange, les services de radiodiffusion hertzienne doivent fréquemment satisfaire à des obligations spéciales au niveau de la programmation ou de la couverture technique, ce que l'on peut considérer comme une contrepartie de l'octroi des fréquences.

Les versements effectués par les opérateurs commerciaux servent rarement à financer la radiodiffusion de service public. Seule la Finlande fait exception à la règle, pour des raisons historiques.²⁸ Le régime actuel, introduit en 1999,²⁹ a comme fondement un mécanisme extrabudgétaire: le "Fonds public de la radio-télévision" sert à financer les activités de YLE (et, parallèlement, à couvrir les dépenses de perception, de surveillance du respect des obligations des radiodiffuseurs, et de programmes d'aide). Ce fonds est alimenté par la redevance TV que doit payer chaque téléspectateur pour l'usage d'un récepteur TV, et par les taxes de concession (également appelées taxe de licence d'exploitation) auxquelles sont assujettis les opérateurs radio et TV bénéficiaires d'une concession dans le cadre de la Loi sur les activités de radio et de télévision. Ces taxes de concession sont calculées d'après un barème progressif tenant compte du chiffre d'affaires réalisé qui se compose de "toutes les recettes publicitaires et contributions de parrainage liées aux transmissions radiophoniques et télévisuelles effectuées dans le cadre de la licence d'exploitation et destinées à être captées en Finlande, ainsi que des divers autres revenus générés par les opérations de radiodiffusion".³⁰

D'un point de vue juridique, le financement par un tel fonds est également une forme de financement public, même si l'une de ses composantes provient des opérateurs commerciaux. A cette sorte d'impôt sur la publicité et le parrainage et sur d'autres revenus commerciaux des chaînes privées fait pendant une interdiction de publicité et de parrainage sur les chaînes publiques de radio et de télévision.³¹

²⁸ L'organisme commercial MTV3 a commencé ses activités sur les chaînes de YLE avant d'acquiescer par la suite sa propre chaîne dont les transmissions continuent d'être acheminées par le réseau hertzien de YLE. A cette dernière MTV payait un forfait comprenant le paiement du temps d'antenne et une rémunération pour la capacité de transmission. Par la suite, une distinction a été faite entre le paiement au titre de la capacité de transmission et celui d'une "taxe de service public". Cette taxe de service public était payée directement à YLE, et se négociait, pratique qui a subsisté jusqu'en 1998.

²⁹ La loi sur la radio et télévision d'Etat (745/1998) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

³⁰ Conformément à la loi sur la radio et la télévision d'Etat (voir la note précédente).

³¹ Une nouvelle loi – en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999 – portant modification de la loi de 1993 concernant YLE, abolit le parrainage sur les chaînes de YLE, mesure qui complète ainsi l'interdiction de la publicité à la radio et à la télévision qui existait déjà (prévue par la loi de 1993 et dans les anciennes licences d'exploitation de YLE). Une exception cependant: le Conseil d'Etat a le droit d'accorder à YLE, à titre exceptionnel, un droit - spécifiquement lié au programme - de diffuser de la publicité. Ce droit (qui porte sur la publicité mais apparemment pas sur le parrainage) a été accordé pour la transmission de certains événements sportifs majeurs dont une liste a été établie.

Le modèle finlandais a commencé à faire parler de lui en Europe après que la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne a donné l'impression de privilégier ce type de financement, par rapport au système mixte habituel consistant à financer les radiodiffuseurs publics à la fois par la redevance et par les revenus que leurs propres chaînes dérivent de la publicité et du parrainage³². Un modèle similaire a été testé en Estonie où l'organisme public de télévision (ETV) a volontairement renoncé à la publicité télévisée pour avoir en retour une compensation financière à la charge des stations TV commerciales; l'essai n'a pas été concluant car les opérateurs commerciaux n'ont pas respecté leurs engagements financiers.

Principaux avantages

Ce financement est dynamique et suit l'évolution générale du marché. La croissance plus substantielle des revenus publicitaires/parrainage dans le secteur commercial profite indirectement aux radiodiffuseurs publics. Ce système peut éviter des hausses de la redevance de radiodiffusion (deuxième grande source de financement) et permet d'obtenir plus facilement des hausses modérées. Les radiodiffuseurs publics et commerciaux ne sont pas en concurrence pour les recettes publicitaires, ce qui devrait rassurer les autorités (européennes) de la concurrence. Les radiodiffuseurs publics ne doivent pas à tout prix courir après les auditeurs/télespectateurs, et ne sont pas tentés de privilégier les intérêts de la majorité au détriment des minorités.

Principaux inconvénients

Les recettes que les chaînes commerciales tirent de la publicité et du parrainage sont instables et imprévisibles. Même dans le secteur commercial, la publicité peut être en perte de vitesse. La base de calcul de la licence d'exploitation est difficile à définir (recettes publicité/parrainage et/ou revenu brut ou net de la TV à péage). Les radiodiffuseurs commerciaux, au mieux, ne peuvent couvrir qu'une petite partie des besoins financiers des radiodiffuseurs publics, surtout dans les marchés (nationaux) moins rentables. Le système peut abaisser le niveau général des finances disponibles pour le secteur de la radiodiffusion (si la publicité à la radio et à la télévision disparaît des chaînes publiques, les recettes publicitaires des chaînes commerciales n'augmenteront peut-être pas en proportion). Les radiodiffuseurs publics vont dépendre du succès de leurs concurrents commerciaux. La concurrence de l'étranger peut déstabiliser le système de financement (on peut difficilement assujettir à une telle taxe les radiodiffuseurs établis à l'étranger). Les exploitants de chaînes de télévision à péage, auxquels l'abolition de la publicité et du parrainage sur les chaînes publiques ne profite pas, risquent de contester cette taxe.

³² Un document de discussion interne de la DG IV (septembre 1998) affirme qu'une solution qui réserverait les recettes publicitaires et du parrainage exclusivement aux exploitants commerciaux, et le financement public exclusivement aux radiodiffuseurs de service public limiterait d'éventuelles distorsions des échanges commerciaux puisque les radiodiffuseurs publics n'exerceraient plus leur concurrence sur le marché publicitaire.

2.3 Autres sources de financement public

La radiodiffusion de service public doit parfois recourir à d'autres sources de financement public, surtout dans les pays où la redevance n'existe pas ou représente un montant trop faible pour constituer un important apport de fonds. Il peut s'agir notamment de crédits émergeant au budget de l'Etat, de fonds spéciaux, de programmes d'aide, mais aussi de mesures *ad hoc* telles que les augmentations de capital, les aides à la restructuration, etc.

Pour être stable et sûr, ce type de financement doit avoir une base légale claire (indépendamment de la loi qui entérine le budget de l'Etat) qui prévoit le niveau de financement pour une période appropriée. Le faire dépendre de décisions annuelles (portant sur le budget de l'Etat) ou de mesures *ad hoc* créerait un climat d'insécurité et pénaliserait le radiodiffuseur public dans ses prévisions et ses investissements.

Pour éviter d'exposer le radiodiffuseur à des influences abusives sur les contenus et autres aspects, il importe de donner une structure adéquate au processus de décision sur un tel financement, avec notamment des exigences de transparence et d'objectivité quant aux critères retenus. On pourrait imaginer, comme sauvegarde supplémentaire, la création d'un fonds extrabudgétaire ou l'intervention d'un groupe d'experts indépendants. Le financement serait déterminé pour plusieurs années et si possible assorti de mécanismes d'adaptation automatique (en fonction de l'inflation, des augmentations du budget de l'Etat, ou d'autres critères pertinents). Avec, comme corollaires, des audits réguliers à la fin de chaque période.

En principe, les exigences posées au processus de décision devraient rejoindre celle qui préside à la fixation de la redevance (voir plus haut). Avec, toutefois, deux importantes différences à prendre en compte. Premièrement, lorsque le financement public émerge au budget de l'Etat, cela diminue automatiquement les moyens financiers disponibles pour d'autres activités étatiques, avec le risque par conséquent de conflits avec d'autres objectifs politiques. Le financement peut également souffrir des restrictions budgétaires en général. Deuxièmement, si le financement basé sur la redevance se contente de décisions politiques sur les *adaptations* requises (hausse de la redevance), en revanche, les autres sources de financement public exigent souvent des décisions même s'il s'agit du simple *maintien* du financement. En comparaison, la redevance est donc considérée, normalement, comme une source de financement plus stable et plus sûre.

Lorsque les radiodiffuseurs sont financés par le budget national et qu'il n'existe aucune sauvegarde pour mettre les décisions sur le financement à l'abri d'influences politiques abusives, on ne peut guère parler d'une radiodiffusion de service public véritablement indépendante. Même s'il existe, sur le plan de l'organisation, une certaine distance entre le radiodiffuseur et l'Etat, le "cordon ombilical" du financement n'en fait pas moins, en réalité, un organisme de radiodiffusion étatique.

Principaux avantages

Le financement peut être rapidement adapté aux besoins. Aucun problème au niveau de la perception de la redevance et de son acceptation par le public. La charge est répartie plus équitablement du point de vue social puisque le système de la redevance ne peut pas être aussi nuancé que celui de la fiscalité en général. Le radiodiffuseur public reste fermement ancré dans les traditions du service public.

Principaux inconvénients

Forte dépendance des décisions politiques. Risque accru d'influences politiques abusives. Risque, pour les radiodiffuseurs publics, de s'éloigner de leurs auditeurs et téléspectateurs, de souffrir d'un rationnement chronique du secteur public. Les décisions *ad hoc* sur le financement public peuvent être contestées par les autorités (européennes) de la concurrence.

2.4 Publicité radiophonique et télévisée

Tant que durait le monopole ou le quasi monopole des radiodiffuseurs publics, la publicité sur les chaînes publiques avait un double intérêt: elle permettait aux annonceurs de s'adresser aux auditeurs et téléspectateurs, et elle ouvrait aux radiodiffuseurs du service public une source de revenus particulièrement lucrative. En vendant relativement peu d'espace publicitaire, il était possible de couvrir une large proportion (dans certains pays même la totalité) des besoins financiers de la radiodiffusion de service public. Cet apport financier supplémentaire profitait également aux auditeurs et téléspectateurs puisque, grâce à lui, la redevance restait à un niveau minimum et que, parallèlement, les strictes limites imposées à la publicité radiophonique et télévisuelle protégeait les auditeurs et téléspectateurs contre un désagréable déferlement de messages publicitaires.

L'arrivée de la radiodiffusion commerciale propulsa le marché de la publicité radiotélévisée vers une croissance rapide qui toutefois profita surtout aux chaînes commerciales. Avec des parts d'audience en baisse, des catégories d'audience moins intéressantes pour les annonceurs, des tarifs publicitaires parfois en recul du fait de l'expansion de offre d'espace publicitaire, et un nouveau train de restrictions à la publicité sur les chaînes publiques, les radiodiffuseurs du service public ont vu leur part du marché publicitaire se réduire à la portion congrue. Parallèlement, la radiodiffusion de service public voyait s'amenuiser la part de la publicité dans son financement global. Pour prendre le cas de l'ARD et de la ZDF, la publicité qui comptait pour 15 à 40% au milieu des années 1980, ne représentait plus que 5 à 10% du budget général à la fin des années 1990.

Cette évolution a conduit certains radiodiffuseurs commerciaux, en particulier, et quelques politiciens à se manifester en faveur d'un changement de système: interdiction de la publicité sur les chaînes publiques et financement de la radiodiffusion publique exclusivement par les deniers publics. Une telle séparation pourrait aussi convenir aux autorités de la concurrence.³³ En revanche, elle ne contribuerait pas à l'indépendance et à la compétitivité des radiodiffuseurs publics et pourrait même être dangereuse au vu des points d'interrogation sur l'avenir à long terme de la redevance.

Les revenus dérivés de la publicité radiotélévisée restent en tout cas un important moyen de financement de la grande majorité des radiodiffuseurs de service public (exception faite de la BBC, de DR, de la NRK, de SVT, de YLE et d'un certain nombre d'autres radiodiffuseurs, principalement des organismes de radio). Dans la plupart des pays, une hausse de la redevance pour compenser la suppression des recettes publicitaires radio/TV ferait grimper la redevance à un niveau socialement

³³ Voir la note précédente.

et politiquement inacceptable. Par conséquent, la tendance politique est au renforcement des actuelles restrictions spéciales qui frappent la publicité radiotélévisée sur les chaînes publiques, bien plus qu'à des mesures plus radicales.

Comme l'a montré une enquête de l'UER sur les restrictions relatives à la publicité radiotélévisée (et au parrainage), pratiquement tous les radiodiffuseurs publics sont soumis à des règles plus strictes que celles qui sont applicables aux concurrents commerciaux, voire celles que spécifie la Directive "Télévision sans frontières". Ces restrictions prennent différentes formes, selon les divers systèmes nationaux; elles peuvent comprendre des limitations plus strictes du temps de publicité par jour ou par heure, des règles plus strictes quant aux plages publicitaires, davantage de restrictions en ce qui concerne la publicité pour des boissons alcoolisées ou d'autres produits/services, aucune publicité le dimanche et les jours fériés, etc. La restriction la plus sévère est sans doute l'interdiction de publicité sur les chaînes d'un type particulier ³⁴ ou dans d'autres services (par exemple, le télétexte).

Principaux avantages

C'est une source de financement dynamique, qui suit l'évolution du marché. La publicité radiotélévisée a souvent un taux de croissance supérieur à celui des fonds publics. Les recettes publicitaires donnent de bonnes raisons de respecter les goûts et préférences du public. Ce mode de financement aide à produire ou acquérir des programmes populaires. Il assure la compétitivité des radiodiffuseurs publics dans l'acquisition des droits sportifs. Il les protège contre la marginalisation que leur vaudrait le fait d'être un service d'intérêt minoritaire. Il renforce leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Il diminue le risque d'influences politiques, et facilite le financement de nouveaux services.

Principaux inconvénients

C'est une source de financement mouvante, susceptible d'être déstabilisée par de nouveaux progrès technologiques permettant aux téléspectateurs de "sauter" la publicité³⁵. Elle est tributaire de l'évolution du marché et en particulier, de la part d'audience d'une chaîne. Elle peut générer une politique de programmes davantage axée sur un nombre maximum d'auditeurs/téléspectateurs, à fidéliser, que sur la mission de service public. D'où le risque de négliger les intérêts des minorités et de donner la priorité aux programmes populaires, surtout aux heures de grande écoute. Les décisions éditoriales peuvent être exposées à des pressions commerciales. La forte présence de publicité peut masquer le caractère de service public et l'image distinctive des services de programmes.

³⁴ Par exemple, les nouvelles chaînes thématiques de l'ARD et de la ZDF, mentionnées dans la note 2 ci-avant.

³⁵ L'on songe, par exemple, aux magnétoscopes personnalisés (PVR).

2.5 Le parrainage

Les remarques à propos de la publicité à la radio/télévision sont largement applicables au parrainage. A la grande différence près que les revenus du parrainage sont normalement bien inférieurs à ceux de la publicité.³⁶ Cependant, il ne faut pas oublier que le parrainage peut avoir une importance particulière dans certaines catégories de programmes.

Par exemple, sous la forme de prestations en nature (produits/services), le parrainage est devenu monnaie courante dans les longs métrages ou les films réalisés pour la télévision, comme un moyen de réduire les frais de production.³⁷ Les prix remis aux gagnants des jeux radiophoniques et télévisés, ou lors des concours proposés aux auditeurs/télespectateurs, proviennent aussi d'habitude de sponsors.

Dans le domaine des sports, le parrainage des événements sportifs en tant que tels, des services de chronométrage et d'affichage des résultats, de la transmission télévisuelle (parrainage de la télévision au sens strict), et la publicité télévisée avant et après l'événement, pendant les interruptions (réglementaires) et de plus en plus aussi pendant l'action³⁸, font normalement l'objet d'une action coordonnée et s'inscrivent dans un concept intégré de communications commerciales.

Malgré la part restreinte qu'il représente dans le financement global, le parrainage est donc capital pour que les radiodiffuseurs publics puissent offrir une palette complète de programmes. Sans lui, il leur serait difficile, peut-être même impossible, d'être compétitifs dans l'acquisition des droits des "must" en matière de programmes (en particulier les événements sportifs).

Par conséquent, il ne serait pas réaliste d'interdire *toutes* les formes de parrainage sur les chaînes du service public. Mais il se trouve, comme l'a montré l'enquête de l'UER citée précédemment, que les radiodiffuseurs publics sont souvent frappés de restrictions dont la sévérité dépasse celle des règles générales. Ces restrictions peuvent comprendre l'interdiction du parrainage dans certaines catégories de programmes (par exemple, les programmes pour les enfants, les documentaires, les émissions religieuses) et des limites aux mentions des sponsors (durée limitée, pas d'animation, etc.). Dans de rares cas, les radiodiffuseurs publics se voient même frappés d'une interdiction générale, avec des exceptions minimales (exemples: BBC, YLE).

Principaux avantages

Cela aide les radiodiffuseurs publics à rester compétitifs dans toutes les catégories de programmes, notamment pour l'acquisition des programmes et des droits de transmission. (A cela s'ajoutent des avantages du même ordre que dans le cas de la publicité radio-télévisée.)

Principaux inconvénients

Risque d'ingérence des sponsors dans le contenu ou la grille de diffusion des programmes parrainés. (A cela s'ajoutent des inconvénients du même ordre que ceux que nous avons relevés à propos de la publicité radio/TV.)

³⁶ La publicité télévisée génère souvent des recettes 10 à 15 fois supérieures à celles du parrainage des programmes de télévision.

³⁷ Une mise en évidence exagérée des dons en produits et services ("product placement") se heurterait évidemment aux principes de droit (séparation de la publicité et des programmes, interdiction de la publicité déguisée).

³⁸ A la faveur de nouvelles techniques publicitaires telles que l'écran fractionné et la publicité virtuelle.

2.6 Produit des abonnements aux services payants

Avec l'arrivée de la télévision à péage, les abonnements sont devenus une source de financement de plus en plus lucrative pour les chaînes commerciales. Les nouvelles possibilités amenées par la numérisation pourraient bien accélérer le développement de ce type de recettes. La télévision à péage est souvent considérée comme le principal moteur de la télévision numérique.

A l'opposé, d'autres services de radiodiffusion payante (par exemple les services payés à la séance, la radio à péage) ou les nouveaux services (par exemple, les services d'information sur l'Internet) n'en sont encore qu'à leurs débuts et on ne peut à ce stade miser sur leur succès et sur les nouveaux apports financiers qu'ils pourront générer.

En revanche, les fournisseurs d'accès à l'Internet, ainsi que les exploitants de réseaux de télévision par câble tirent normalement une part substantielle de leurs revenus des abonnements souscrits par les consommateurs à leurs services ou réseaux.

Les radiodiffuseurs publics pourraient-ils ou devraient-ils également proposer au public des services payants? La question reste posée et à ce stade, et donner une réponse définitive serait probablement prématuré. On peut au moins relever que les textes juridiques et politiques européens consacrés au service public de radiodiffusion, que nous avons évoqués précédemment, n'excluent pas de telles activités.³⁹

Les caractéristiques traditionnelles de la radiodiffusion de service public ont beau être de fournir des services *de base en clair*, c'est-à-dire sans exiger un paiement supplémentaire de la part des auditeurs et téléspectateurs, cela n'exclut pas *a priori* la fourniture de services additionnels contre rémunération. Il pourrait s'agir de nouvelles chaînes thématiques, mais aussi de services à la demande.

Principaux avantages

Accès à une nouvelle source de revenus, promise à une croissance rapide. Cela permettrait aux radiodiffuseurs publics de soutenir la concurrence des exploitants de télévision à péage qui, selon toute attente, pour acquérir des contenus de premier choix (sports, longs métrages, etc.), jonglent avec des sommes bien supérieures aux budgets des radiodiffuseurs qui proposent leurs programmes en clair.

Principaux inconvénients

Recourir à cette source de revenus peut saper à la base le rôle et l'image de la radiodiffusion publique comme service accessible à tous. La redevance risque d'être moins bien acceptée, politiquement et socialement (avec le danger, à long terme, de la voir supplantée par un système d'abonnement).

³⁹En 1994, la *Résolution de Prague sur l'avenir du service public de radiodiffusion* disait déjà (à titre provisoire) que "le cas échéant, un financement peut également être assuré à travers l'offre de services thématiques payants complétant le service de base". La *Résolution du Conseil de l'Union européenne et des représentants des gouvernements des Etats membres concernant le service public de radiodiffusion*, adoptée le 25 janvier 1999, souligne qu'il importe que le service public de radiodiffusion puisse bénéficier des progrès technologiques et améliorer l'offre de services, "y compris le développement et la diversification des activités de l'ère numérique" (*Journal officiel* No. C 30/1 du 5.2.1999).

2.7 Autres revenus

D'autres sources possibles de revenus sont, entre autres, les ventes de programmes, la sous-traitance, le merchandising, le télé-achat, le commerce électronique, la fourniture de services (de production, de transmission, etc.) à des tiers. Il peut s'agir aussi de revenus du transfert de bénéfices de filiales commerciales ou d'entreprises communes.

Toutefois, le cadre juridique traditionnel de la radiodiffusion de service public est souvent un frein à de tels revenus. C'est souvent également un obstacle aux entreprises communes et aux alliances avec des sociétés commerciales étrangères au monde de la radiodiffusion, qui permettraient pourtant d'exploiter pleinement les opportunités de la numérisation et de la convergence.

Les fournisseurs de services et d'accès Internet ont pu bénéficier d'une augmentation des revenus dépassant de loin celle de la publicité radio/TV, voire celle de la télévision à péage. Ces revenus semblent provenir en majeure partie d'autres sources que les traditionnelles bannières publicitaires qui flottent sur les portails Internet; ils peuvent comprendre, en dehors des abonnements, un partage des recettes avec les opérateurs du réseau téléphonique et les opérateurs du commerce électronique, y compris des activités promotionnelles croisées.

Principaux avantages

Accès à de nouvelles sources de financement. Diversification des revenus. Meilleures possibilités d'entreprises communes et d'alliances. (A cela s'ajoutent des avantages semblables à ceux que nous avons mentionnés ci-dessus à propos des abonnements aux services payants.)

Principaux inconvénients

Risque de "commercialisation" et de dilution du caractère traditionnel de la radiodiffusion de service public. Conflits possibles avec le cadre légal. Insécurité juridique. (A cela s'ajoutent des inconvénients semblables à ceux que nous avons signalés plus haut, à propos des abonnements aux services payants.)

2.8 Financement multisource ("mixed funding")

Le financement de la radiodiffusion de service public *par une pluralité de sources* est une réalité dans presque tous les pays européens. En anglais, on emploie souvent l'expression "mixed funding" pour désigner une combinaison de revenus "publics" et "commerciaux" (pour la notion de "revenus commerciaux", voir le point 1.4 ci-dessus).

L'Annuaire statistique de l'Observatoire européen de l'audiovisuel⁴⁰ livre un aperçu des actuels modes de financement multisource des radiodiffuseurs du service public, le tout basé sur les données des Services statistiques de l'UER et des rapports annuels des organismes de radiodiffusion.

⁴⁰ <http://www.obs.coe.int/>

La suprématie du financement multisource n'a rien de surprenant. Premièrement, il n'existe normalement aucune source de financement capable, à elle seule, d'assurer les ressources financières nécessaires. Deuxièmement, recourir à une source spécifique de financement crée une dépendance qui à son tour peut compromettre l'indépendance du radiodiffuseur, au détriment de la qualité et de l'efficacité de l'accomplissement de la mission de service public. Troisièmement, les différentes sources de financement ayant chacune ses avantages et ses inconvénients (comme nous l'avons montré précédemment), leur usage combiné peut maximaliser les avantages tout en minimisant les inconvénients, pour autant que ce soit fait intelligemment, c'est-à-dire en adaptant ce "mix" aux cadres juridique, politique et économique des différents pays et marchés. Un dernier argument qui a son poids est qu'un système de financement multisource est plus robuste dans un environnement qui change rapidement, où certaines sources peuvent soudain tarir pendant que d'autres grossissent et voient confluier des sources naissantes.

Les systèmes de financement de la radiodiffusion de service public en Europe se caractérisent donc, d'une part, par un fort et indispensable élément de financement public et, d'autre part, par la pluralité des sources. Ces sources de financement aux multiples visages (et leur légitimité) sont également reconnues dans les deux textes du Conseil de l'Europe mentionnés précédemment⁴¹ et implicitement dans le Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres.

⁴¹ Résolution de Prague sur l'avenir du service public de radiodiffusion, et Recommandation N° R(96)10 concernant la garantie d'indépendance du service public de radiodiffusion.