

ASSURER DES PRESTATIONS DE QUALITÉ DE LA PART DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE CULTUREL : COMMENT DÉFINIR ET SOUTENIR CES PRESTATIONS ?

Actes de la Conférence du 12 novembre 2020



Avec l'appui de :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Office fédéral de la communication OFCOM
Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Uffizi federal da comunicaziun UFCOM
Federal Office of Communications OFCOM



Wallonie - Bruxelles
International.be



Avec l'appui de :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Office fédéral de la communication OFCOM
Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Uffizi federal da comunicaziun UFCOM
Federal Office of Communications OFCOM



Wallonie - Bruxelles
International.be

ASSURER DES PRESTATIONS DE QUALITÉ DE LA PART DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE CULTUREL : COMMENT DÉFINIR ET SOUTENIR CES PRESTATIONS ?

Actes de la Conférence du 12 novembre 2020

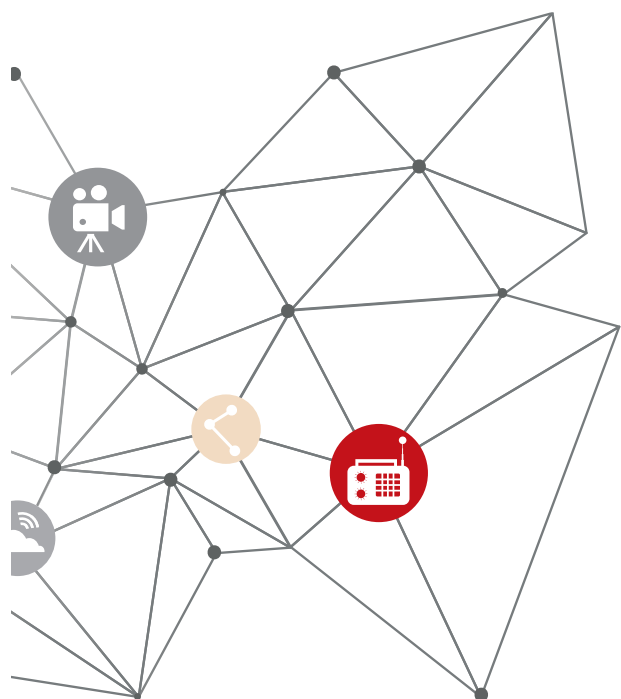


TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction à la conférence et aux actes	12
1.1. La feuille de route du REFRAM	12
1.2. Contexte et objectifs de la conférence (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield & Marcel Regnotto, OFCOM suisse)	12
1.3. Des actes « augmentés »	16
2. Session n°1. Bien commencer : définir de manière adéquate le mandat de prestation des médias de service public	17
2.1. Introduction à la session (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield)	17
2.2. Un exemple prometteur : le contrat d'objectifs et de moyens des médias de service public (Laure Leclerc, CSA français)	21
2.3. Repenser le modèle des médias de service publique : l'expérience tunisienne (Nouri Lajmi, HAICA tunisienne)	25
2.4. Adapter le principe du contrat d'objectifs et de moyens dans un contexte africain : l'expérience tunisienne (Mohamed Lassâad Dahech, Télévision tunisienne)	27
2.5. Autres bonnes pratiques (1) : le mandat de la BBC (Royaume-Uni)	29
2.6. Autres bonnes pratiques (2) : le mandat de la RAI (Italie)	32
2.7. Autres bonnes pratiques (3) : le mandat de HRT (Croatie)	35
3. Session n°2. Mesurer l'incommensurable : différentes approches pour vérifier l'exécution du mandat de prestation des médias de service public	38
3.1. Introduction à la session (Marcel Regnotto, OFCOM suisse)	38
3.2. Évaluer la qualité de production des contenus de service public : la certification ISAS M 9001 (David Balme, Challenge Optimum SA)	40
3.3. La certification ISAS M 9001 : l'expérience d'une station de radio locale privée (Markus Baumer, Radio Fribourg)	42
3.4. Évaluer l'offre journalistique : Mesures quantitatives et qualitatives des prestations des médias de service public (René Grossenbacher, Publicom SA)	45

3.5. Autres bonnes pratiques (1) : les exigences en matière de de qualité de l'offre et assurance qualité de la SSR (Suisse)	51
3.6. Autres bonnes pratiques (2) : la mesure du mandat de prestation par le concept de « valeur publique »	54
3.7. Autres bonnes pratiques (3) : la mesure du mandat de prestation par le concept de « caractère distinctif » (Royaume-Uni)	59
4. Session n°3. Les initiatives de soutien au développement de la création et de la production audiovisuelles	64
4.1. Introduction à la session (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield)	64
4.2. La contribution des médias publics aux industries créatives (Florence Hartmann, UER)	65
4.3. L'expérience du service public belge francophone (Marc Janssen, RTBF)	69
4.4. Le rôle du régulateur dans la promotion de la création culturelle (Paul-Eric Mosseray, CSA belge)	72
4.5. Service public de l'audiovisuel : mieux produire pour se réinventer (Latifa Akharbach, HACA marocaine)	84
4.6. Autres bonnes pratiques (1) : la contribution de la BBC à la production indépendante (Royaume-Uni)	87
4.7. Autres bonnes pratiques (2) : les programmes de soutien du régulateur à la production télévisuelle et radiophonique (Irlande)	89
5. Session n°4. Perspectives : médias publics et régulateurs nationaux faces aux plateformes mondiales	93
5.1. La télévision publique face aux défis des plateformes numériques et les nouveaux défis pour le cadre institutionnel canadien (François Demers, Université Laval)	93
6. Conclusion	100
6.1. Les médias publics survivront-ils à la plateformes ? (Jean-François Furnémont & Asja Rokša-Zubčević, Wagner-Hatfield)	

AVANT-PROPOS

A l'initiative de la Haute Autorité Indépendante de l'Audiovisuel de Tunisie (HAICA), et avec le soutien du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel belge (CSA BE) et de l'Office fédéral de la Communication suisse (OFCOM), la conférence du REFRAM dédiée au service public devait initialement se dérouler à Tunis, où les membres du REFRAM étaient censés se réunir pour un échange studieux de deux jours dans un cadre chaleureux, propre au réseau des régulateurs francophones de l'audiovisuel. Mais, comme bien d'autres manifestations prévues en 2020, cet événement aura été victime de la pandémie de la Covid-19 qui nous a plongés, tous autant que nous sommes, dans une phase d'incertitude et de mélancolie dont nul, pour le moment, ne peut prévoir la fin.

C'est pourquoi cette crise mondiale déclenchée par le virus du Covid-19 nous a contraints à revoir nos plans. Il n'a jamais été question, à nos yeux, d'abandonner l'idée d'organiser cette conférence, tant à cause de l'actualité de son contenu qu'à cause de l'importance de manifestations communes régulières pour la vie de notre réseau qui constituent des opportunités d'échanges et réflexion. Un report de la conférence en présentiel semblant très incertain, nous avons opté pour la tenue de notre atelier à distance, au moyen des technologies informatiques de communication.

Certes, nous regrettons tous les discussions animées et les moments de convivialité que seule permet la rencontre directe, et nous espérons tous pouvoir nous retrouver, aussitôt que possible, pour des échanges en présentiel. Mais la tenue d'une conférence à distance nous aura quand même permis de faire des expériences très utiles pour l'avenir de nos échanges. Surtout que le travail et les rencontres à distance deviennent, pandémie oblige, un moyen de plus en plus utilisé un peu partout pour que la vie continue et que nos activités ne s'arrêtent pas.

D'ailleurs, grâce à la transmission par Internet, nous avons pu élargir le champ des participants à cette manifestation, offrant ainsi un accès aisé à nos collaborateurs et collaboratrices, mais aussi à d'autres cercles intéressés aux interventions et débats enrichissants pour notre activité de régulateurs.

A l'avenir, la tenue via Internet d'ateliers et autres rencontres nous permettra d'intensifier nos échanges, tout en tenant compte des contraintes budgétaires inhérentes à des réseaux tels que le nôtre. Nous avons bien sûr déjà envisagé cette éventualité de manière théorique, la situation réelle nous aura forcés à franchir le pas et à mettre en pratique ce qui n'était jusque-là qu'un vague projet. Tout cela a été rendu possible par une équipe de techniciens engagés par la HAICA qui ont dû trouver des solutions innovantes pour permettre la transmission de nos débats en live streaming sur les plates formes de Face book et de YouTube. Qu'ils en soient remerciés ici.

La tenue « virtuelle » de notre conférence nous a en outre permis de pouvoir inviter une multitude d'intervenants provenant de divers horizons culturels, géographiques et professionnels, qui pour des raisons de calendrier ou autres n'auraient pas pu faire le déplacement pour assister en direct à notre manifestation. La diversité des intervenants, mêlant analyse théorique et expérience sur le terrain, a largement contribué à la haute qualité de la conférence. Un grand merci donc à tous les contributeurs pour le sérieux de leur préparation et l'apport de leur immense savoir-faire à la cause de la régulation audiovisuelle.

La grande qualité des présentations nous a conduits à les rassembler afin de former un recueil plus complet, l'intention étant de donner aux personnes intéressées aux enjeux du service public et de la promotion de l'activité culturelle une source d'inspiration et de bonnes pratiques. Ce précieux travail de recherche tous azimuts, intégrant des expériences de toutes provenances, même hors de l'univers francophone, et de contextualisation est l'œuvre de Jean-François Furnemont, qui avait lui-même déjà animé avec brio la conférence lors de sa tenue, le 12 novembre 2020. Nous le remercions chaleureusement pour cette double contribution à la réussite de la conférence.

Et pour terminer, nos remerciements vont aux organismes qui ont accepté de soutenir généreusement l'organisation de cette conférence et l'élaboration du présent ouvrage – en l'occurrence Wallonie-Bruxelles International et l'OFCOM Suisse.

Nous souhaitons bonne lecture et espérons que cet ouvrage ne sera que le premier d'une future série éditée sous l'égide du REFRAM et destinée à rapprocher théorie et pratique de régulation dans le domaine de l'audiovisuel.

Nouri Lajmi,

Président de la HAICA et
Président en exercice du REFRAM

Karim Ibourki,

Président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
(Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique))

Marcel Regnotto

Chef suppléant Division Médias,
OFCOM suisse

LES PANELISTES



Nouri Lajmi,
Président de la HAICA
et Président en exercice du REFRAM



M. Karim Ibourki,
Président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique)



Mme Latifa Akharbach
Présidente du HACA Maroc
et Vice-Présidente du RIARC



Mme Florence Hartmann
Senior Media Analyst
Media Intelligence Service (MIS)



M. René Grossenbacher
Fondateur et PCA de Publicom SA



Mme Laure Leclerc
Directrice des programmes du CSA

LES PANELISTES



M. Mohamed Lassaad Dahech
Président Directeur Général de la Télévision tunisienne



M. David Balme
Directeur Challenge Optimum SA



M. Marc Janssen
Chef de la fiction
RTBF



M. Jean-François Furnémont
Fondateur & CEO
WAGNER-HATFIELD



M. Paul-Eric Mosseray
Directeur coopération internationale/transition
numérique
CSA belge



M. Markus Baumer
Directeur adjoint de Radio Fribourg/
Freiburg



M. François Demers
Ph.D. Professeur associé Département
d'information et de communication Université
Laval



M. Marcel Regnotto
Chef suppléant Division Médias,
OFCOM suisse

1. INTRODUCTION À LA CONFÉRENCE ET AUX ACTES

1.1. La feuille de route du REFRAM

A l'occasion de la 6^e Conférence des Présidents qui a eu lieu à Tunis les 6 et 7 septembre 2019, la feuille de route du REFRAM pour l'exercice 2020-2021 a été adoptée par les membres du Réseau. La feuille de route identifie cinq axes d'action prioritaires :

- Quel rôle pour les régulateurs des médias dans la lutte contre la désinformation ?
- Les régulateurs et les médias publics: Quel rôle pour les régulateurs dans le soutien à la réalisation du mandat de prestation des médias de service public?
- Les régulateurs et la protection de l'enfance : Comment la régulation peut rester vigilante dans un environnement multiplateforme ?
- Les régulateurs et le discours de haine : Comment la régulation peut rester efficace dans un environnement multiplateforme pour lutter contre le discours d'incitation à la haine et la violence ?
- Comment réguler le traitement médiatique de la migration ?

En application de cette feuille de route, la présidence tunisienne du REFRAM, exercée par son Président M. Nouri Lajmi, a pris l'initiative d'organiser une conférence relative au deuxième axe prioritaire de la feuille de route, intitulée : « Assurer des prestations de qualité de la part des médias de service public, notamment dans le domaine culturel : comment définir et soutenir ces prestations ? ».

Cet événement, prévu initialement à Tunis en septembre 2020, a été reporté en raison de la crise sanitaire et organisé en visioconférence le 12 novembre 2020, sous un format réduit et adapté à ces circonstances exceptionnelles.

1.2. Contexte et objectifs de la conférence (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield & Marcel Regnotto, OFCOM suisse)

Les médias de service public jouent un rôle important dans le renforcement du droit à la liberté d'expression et d'information. Ils constituent une source d'informations impartiales et d'opinions politiques variées et contribuent au pluralisme des médias, à la promotion de la diversité culturelle et à la cohésion sociale. Pratiquement tous les états modernes s'accordent à attribuer aux médias audiovisuels, et particulièrement aux médias publics, un rôle essentiel pour le bon fonctionnement d'une société démocratique.

Que ce soit dans le cadre de lois sectorielles ou organiques, ou même parfois au niveau de la Constitution, les missions assignées par l'état aux médias audiovisuels publics sont multiples. Certes, les termes utilisés peuvent varier d'un pays à l'autre. Mais l'attente exprimée derrière les mots est souvent la même : il est attendu des médias de service publics qu'ils contribuent à la formation d'opinions (politiques, mais pas seulement) éclairées dans le chef des citoyens par la production d'une variété de programmes d'informations, mais aussi qu'ils s'engagent dans le domaine de la formation, assurent un divertissement de qualité, fassent la promotion de la culture sous toutes ses formes, rassemblent des publics les plus larges possibles et soient un facteur de cohésion sociale tout en répondant aux attentes des minorités socio-culturelles.

En retour, l'Etat fournit certains avantages : il met à disposition les ressources techniques nécessaires pour la diffusion des programmes (principalement des fréquences hertziennes, analogiques ou numériques) et il accorde un soutien financier sous la forme d'une subvention (pluri)annuelle. De plus, l'Etat s'engage généralement à garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie de gestion médias de service public.

Ces dernières années, ces médias ont été de plus en plus souvent remis en question. Cette remise en question touche parfois à l'étendue de leur mandat de prestation, comme c'est le cas en France où la redevance a été diminuée en 2020 (certes de manière symbolique, de 139 à 138 €), où la chaîne de télévision publique France Ô a été fermée en août 2020 et où la fermeture d'une autre chaîne de télévision publique, France 4 est toujours annoncée pour l'été 2021¹. Cette remise en question va parfois plus loin et interroge parfois jusqu'à l'opportunité même de disposer d'un service public de l'audiovisuel, comme ce fut le cas en Suisse avec l'initiative populaire « Oui à la suppression des redevances radio et télévision (suppression des redevances Billag) », une initiative rejetée par les électeurs suisses le 4 mars 2018². On se souviendra aussi de l'arrêt de la diffusion de la télévision publique grecque ERT pendant deux ans, entre 2013 et 2015³.

Dans un contexte marqué par la défiance à l'égard des médias de service public, la question de la définition et de l'exécution du mandat de prestation du service public de l'audiovisuel prend une acuité particulière, dans la mesure où son effectivité et ses résultats peuvent avoir une influence considérable sur la légitimité de ces médias et dès lors sur les débats relatifs au futur du service public de la radiodiffusion.

1. <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Decision-sur-l-avenir-des-chaines-de-France-Televsions>

2. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations/20180304/initiative-no-billag.html>

3. <https://www.france24.com/fr/20150611-grece-television-publique-ert-diffusion-reouverture-promesse-alexis-tspiras>

En application de la feuille de route du REFRAM pour l'exercice 2018-2019, un rapport a été réalisé par deux chercheurs afin de procéder à une comparaison des différentes définitions des mandats de service public et des différents systèmes de mesure de leur accomplissement. Les grandes tendances de cette recherche ont été présentées à la Conférence des Présidents de Tunis le 6 septembre 2019, et le rapport a été publié en décembre 2019⁴.

Plus spécifiquement, l'étude était destinée à mener une réflexion sur la manière dont les régulateurs examinent l'exécution de ces mandats de service public et à dresser un inventaire des principaux points forts et problèmes rencontrés par les instances membres, afin d'alimenter une réflexion concertée sur la question et de soutenir les autorités de régulation dans leur mission de surveillance. En effet, le contrôle du respect des obligations des médias publics incombe généralement aux autorités indépendantes de régulation des médias.

L'un des enseignements tirés du rapport est que pratiquement toutes les autorités de régulation disposent d'outils développés afin de contrôler les programmes de radio et de télévision sous l'angle de leur conformité avec les prescriptions en matière d'information (présentation des événements de manière fidèle, prise en compte équitable de la diversité des opinions etc.). En revanche, rares sont les réflexions portant sur l'accomplissement du mandat culturel régulièrement assigné aux médias (engagement en faveur du développement de la culture, renforcement des valeurs culturelles du pays, promotion de la création culturelle et du divertissement, ...). C'est à cette partie en quelque sorte « orpheline » du mandat de prestation de service public que la conférence a souhaité se consacrer.

La première session de la conférence a donc porté sur la question de savoir comment définir de manière spécifique et mesurable les différents éléments du mandat de prestation. La confiance des auditeurs et des téléspectateurs dans les médias de service public ne repose pas uniquement sur la crédibilité de leur information : elle repose aussi sur la qualité de leur offre culturelle. Il vaut donc la peine de se pencher sur ce côté pas si obscur du mandat de service public. Bien sûr, l'exercice est délicat : le travail journalistique répond à des critères professionnels reconnus internationalement et consolidés au fil du temps dans des chartes ou des codes éthiques. En revanche, il est moins aisé d'évaluer un mandat culturel. C'est pourtant indispensable, car plus les médias publics sauront ce que l'on attend d'eux, plus il leur sera facile d'orienter leur production et de se conformer aux objectifs fixés par le pouvoir subsidiant et par l'autorité de régulation chargée du contrôle du respect des missions. Pour utiliser un acronyme anglophone, nous pourrions parler d'objectifs « SMART » : spécifiques,

4. <https://www.refram.org/Actualites/Actualites-de-la-regulation/Publication-de-l-etude-portant-sur-les-relations-entre-regulateurs-et-medias-de-service-public-ainsi-que-sur-les-relations-avec-les-medias-audiovisuels-de-proximite>

mesurables, ambitieux mais réalistes et temporellement définis.

La deuxième session de la conférence, suite logique de la première, a traité du choix des différentes méthodes pour mesurer le degré d'accomplissement de ce mandat culturel. Il est en effet tout aussi indispensable de bien vérifier que les engagements pris par les médias publics, en échange des fréquences des subventions qu'ils reçoivent, sont bel et bien tenus. Mais comment s'y prendre ? Que mesurer ? Les éléments qui déterminent la production audiovisuelle, ou bien l'objet fini, à savoir le programme diffusé ? Qu'est-ce que la qualité ? Qu'est-ce qui distingue un média public d'un autre média ? Et à qui se fier : à des scientifiques et des experts, ou bien au public à qui le programme est destiné ?

La définition et le contrôle du mandat de service public ne sont toutefois qu'un moyen destiné à une fin, qui est de contribuer à la mise en œuvre d'une politique publique (par les médias publics, mais aussi au-delà, par les médias associatifs et les médias privés) qui favorise le développement de la création et la production audiovisuelles. Au-delà de leur rôle traditionnel de contrôle du respect des obligations des médias publics, les régulateurs disposent aussi de capacités d'influence sur les (et d'inspiration des) politiques publiques audiovisuelles et sur les initiatives nouvelles que pourraient prendre les médias publics en matière de soutien accru à la création audiovisuelle : mise en valeur du secteur musical par les radios, promotion des œuvres nationales par les télévisions sur leurs canaux traditionnels et sur les nouvelles plateformes de distribution des contenus audiovisuels, développement de pôles de production de nouveaux formats audiovisuels,... C'est donc logiquement que le choix de la troisième session pour la conférence s'est porté sur les initiatives de soutien au développement de la création et de la production audiovisuelle prises par les médias publics, et sur le rôle de « parrainage » que peuvent jouer les régulateurs dans ce cadre.

En guise de conclusion, la conférence a tenté de discuter de quelques défis auxquels les médias publics et les régulateurs nationaux sont confrontés aujourd'hui et seront confrontés demain (selon le degré de maturité ou d'ouverture de leur marché et selon l'évolution plus ou moins rapide des usages de leur public), principalement en termes de concurrence avec (et de régulation) des plateformes dont la juridiction est incertaine, mouvante et éclatée, dont l'audience est mondiale et dont la puissance sur le marché publicitaire est inégalée.

1.3. Des actes « augmentés »

Initialement prévue à Tunis « en présentiel » sur deux journées, la conférence a eu en ligne, ce qui a conduit à en réduire sensiblement la durée. Plusieurs initiatives ont été présentées trop brièvement, tandis que d'autres ont été retirées du programme initial.

Afin de traiter les trois thématiques de la conférence d'une manière plus approfondie, le présent rapport va dès lors au-delà de l'élaboration des actes de la Conférence, et pour chacune d'entre elles identifie et présente d'autres bonnes pratiques que celles présentées à l'occasion de la visioconférence du 12 novembre 2020.

Ces approches additionnelles, outre l'avantage de donner une vue plus exhaustive de chaque thématique, permet en outre de mettre en avant des initiatives et des pratiques identifiées en dehors de l'espace francophone, la visioconférence n'ayant lieu qu'en langue française.

Enfin, les actes sont complétés par une conclusion du modérateur de la Conférence, Jean-François Furnémont, qui esquisse une approche prospective des questions discutées tout au long de la Conférence et la replace dans le contexte de la plateformes.

2. SESSION N°1. BIEN COMMENCER : DÉFINIR DE MANIÈRE ADÉQUATE LE MANDAT DE PRESTATION DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

2.1. Introduction à la session (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield)

La question première qui se pose par rapport au mandat de prestation d'un média de service public, c'est naturellement celle de l'accès au marché et de l'étendue de cet accès. Qui donne accès au marché aux médias de service public ? Sous quelle forme juridique ? Pour combien de temps ? Avec quelles ressources techniques ? Pour l'émission de combien de services linéaires de radio ou de télévision ? Pour quels types d'offres non-linéaires ?

Un rapport réalisé par l'Observatoire européen de l'audiovisuel sur les systèmes d'autorisation et les systèmes associés au sein des pays membres de l'Union européenne⁵ a conduit à la conclusion que l'accès au marché des éditeurs de services de médias audiovisuels, qu'ils soient publics ou privés, est assuré selon quatre principaux systèmes et dix catégories qui peuvent être définies comme suit :

- La licence est tout système par lequel l'autorité compétente (c'est-à-dire le gouvernement ou l'autorité de régulation) a la possibilité de décider d'accorder ou de refuser d'accorder une licence à la personne physique ou morale qui en fait la demande, et où cet accès au marché est accordé pour une durée limitée. Quatre catégories composent ce système :
 - Le « concours de beauté », lorsqu'une licence est accordée à un candidat après un concours avec d'autres candidats dans le cadre d'un appel d'offres public et où le choix entre les candidats se fait sur la base des engagements qu'ils prennent (généralement en termes de programmation et de contribution au pluralisme et à la diversité de l'offre) en réponse à l'appel d'offres public. Cela implique généralement le privilège d'utiliser une ressource rare telle que les fréquences numériques terrestres ;
 - Les enchères, lorsqu'une licence est accordée à un candidat après un concours avec d'autres candidats dans le cadre d'un appel d'offres public, et où le choix entre les candidatures est effectué sur la base du montant d'argent qu'ils s'engagent à payer pour obtenir la licence. Ici aussi, cela implique généralement le privilège

5. <https://rm.coe.int/licensing-mapping-final-report/16808d3c6f>

d'utiliser une ressource rare telle que les fréquences numériques terrestres ;

- o La licence individuelle, lorsqu'un candidat n'est pas en compétition avec d'autres candidats mais est jugé sur le bien-fondé de sa propre candidature (généralement en termes de programmation et de sa contribution au pluralisme et à la diversité de l'offre), sans être comparé à d'autres potentiels candidats, car cela n'implique pas le privilège d'utiliser une ressource rare telles que les fréquences ;

- o La licence formelle, lorsqu'un candidat obtient automatiquement une licence après avoir rempli les conditions formelles de base (telles qu'avoir fourni les informations légalement requises, avoir un siège social dans le pays, avoir un statut juridique approprié, etc.). Il s'agit presque d'un système de notification, sauf que refuser d'accorder une licence reste possible (même si c'est généralement théorique) et que la licence reste accordée pour une durée limitée (contrairement à la notification, qui est illimitée) ;

- La déclaration/notification est tout système par lequel l'autorité compétente n'a pas la possibilité de refuser l'accès au marché à la personne physique ou morale qui le demande tant que les critères formels de base sont remplis. Cela inclurait donc les situations dans lesquelles la déclaration peut potentiellement être refusée, mais exclusivement sur des critères formels très spécifiques (telles qu'avoir fourni les informations légalement requises, avoir un siège social dans le pays, avoir un statut juridique approprié, etc.). La principale différence avec les licences formelles réside dans le fait qu'une telle déclaration/notification n'a pas de durée limitée puisqu'aucune licence n'est délivrée : la déclaration/notification est simplement enregistrée par l'autorité compétente. La déclaration et la notification sont les termes les plus couramment utilisés mais aucune différence théorique n'est faite entre eux ;

- Le service public est tout système par lequel une loi spécifique adoptée par le parlement a initialement créé les médias de service public et où, en application de cette loi, un contrat spécifique pourrait également être conclu entre le gouvernement et le média de service public afin de détailler les obligations des deux parties et d'encadrer les différentes offres linéaires et/ou non linéaires des médias de service public. Quatre catégories composent ce système :

- o La loi, lorsqu'il n'y a pas de cadre autre que celui établi par la loi ;

- o La loi et le statut, lorsque la loi est complétée par un système d'autorégulation ;

- o La loi et le contrat, lorsque la loi est complétée par une couche réglementaire supplémentaire, c'est-à-dire un contrat (ou tout autre document similaire comme un cahier des charges ou une convention ou un mandat de prestation) conclu entre les médias de service public et le gouvernement ;

- o D'autres accords, lorsqu'un autre système a été mis en place (généralement avec

plus de deux niveaux réglementaires en place ou avec des licences gouvernementales, comme en France et au Royaume-Uni) ;

- Le système ouvert est tout système par lequel l'éditeur de services de médias audiovisuels peut lancer un service sans autre obligation que celle de signaler son existence à l'autorité compétente. Dans de tels cas, la charge de détecter et d'identifier le service et son éditeur serait entièrement supportée par l'autorité compétente; cependant, l'autorité compétente peut mettre en place des outils spécifiques, comme une plateforme de déclaration en ligne, afin de faciliter l'identification des acteurs présents sur le marché.

Système	Catégorie
Licence	Concours de beauté
	Enchères
	Licence individuelle
	Licence formelle
Notification	N/A
Service public	Loi
	Loi & statut
	Loi & contrat
	Autres accords
Système ouvert	N/A

Le troisième système, celui du service public, est le système le plus fréquemment utilisé par les Etats membres pour permettre aux fournisseurs de médias de service public d'accéder au marché. En Europe, il est présent (exclusivement ou partiellement) dans 23 cas sur 29 à 6 exceptions près: la Bulgarie, la Lettonie, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie, où tous les médias de service public doivent être agréés ou notifiés à l'autorité de régulation; et le Luxembourg, où il n'y a pas de médias de service public.

La répartition de l'utilisation des quatre catégories identifiées est la suivante :

- La loi, dans 12 cas sur 23 (Autriche, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Lituanie, Pologne et République tchèque) ;
- La loi et le contrat, dans 6 cas sur 23 (Belgique francophone, Belgique néerlandophone, Danemark, Italie, Pays-Bas et Portugal) ;

- o La loi et le statut, dans 1 cas sur 23 (Allemagne) ;
- o D'autres autres accords, dans 4 cas sur 23 (France, Malte, Royaume-Uni et la Suède).

Les autres accords consistent principalement dans les situations suivantes, qui ont en commun un rôle plus important joué par le gouvernement :

- o Licences accordées par le gouvernement pour chaque service (à Malte et en partie – uniquement pour les services linéaires – en Suède);
- o plusieurs niveaux de régulation où le gouvernement et l'autorité de régulation jouent des rôles spécifiques, y compris l'octroi d'une licence générale par le gouvernement (en France – où la loi est également impliquée mais pas de manière significative – et au Royaume-Uni).

C'est au moyen de ces différents systèmes que le gouvernement (le plus souvent) ou l'autorité de régulation (beaucoup plus rarement) vont fixer l'étendue de l'offre linéaire et non-linéaire qui sera proposée par les médias publics à leurs auditeurs et leurs téléspectateurs. Ce sont eux qui vont aussi déterminer la durée du mandat, qui est le plus souvent non limité dans le temps.

La deuxième question qui se pose est celle des ressources techniques qui sont associées à ce mandat. Le service public est généralement associé à une forme de préemption légale pour la présence de chaînes de télévision sur la plate-forme TNT et de chaînes de radios sur la FM ou sur le DAB+, qui est accordée par le gouvernement et/ou l'autorité de régulation et/ou l'autorité des télécommunications. Les seules exceptions à cela sont l'Autriche et l'Allemagne, mais, dans la pratique, cette absence de préemption légale ne fait aucune différence en ce qui concerne la distribution privilégiée des médias publics sur ces plateformes.

Une fois ces questions juridiques et techniques résolues, se pose alors une troisième question, celle du contenu du mandat de prestation. Que vont devoir produire et/ou diffuser sur les canaux et les plateformes qu'ils utilisent ces éditeurs publics qui se voient attribuer l'autorisation de diffuser 2 ou 3 ou 4 chaînes de télévision, 5 ou 6 ou 7 radios, de proposer tel ou tel type de service de vidéo à la demande ? C'est aujourd'hui une question fondamentale, car comme nous l'avons souligné dans l'introduction, elle peut avoir une influence jusqu'à l'existence ou la survie même de certains médias publics.

C'est cette question qu'approfondissent les panelistes de la première session d'abord du point de vue d'une expérience européenne et relativement ancienne et élaborée, et ensuite d'un point de vue africain et d'une pratique très récente avec les contributions de :

- o Mme Laure Leclerc, Directrice des programmes du CSA français ;

- M. Nouri Lajmi, Président de la HAICA tunisienne et Président en exercice du REFRAM ;
- M. Mohamed Lassâad Dahech, Président Directeur Général de la Télévision tunisienne.

2.2. Un exemple prometteur : le contrat d'objectifs et de moyens des médias de service public (Laure Leclerc, CSA français)⁶

La question de la régulation des médias de service public est, en France, une question relativement ancienne. En 1982, la première autorité de régulation des médias créée en France (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, à laquelle succèdera la Commission Nationale de la Communication et des Libertés en 1986 et enfin le Conseil supérieur de l'Audiovisuel en 1989) l'a été notamment pour procéder à la nomination des Présidents des médias de service public et ainsi, d'une certaine façon, couper le cordon entre d'une part l'Etat actionnaire qui exerce une certaine forme de tutelle et d'autre part les sociétés audiovisuelles publiques.

Le contexte juridique et réglementaire

Le périmètre de la compétence du CSA sur les sociétés publiques est le suivant :

- France Télévisions, société anonyme à capitaux publics, soumise à un contrat d'objectifs et de moyens depuis 2001 ;
- Radio France, société anonyme à capitaux publics, soumise à un contrat d'objectifs et de moyens depuis 2005 ;
- France Médias Monde (qui regroupe depuis 2008 RFI, France 24 et Monte Carlo Doualiya), société anonyme à capitaux publics, soumise à un contrat d'objectifs et de moyens depuis 2013 ;
- Dans une certaine mesure, l'institut National de l'Audiovisuel, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), soumis à un contrat d'objectifs et de moyens depuis 2000.

Selon l'article 43-11 de la loi relative à la liberté de communication⁷, les trois premières sociétés susmentionnées « poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de

6. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

7. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastRe-qlId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis. Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles mettent en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle, de la lutte contre les discriminations et des droits des femmes. Elles s'attachent notamment à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à lutter contre les préjugés sexistes, les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple ainsi qu'à assurer une meilleure représentation de la diversité de la société française, notamment d'outre-mer. Elles proposent une programmation reflétant la diversité de la société française. Elles assurent la promotion de la langue française et, le cas échéant, des langues régionales et mettent en valeur la diversité du patrimoine culturel et linguistique de la France. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias. Elles favorisent l'apprentissage des langues étrangères. Elles participent à l'éducation à l'environnement et au développement durable. Elles assurent une mission d'information sur la santé et la sexualité. Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent. Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, pour l'exercice de leurs missions, contribuent à l'action audiovisuelle extérieure, au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde. Ils s'attachent à développer les nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle ».

Sur cette base législative, un double système d'obligations a été institué, composé d'une part d'un cahier des charges, et d'autre part d'un contrat d'objectifs et de moyens, tous deux fixés par le gouvernement. L'idée générale était que le cahier des charges fixe les missions générales, tandis que le contrat d'objectifs et de moyens va plus dans le détail. Dans les faits, la frontière entre ces deux instruments juridiques n'est toutefois aujourd'hui plus aussi nette.

Cahier des charges et contrats d'objectifs et de moyens

L'article 48 de la loi prévoit qu'un cahier des charges fixé par décret du gouvernement définit :

- Les obligations de programmation ;
- Les obligations liées à leur mission éducative, culturelle et sociale, à la lutte contre les discriminations, aux impératifs de la défense nationale, de la sécurité publique et de la communication gouvernementale ;
- Les lignes éditoriales des différents services ;
- Les modalités de programmation des émissions publicitaires ;
- Pour l'INA, les règles de conservation des archives audiovisuelles et d'exploitation.

Le CSA rend avis sur les projets de cahiers des charges. Par ailleurs, un rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges est élaboré chaque année par le CSA, qui le communique aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges de France Média Monde est également transmis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En vertu de l'article 53 de la loi, le cahier des charges est complété par un contrat d'objectifs et de moyens qui pour sa part définit :

- Les axes prioritaires de développements ;
- Les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création ;
- Les montants minimaux d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques ;
- L'engagement permettant l'adaptation des programmes à destination des personnes sourdes ou malentendantes, aveugles ou malvoyantes ;
- Les coûts prévisionnels des activités et indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution
- Le montant des ressources prioritaires devant y être affectées en identifiant celles prioritairement consacrées au développement des budgets programmes.

L'objectif principal de ces contrats est de fixer les orientations stratégiques de chaque société dans une perspective pluriannuelle et de déterminer les objectifs à atteindre, sous forme d'une quinzaine d'indicateurs de performance. Avant leur signature, les contrats (et leurs éventuels avenants) sont transmis aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires culturelles et au CSA pour avis. Le contrat de France Média Monde est également transmis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces contrats ne sont pas publics.

Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement approuve la répartition des subventions entre les sociétés concernées. Les sociétés établissent un rapport annuel d'exécution de leur contrat qui est transmis au CSA et aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Sur base de ce rapport, le CSA établit chaque année un avis motivé sur l'exécution du contrat, qui est lui rendu public. Pour chaque indicateur de performance, le CSA évalue si celui-ci est soit atteint, soit partiellement atteint, soit non atteint.

Les contrats d'objectifs et de moyens sont conclus pour une durée de trois à cinq ans. Un nouveau contrat peut être conclu après la nomination d'un nouveau président.

Retour d'expérience

Selon le CSA, le recours aux contrats d'objectifs présente des avantages, mais aussi des inconvénients. Parmi les points positifs, on peut relever les suivants :

- Une meilleure coordination entre les ressources allouées et les obligations requises ;
- Une contractualisation de la régulation : on sort d'un modèle un peu rigide qui est celui du décret pour privilégier un modèle plus souple qui permet une négociation entre les sociétés publiques et leur tutelle ;
- Des obligations qui reflètent mieux le contexte et les enjeux : les contrats sont généralement alignés sur le mandat des présidents des sociétés concernées ;
- Une prise en compte des enjeux stratégiques et des transformations à opérer : c'est principalement dans les contrats que l'on va retrouver les engagements en termes de développement et d'innovation ;
- Une meilleure visibilité des ressources de redevance grâce à une trajectoire financière sur la durée du contrat.

Quant aux difficultés rencontrées, elles sont principalement les suivantes :

- Le gouvernement remet parfois en cause les trajectoires financières, même quand elles ont été fixées dans le contrat : ainsi, pour les exercices 2019 à 2022, les sociétés publiques ont été contraintes à un programme d'économie d'un montant de 190 millions, leurs obligations restant égales par ailleurs ;
- Une redondance entre les objectifs fixés par les contrats et les obligations découlant des cahiers des charges n'est pas toujours évitée ;
- Il y a parfois un manque de coordination entre le planning des avis du CSA avec celui des auditions des responsables des sociétés publiques, ce qui ne permet pas toujours à la représentation nationale de poser les questions pertinentes.
- Les indicateurs sont parfois trop nombreux (entre 15 et 20) ou peu représentatifs de l'objectif de politique publique qui leur est lié.

2.3. Repenser le modèle des médias de service public : l'expérience tunisienne (Nouri Lajmi, HAICA tunisienne)

« L'universalité, la diversité et l'indépendance constituent aujourd'hui comme hier des objectifs essentiels pour la radiotélévision de service public. À ces trois premiers principes s'en ajoute un quatrième, particulièrement important lorsque le diffuseur public côtoie des radiotélévisions commerciales : le principe de spécificité. »

Conseil mondial de radiotélévision

C'est au lendemain de la révolution, dès 2011, qu'a commencé la réflexion sur la manière de réformer le paysage médiatique en Tunisie en général, et en particulier les médias de service public longtemps déconsidérés pour leur proximité avec le pouvoir.

D'une certaine façon, la dynamique née de la révolution de janvier 2011 a pu jouer le rôle d'accélérateur et de catalyseur dans la réflexion engagée au niveau du modèle et du rôle des médias de service public, dont le fonctionnement avait été jusqu'alors en rupture avec les besoins et les attentes de la collectivité, avec un système de valeurs qui participait à le déprécier et le dévaloriser.

Depuis, de profondes mutations ont secoué ce secteur qui a connu par le passé d'innombrables dysfonctionnements et qui fut pendant longtemps quasi paralysé le manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et le manque de moyen et d'innovation.

Nous nous focaliserons ici sur les enseignements qui s'imposent face à l'expérience passée et présente de la radio et de la télévision publiques en Tunisie et sur les mesures à déployer pour mettre en œuvre une véritable culture de service public et de citoyenneté. En filigrane, il sera également question du rôle essentiel des médias de service public dans le renforcement d'un système de valeurs au diapason avec les valeurs et principes inhérents à système démocratique. Mais il ne faut pas oublier que « la voie vers l'avenir médiatique sera certainement tracée à la fois par les artisans du service public, par les acteurs politiques responsables et par les citoyens qui s'en préoccupent »⁸.

Dans la même logique, il convient de surcroît de repenser le modèle et le fonctionnement de ces médias, de réfléchir à la façon de consolider leur indépendance et leur professionnalisation sur le long terme, afin de mieux garantir au citoyen son droit à une information de qualité. Enfin, pour finir, il conviendra également de

8. <https://www.puq.ca/catalogue/livres/service-public-mediatique-ere-numerique-3746.html>

soulever la question du rôle et de la place du régulateur des médias audiovisuels dans ce processus fait d'évolutions et de changements incessants.

En Tunisie comme ailleurs, la question du nécessaire niveau d'indépendance des médias de service public par rapport à l'Etat doit être résolue. Elle peut l'être d'autant plus facilement si c'est à un organisme indépendant en charge de la régulation du secteur de la communication au sens large qu'est confiée la surveillance de la conformité de leur action avec les missions de service public à eux attribuées. Idéalement, cette obligation de rendre des comptes ne doit pas être exclusive et devrait également concerner d'autres parties telles que le public organisé ou les organismes d'autorégulation.

Dans une société démocratique, le public doit avoir à sa disposition des contenus médiatiques de qualité. Cet objectif suppose la production et la diffusion de contenus pluralistes à destination d'un large public. De ce point de vue, les médias publics ont théoriquement un rôle original à jouer. Le régulateur aussi, qui peut poser les conditions à remplir pour qu'émerge un service public de communication qui en soit capable et doté des moyens minima nécessaires.

Le Contrat Objectifs et moyens que la HAICA a patiemment mis en œuvre entre le Gouvernement et la Télévision tunisienne et qui a été signé en août 2019 est l'aboutissement d'une démarche qui visait à assurer son indépendance et à lui permettre d'avoir accès aux moyens nécessaires pour les objectifs inhérents à sa mission. Car, au-delà des grands principes à respecter, il faut des procédés pratiques pour mettre ces principes en œuvre. Le Contrat Objectifs et moyens est sans doute ce qu'il y a de mieux pour s'assurer de la bonne exécution de ce contrat conformément à la mission et au rôle qui incombent à ces médias publics dans une société démocratique. Ces contrats sont importants pour les médias publics car ils ont des missions particulières, supplémentaires à celles médias privés (en termes d'impartialité, d'indépendance, de volume de production propre, de soutien à la production nationale, de respect de la diversité culturelle et linguistique, d'information, d'éducation, d'accès à la culture, ...), mais aussi car ils reçoivent une dotation de l'Etat pour accomplir leur mission et celle-ci doit donc être précisément définie afin de veiller à ce que cette dotation soit utilisée à bon escient et au profit de l'intérêt général.

A cet égard, le rôle du régulateur est fondamental car il va être le garant du respect de ce contrat par les parties. A cet effet, il va procéder grâce à un monitoring régulier à des évaluations en cours de l'exécution du contrat et proposer d'éventuelles modifications au contrat en fonction de l'évolution du secteur. Le régulateur sera amené à procéder à une évaluation finale en fin de contrat, sur la base d'indicateurs de performance et arbitrer le cas échéant entre les parties au contrat, les différents conflits à l'occasion

de sa mise en œuvre ou de l'interprétation de ses dispositions et sanctionner le non-respect des clauses du contrat.

C'est ainsi que le régulateur occupe une place aussi centrale dans l'exécution du contrat de gestion du service public médiatique parce qu'il joue le rôle de « rempart », selon l'expression de Pierre Juneau, entre le pouvoir politique et la radiotélévision publique.

C'est dans ce nouveau contexte, et grâce notamment au Contrat Objectifs et moyens, que les médias de service public, avec leurs exigences propres en matières techniques, esthétiques et démocratiques, peuvent prétendre aujourd'hui – étant donné les travers dont font trop souvent preuve les médias du secteur privé – à répondre aux nouvelles aspirations de liberté et de démocratie. Investis d'une mission claire avec les ressources nécessaires pour s'en acquitter, et jouissant d'une réelle indépendance par rapport au pouvoir, ils peuvent logiquement répondre au droit des citoyens à une information de qualité et participer ainsi à la réconciliation avec le public. De la sorte, ils peuvent être les garants de son adhésion au projet social redéfini, par l'expression d'une culture enfin libérée et d'une identité nationale fièrement affichée dans sa richesse et sa diversité.

2.4. Adapter le principe du contrat d'objectifs et de moyens dans un contexte africain : l'expérience tunisienne (Mohamed Lassâad Dahech, Télévision tunisienne)

L'expérience tunisienne en matière d'adaptation du principe du contrat d'objectifs et de moyens à la télévision tunisienne est basée sur une vision stratégique. Elle est en rapport avec la mission du service public à partir d'objectifs primordiaux tels que la réforme de son organisation, sa mise à niveau aux normes du secteur dans un contexte compétitif et sa transition numérique d'un média de service public compétitif et apte à réaliser sa mission. En d'autres termes, il s'agit de l'optimisation de la production, tant en termes de forme que de contenu, aussi bien qu'une bonne gouvernance de l'établissement, sans oublier l'indépendance et l'immunité de la télévision tunisienne, afin de rompre avec le rôle de média au service du gouvernement qui prévalait avant le 14 janvier 2011.

Dans le cadre de l'exécution des obligations découlant du récent contrat d'objectifs et de moyens, nous estimons que le taux de réalisation à ce jour, après une première année de mise en œuvre du contrat, varie entre 60 et 70%. Considérant qu'aucun contrat n'existait auparavant, ce progrès dans la mise en œuvre des obligations contenues dans le contrat d'objectifs et de moyens est remarquable. Il se matérialise

notamment à travers la création d'une direction de la qualité, la rédaction d'un code de conduite du personnel, et la mise sur pied d'un comité de rédaction et d'une direction de la gouvernance.

En plus de ces réalisations, la Télévision Tunisienne est en train de réformer sa gestion des ressources humaines en préparant l'organigramme de l'établissement ainsi que les projets de description de poste du personnel et leurs manuels de procédures, en tenant compte des nouvelles tâches, des compétences que ce domaine exige et de la nécessité de disposer d'indicateurs de performance.

L'objectif principal de la Télévision Tunisienne concernant la transition numérique et la transformation digitale est de devenir un média intégré. Nous parlons ici d'un système de diffusion et d'un système de distribution, puisqu'un média public doit atteindre le maximum de téléspectateurs. La transformation digitale ne pourra se faire sans réunir les deux systèmes. La réalisation de ce projet ne doit pas dépasser les 2 ans, eu égard au fait que le contrat d'objectifs et de moyens de la télévision tunisienne s'étend sur 3 ans.

Notre but est de pouvoir réaliser ce projet principal à travers 2 volets. Le premier est basé sur la formation et la mise à niveau du personnel, surtout les producteurs qui doivent impérativement s'adapter à ce nouveau système. Le second volet concerne la réforme de l'organisation et les méthodes de travail de l'établissement. L'ancienne méthode donnait à chacun une tâche bien déterminée et spécifique mais maintenant que l'on parle de journalisme multimédia, cela nécessite un changement de la méthode de travail du journaliste afin de lui permettre de développer toutes ses compétences à travers les formations et la mise à niveau. Cela nécessite aussi d'équiper rédactions et de mettre en place une « newsroom » intégrée pour assurer ce genre de production d'une manière facile et collaborative.

Par ailleurs, nous avons procédé à un diagnostic (analyse SWOT), qui est un outil d'analyse extrêmement précieux afin de découvrir les points faibles de toutes nos démarches de réforme. Nous avons également débuté les formations du personnel mais le coronavirus nous a contraints à travailler à distance afin de réaliser ce projet dans les plus brefs délais.

Nous sommes actuellement dans une situation difficile par rapport à une exécution plus poussée du contrat, car cette exécution est intimement liée aux moyens qui permettront de réaliser tous les objectifs, et pour l'instant l'impact des problèmes financiers nous a empêchés de finaliser certains de nos engagements, tels que la création d'une nouvelle chaîne d'information continue. En effet, la mise à disposition des moyens incombent à l'autorité de tutelle, à savoir en Tunisie la présidence du gouvernement qui doit fournir les moyens nécessaires pour l'exécution complète du

contrat. Il s'agit donc d'une responsabilité partagée. Il convient en outre de rappeler l'héritage relatif au niveau social et au niveau de la gestion, qui doit être amélioré afin de mettre fin aux anciennes pratiques qui présentaient un obstacle pour réaliser les progrès souhaités.

Le processus de réforme est toujours en marche bien que la mission ne soit pas facile puisqu'il faut impliquer tout le personnel de la télévision tunisienne dans cette action et ce à travers une bonne communication au sein de l'établissement. Changer la culture d'une entreprise nécessite beaucoup de temps et de patience.

2.5. Autres bonnes pratiques (1) : le mandat de la BBC (Royaume-Uni)

L'exemple de la British Broadcasting Corporation (BBC)⁹ est incontournable dans une publication consacrée aux médias publics, dans la mesure où la BBC est le plus ancien média de service public, qui propose aujourd'hui une offre abondante sur toutes les plateformes et à destination de tous les publics, au Royaume-Uni et au-delà. Cette offre est aujourd'hui composée de plusieurs télévisions et radios de dimension internationale, nationale, régionale et locale, ainsi que d'une abondante offre en ligne et de nombreux services qui proposent des services commerciaux¹⁰.

Il s'agit d'un exemple intéressant aussi en ce que la BBC est régie par une base constitutionnelle, la Charte royale (« Royal Charter »), qui, depuis 1926, précise les obligations de service public pour une période de dix ans. La Charte actuelle court du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2026¹¹.

La Charte détaille la gouvernance de la BBC, son financement et les règlements qui s'appliquent à l'institution et le type de relation qu'elle entretient avec le Secrétaire d'Etat au numérique, à la culture, aux médias et aux sports. Elle fait l'objet d'un examen à mi-parcours. Elle est complétée par un Accord (« Agreement ») qui coïncide avec la Charte mais qui peut être amendé pendant la période de la Charte sous réserve de l'accord des parties, à savoir le Secrétaire d'Etat et la BBC. L'Accord précise les missions et les règles de financement de la BBC.

Bien que la Charte soit un accord entre la BBC et le gouvernement, des voix se sont élevées à la Chambre des Lords du Parlement britannique pour soutenir le changement dans la détermination du mandat et de la structure de la BBC, qui serait

9. <https://www.bbc.com/>

10. <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc>

11. <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>

à définir dans la loi plutôt que par la Charte royale. La Chambre des Lords considérait dans un rapport adopté en 2005 que *« l'adoption d'un Acte par le Parlement est plus démocratique, plus indépendant et plus transparent. Il prévoit la participation de tous les partis et protège ainsi la BBC des pressions exercées par un seul parti politique »*¹².

Depuis l'adoption de ce rapport, le principal changement dans l'élaboration du mandat de prestation de la BBC ne s'est toutefois pas opéré au niveau de la Charte ni de l'Accord, mais bien au niveau d'une troisième couche réglementaire, qui était jusqu'à là le BBC Trust, une instance interne à la BBC créée en 2007 qui faisait en quelque sorte office de « régulateur interne ». En 2017, les compétences dévolues au BBC Trust en termes de respect de son mandat de prestation ont été, pour l'essentiel, transférées au régulateur britannique des communications électroniques, l'Ofcom, qui conclut avec la BBC un Cadre d'exploitation (« Operating framework ») et une Licence d'exploitation (« Operating licence »)¹³.

Par ailleurs, dans le cadre du transfert des compétences du BBC Trust à l'Ofcom, un Conseil d'administration (« BBC Board ») a été créé¹⁴. Cet organe, qui n'existait pas auparavant, a pour mission de définir la stratégie de l'entreprise et sa mission créative, d'élaborer le budget, de fixer un cadre pour l'évaluation de sa performance, d'adopter le plan annuel et le rapport annuel, ainsi que de procéder à la désignation du Directeur général. Il est aussi le garant de l'indépendance de la BBC. Le Conseil d'administration se compose de 10 membres non exécutifs dont le président (nommés par le gouvernement) et 4 membres exécutifs (nommés par le comité de nomination du Conseil d'administration) dont le directeur général et le rédacteur en chef de la BBC. Le Directeur général préside le Comité exécutif (« Executive Committee »), composé de dix membres, qui est chargé de la gestion quotidienne de l'entreprise¹⁵.

La Charte reconnaît *« l'intérêt général porté par Notre peuple aux services qui fournissent du matériel audiovisuel au moyen de la radiodiffusion, de l'Internet ou de l'utilisation de technologies plus récentes, et de la grande valeur de ces services en tant que moyens de diffusion d'informations, d'éducation et de divertissement. Nous pensons qu'il est dans l'intérêt de notre peuple qu'il devrait continuer à exister une société indépendante et qu'elle devrait fournir de tels services et être autorisée à se livrer à d'autres activités compatibles, dans un cadre juridique approprié »*. Elle définit la raison d'être de la BBC, qui comprend la fourniture d'informations exactes et impartiales qui permettent au public de comprendre toutes les parties du Royaume-Uni et qui sont produites selon les normes éditoriales les plus élevées.

12. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldbbsc/50/50i.pdf>

13. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/bbc-operating-framework>

14. <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/whoweare/bbcboard>

15. <https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/whoweare/exco>

La spécificité du mandat se trouve dans l'obligation « *d'offrir une gamme et une profondeur d'analyses et de contenus qui ne sont pas largement disponibles auprès d'autres médias du Royaume-Uni, en faisant appel à des présentateurs et des journalistes de haut calibre, et en soutenant la liberté d'expression, afin que tous les publics puissent s'engager pleinement dans les grandes questions locales, régionales, nationales, britanniques et mondiales et participer au processus démocratique, à tous les niveaux, en tant que citoyens actifs et informés* ». Son objectif est également de fournir un contenu représentatif de toutes les communautés du pays et de sensibiliser aux différentes cultures et aux points de vue alternatifs ; de soutenir l'apprentissage des personnes de tous âges, d'une manière accessible, engageante, inspirante et stimulante ; et de fournir une production et des services créatifs, de la plus haute qualité et distinctifs. Enfin, l'objectif de la BBC a également une dimension internationale, l'obligeant à fournir une couverture d'information de haute qualité au public international, « *fermement fondée sur les valeurs britanniques d'exactitude, d'impartialité et d'équité* » et positionner le Royaume-Uni dans le contexte mondial.

La Charte stipule également les devoirs de la BBC, à savoir : agir dans l'intérêt public ; assurer la diversité ; interagir avec le public ; tenir compte des effets de ses activités sur la concurrence au Royaume-Uni ; respecter les principes d'ouverture, de transparence et de responsabilité ; travailler en collaboration et chercher à conclure des partenariats avec d'autres organisations, en particulier dans l'économie créative ; promouvoir l'innovation technologique ; exercer une gestion rigoureuse des deniers publics conformément aux principes de régularité, de droiture, d'optimisation des ressources et de faisabilité ; respecter les principes de gestion des organismes publics ; respecter les obligations relatives à ses activités commerciales, en veillant à ne pas fausser le marché.

La responsabilité et la transparence du travail de la BBC sont assurées par les obligations de planification et de rapport, via des plans et rapports annuels détaillés, soumis au secrétaire d'Etat et présentés au Parlement, aux ministres écossais, gallois, d'Irlande du Nord et à l'Ofcom. En outre, la BBC est tenue de garantir des mécanismes d'audit interne et de soumettre ses rapports financiers à la Cour des Comptes (« Comptroller and Auditor General »).

Complémentaire à la Charte, l'Accord établit l'obligation pour l'Ofcom d'adopter le Cadre d'exploitation, qui « *doit contenir les dispositions que l'Ofcom juge appropriées pour garantir la réglementation efficace des activités de la BBC, conformément à la Charte et au présent Accord* ». Cela se fait en effet à travers le Cadre d'exploitation et la Licence d'exploitation, des instruments qui élaborent et fournissent un cadre obligatoire détaillé de la mission et des objectifs de la BBC, qui découlent de la Charte et de l'Accord. Le Cadre d'exploitation contient les dispositions que l'Ofcom

juge appropriées pour garantir la régulation des activités de la BBC énoncées dans la Charte et l'Accord, tandis que la Licence d'exploitation fixe les conditions régulatrices que l'Ofcom juge appropriées pour exiger de la BBC qu'elle remplisse sa mission et ses objectifs publics. La BBC est donc tenue depuis lors de se conformer au codes adoptés par l'Ofcom, et notamment au principal d'entre eux, le Code de la radiodiffusion (« Broadcasting Code »)¹⁶, qui contient toutes les règles en matière de contenu que les médias audiovisuels sont tenus de respecter.

2.6. Autres bonnes pratiques (2) : le mandat de la RAI (Italie)

Un autre exemple intéressant est celui du média de service public italien Radiotelevisione italiana (RAI)¹⁷ qui demeure le premier groupe audiovisuel italien dans un marché très concurrentiel et qui propose un grand nombre de chaînes de télévisions et de radios, généralistes comme thématiques, mais aussi des offres en ligne, aussi bien gratuites que par abonnement.

Le cas de la RAI est aussi digne d'intérêt car il s'agit d'une des très rares groupes audiovisuels publics dont le statut juridique n'est pas celui d'une entreprise publique, mais bien celui d'une société de droit privé, même si son actionnariat est détenu à 99,55% par l'Etat italien via le ministère de l'Économie et des Finances, tandis que le reste appartient à la Société italienne des auteurs et éditeurs Società Italiana Autori ed Editori (SIAE)¹⁸.

La RAI est également active dans de nombreux autres domaines liés à ses activités de radio et de télévision à travers ses filiales RAI Pubblicità (régie publicitaire), RAI Com (société commerciale qui gère et exploite la distribution des produits de la RAI dans le monde entier), RAI Way (opérateur de réseaux de transmission pour la radio et la télévision), RAI Cinema (société commerciale qui vise à acquérir, en Italie et à l'étranger, et à gérer les droits d'utilisation des œuvres audiovisuelles, cinématographiques, télévisuelles et multimédias, et qui gère également les activités de production dans le secteur cinématographique) et Tivù-TivùSat (société qui gère la plate-forme satellitaire italienne gratuite)¹⁹.

La Constitution italienne ne contient aucune référence explicite au média de service public, mais elle se réfère à la liberté d'expression et aux actes du Parlement

16. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>

17. <http://www.rai.it/>

18. <https://www.siae.it/en>

19. <http://www.rai.it/dl/rai/text/ContentItem-9e40fc26-6bca-4fc7-a682-50d48a0f19e0.html>

pour réglementer les services publics essentiels, y compris la radiodiffusion. Les dispositions de base régissant les médias de service public sont contenues dans les sections 45 et 49 du Décret législatif (« Decreto legislativo ») du 31 juillet 2005²⁰, qui décrit les fonctions de la RAI, ses responsabilités, son financement, la supervision et la structure interne de l'entreprise. En fonction de ce Décret législatif, une concession (« concessione ») est attribuée à la RAI par le Ministère de l'Economie et des Finances²¹ pour une durée de dix ans. La dernière concession a été attribuée en 2017.

En complément à ce décret et à cette concession, les missions de la RAI sont détaillées dans un Contrat de services (« Contratto di Servizio ») conclu avec le ministère du Développement économique²² pour une durée de cinq ans. Le dernier contrat couvre la période 2018-2022²³. La RAI doit garantir une offre de services (TV, radio et en ligne), basée sur les valeurs et les idéaux de l'Italie et de l'Union européenne, la protection des mineurs, le respect de la figure féminine et la dignité humaine, ...

La RAI est considérée comme un service d'intérêt général, qui comprend des activités de production et de diffusion sur toutes les plateformes de distribution de contenus audiovisuels et multimédias, afin d'assurer une information complète et impartiale, d'encourager l'éducation, l'esprit civique, le progrès et la cohésion sociale, de promouvoir la langue, la culture et la création italiennes, sauvegarder l'identité nationale et fournir des services utiles à la société. Le contrat définit des lignes directrices en matière d'utilisation des fonds issues de la redevance audiovisuelle et de la publicité, ainsi qu'en matière d'utilisation de ces fonds dans des activités commerciales ou éditoriales liées à l'objet de l'entreprise sans que cela n'affecte la mission de service public²⁴.

L'autorité de régulation des médias AGCOM²⁵ participe à l'élaboration du contrat par la remise, avant chaque renouvellement de celui-ci, de lignes directrices relatives à l'évolution des obligations du service public de radiodiffusion en fonction de l'évolution du marché, des usages et des technologies. Le contrat garantit l'indépendance de la RAI en ce qu'il précise que l'entreprise « propose une offre de service public basée sur les principes suivants: a) rendre disponible et compréhensible via différentes plateformes une pluralité de contenus, de formats et de genres différents, qui respectent les principes d'impartialité, d'indépendance et de pluralisme, en faisant

20. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31;177!vig>

Le Décret législatif a été modifié, pour ce qui concerne la Rai, par la loi du 20 décembre 2015 : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-12-28;220>

21. <http://www.mef.gov.it/>

22. <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/>

23. http://www.rai.it/dl/doc/1521036887269_Contratto%202018%20testo%20finale.pdf

24. https://www.rai.it/dl/doc/1599380088985_A%20_%20RFA%20_%20RAI%20_UK%20002.pdf

25. <https://www.agcom.it/>

référence à toutes les différentes conditions et options sociales, culturelles et politiques, afin que chacun puisse se forger ses opinions et ses idées de manière indépendante et participer activement et consciemment à la vie du pays ». En ce qui concerne l'information, le contrat ajoute que l'entreprise « est tenue de baser son offre d'information sur l'équilibre, le pluralisme, l'exhaustivité, l'objectivité, l'impartialité, l'indépendance et l'ouverture aux différentes formations politiques et sociales, et d'assurer le strict respect de l'éthique professionnelle par les journalistes ».

La gouvernance de la RAI est établie dans le Décret législatif susmentionné et dans ses Statuts (Statuto)²⁶, qui régissent son objet, la gestion et la prise de décision des organes directeurs, et les dispositions financières et organisationnelles. La RAI est dirigée par un Conseil d'administration de 7 membres, dont la désignation fait l'objet d'une approbation par la Commission parlementaire compétente. Deux membres sont désignés par la Chambre et deux autres par le Sénat (sur base d'un appel public à candidature), deux par le Conseil des Ministres et un membre par le personnel de la RAI. Sa composition doit refléter l'équilibre entre les sexes. Les membres sont choisis pour leur professionnalisme élevé, leur une expérience avérée dans les domaines juridique, financier, industriel et culturel, ainsi qu'en tenant compte de l'autorité requise pour le poste et l'absence de conflits d'intérêts. Le Conseil d'administration désigne l'administrateur délégué, en charge de la gestion quotidienne. Celui-ci est responsable devant le Conseil d'administration et gère l'organisation et le fonctionnement de la société dans le cadre des plans et des orientations approuvés par le Conseil d'administration.

La RAI bénéficie d'un système de double financement, avec d'une part le bénéfice de la redevance annuelle dont le montant est fixé annuellement par le Ministre du développement économique conformément à certains paramètres et critères définis par la loi, et d'autre part des recettes publicitaires et les ressources issues d'autres activités commerciales. Les règles en matière de diffusion de la publicité sont toutefois plus strictes pour la RAI que pour les médias privés.

26. http://www.rai.it/dl/doc/1533290900193_Statuto.pdf

2.7. Autres bonnes pratiques (3) : le mandat de HRT (Croatie)

Le cas de la radio-télévision croate HRT27 est digne d'intérêt principalement pour les membres du REFRAM issus de pays en transition, en ce qu'il est généralement reconnu, certainement en théorie mais aussi parfois en pratique, comme étant un cas réussi de transformation d'un média audiovisuel entièrement sous le contrôle de l'Etat, à l'époque de la Yougoslavie, en un média de service public qui a su se séparer de la tutelle de l'Etat.

Il est aussi intéressant en ce qu'il démontre que cette transformation est un processus de longue haleine, qui demande patience et persévérance, et que ce processus, qui repose certes sur l'adoption d'un certain nombre de principes communément admis en termes d'indépendance éditoriale et d'autonomie de gestion, est aussi fortement dépendant du contexte national et de la culture réglementaire. Ainsi, si certains observateurs prétendent que la HRT a largement réussi à passer du statut de média d'Etat à un média de service public, ils relèvent aussi que ce changement n'est jamais définitivement acquis et que le risque du retour d'une influence politique reste toujours présent.

HRT est un ancien radiodiffuseur d'Etat, qui faisait partie du système yougoslave de radiodiffusion, mais qui s'est progressivement émancipé du contrôle de l'Etat fédéral dès 1988, soit bien avant la guerre qui a provoqué la désintégration de la Yougoslavie de 1991 à 1996 et l'indépendance de la Croatie en 1991. La transformation de média d'Etat en média de service a été actée par la loi en 1993, mais la mise en œuvre de ce nouveau cadre réglementaire a pris de nombreuses années. En effet, une nouvelle culture réglementaire et organisationnelle devait voir le jour et se consolider, tout en épousant les évolutions au sein de la société en termes de reconnaissance progressive de l'impartialité possible d'un média de service public, de confiance progressive d'un public dans l'éthique professionnelle des journalistes et dans l'indépendance des médias à l'égard du gouvernement, une évolution difficile car « *les systèmes médiatiques de l'ère communiste étaient remplis de toutes les qualités des systèmes de médias et des pratiques journalistiques contre lesquelles les partisans du développement des médias indépendants se rallient - le contrôle du gouvernement, le parti-pris et l'utilisation des médias pour accorder des privilèges politiques et pour le gain personnel des élites au pouvoir* »²⁸.

HRT est une entité juridique qui a le statut d'institution publique, fondée par la République de Croatie. Son mandat et ses responsabilités sont régis par la loi sur

27. <https://www.hrt.hr/>

28. https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2016/02/CIMA_2016_Public_Service_Broadcasting.pdf

la radio-télévision croate²⁹, ainsi que par les chapitres pertinents de la loi sur les médias électroniques³⁰, qui régit notamment le mandat de l'autorité de régulation indépendante des médias croate, l'Agence des médias électroniques (AEM)³¹, qui exerce le contrôle du respect des obligations de HRT ainsi que de tous les autres médias audiovisuels du pays.

Les obligations de HRT ainsi que le montant et les sources de son financement sont déterminés dans un contrat qui est conclu entre HRT et le gouvernement de la République de Croatie pour une période de cinq ans. L'actuel contrat couvre les années 2018-2022. L'originalité du système croate réside dans le fait que, en application des obligations figurant dans le contrat et aux fins de renforcer l'appropriation du média de service du public par les citoyens, HRT est tenue de préparer le renouvellement du contrat et de soumettre sa proposition à une consultation publique de 45 jours. Les modalités de renouvellement du contrat et de la consultation publique doivent être approuvées par l'autorité de régulation.

HRT propose quatre télévisions, trois radios nationales, huit radios régionales et un portail en ligne. Son financement est principalement assuré par la redevance audiovisuelle, ce qui lui garantit une certaine indépendance à l'égard de l'Etat. Il bénéficie aussi de certaines aides d'Etat, notamment dans le cadre de la transition de la diffusion analogique à la diffusion numérique. HRT peut également exercer des activités commerciales, telles que la vente d'espaces publicitaires sur ses différentes offres médiatiques, la vente de billets pour des représentations en public, la captation de concerts et d'autres événements publics qui ne font pas partie intégrante de sa mission de service public, la fourniture de prestations techniques,... pour autant qu'elles soient bien distinctes des missions de service public qui lui sont confiées.

En vertu de la loi sur la radio-télévision croate, HRT est tenu de « satisfaire les intérêts du public aux niveaux national, régional et local et assurer une représentation appropriée des contenus informationnels, artistiques, culturels, éducatifs, pour enfants, de divertissement, de sports et autres ». Ses devoirs sont d'informer le public de manière honnête, impartiale et opportune, et de « respecter et encourager le pluralisme des opinions politiques, religieuses, sur le monde et d'autres opinions et permettre au public de se familiariser avec ces idées. » HRT doit aussi veiller à ne pas favoriser une tendance politique particulière et être impartial sur les questions politiques, religieuses, économiques, sociales, religieuses, culturelles, éducatives, scientifiques et environnementales, et à respecter les principes éthiques les plus élevés et les normes professionnellement reconnues journalisme indépendant.

29. <https://www.zakon.hr/z/392/Zakon-o-Hrvatskoj-radioteleviziji>

30. <https://www.zakon.hr/z/196/Zakon-o-elektroni%C4%8Dkim-medijima>

31. <https://www.aem.hr/>

Sa gouvernance est relativement complexe, différentes responsabilités étant réparties entre le Directeur général, le Conseil d'administration, le Conseil de surveillance et le Conseil. Le Conseil d'administration est composé d'un Président et de deux membres désignés par le Conseil de Surveillance et le Conseil, sur la base d'un appel public aux candidats et selon les critères fixés par la loi. Le Conseil de surveillance est composé de cinq membres : un membre est un représentant du conseil des employés de la HRT, tandis que le Président et trois membres sont nommés par le Parlement croate, sur proposition de la Commission de l'information, de l'informatisation et des médias du Parlement croate³² sur base d'un appel public aux candidats. Au moins un membre doit être élu sur proposition d'une minorité parlementaire. Enfin, le Conseil se compose de 11 membres, élus par le Parlement croate, sur base d'appel public aux candidats. La répartition des tâches entre ces différents organes et les détails de la gouvernance sont fixés dans les Statuts³³, adoptés par le Conseil de surveillance et approuvés par le gouvernement.



32. <https://www.sabor.hr/en/committees/committee-information-computerisation-and-media-9-term>

33. https://www.hrt.hr/fileadmin/video/Statut_HRT-a.pdf

3. SESSION N°2. MESURER L'INCOMMENSURABLE : DIFFÉRENTES APPROCHES POUR VÉRIFIER L'EXÉCUTION DU MANDAT DE PRESTATION DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

3.1. Introduction à la session (Marcel Regnotto, OFCOM suisse)³⁴

La première session a permis de se pencher sur la manière de définir le mandat de prestation de service public. Cette deuxième session va permettre d'avancer d'une case pour réfléchir à la manière de vérifier comment les médias audiovisuels remplissent leur mandat de prestation.

Sur quels éléments du mandat se focaliser ? Comment créer une base fiable qui permette une discussion constructive entre l'autorité de régulation et l'éditeur de services ? Comment passer de l'impression subjective à des critères plus objectifs ?

Régulièrement, des voix s'élèvent contre la quantification des prestations journalistiques : la qualité ne se laisse pas quantifier, prétendent certains. Cependant, afin d'objectiver les interactions entre l'autorité de régulation et le média, il est utile de dépasser l'opposition quantité – qualité. Par exemple, sans un minimum de temps d'antenne consacré à un sujet, il n'est pas possible de le développer correctement. Comme souvent, la vérité – s'il y en a une – ne se dégagera qu'en combinant diverses approches, quantitatives et qualitatives.

En Suisse, à la différence de la pratique désormais répandue non seulement en Europe mais aussi au sein de l'espace francophone, la régulation des médias audiovisuels n'est pas de la compétence d'une autorité administrative indépendante, mais incombe en grande partie à l'administration fédérale elle-même. Cette situation est potentiellement délicate quant au respect de certains principes constitutionnels, car il convient de respecter l'indépendance éditoriale des médias et leur autonomie envers les pouvoirs de l'État. C'est en raison de cette situation institutionnelle particulière qu'au fil des années, l'OFCOM, a développé une approche du contrôle du respect du mandat de prestation qui diffère de celle de ses homologues européens et qui repose sur différentes méthodes. Cette repose sur trois réflexions assez simples :

- La qualité d'un programme ne se mesure pas uniquement en analysant son contenu, mais en tenant compte des conditions de sa production. Au plus les conditions sont bonnes, au plus la probabilité est forte que le résultat soit à la hauteur. Ce postulat a

³⁴La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

conduit l'OFCOM à exiger médias audiovisuels qu'ils instituent dans leurs structures un système d'assurance qualité journalistique, qu'ils se dotent d'un nombre raisonnable de journalistes pour remplir leur mandat, qu'ils rémunèrent correctement leur personnel et qu'ils réservent des montants pour la formation continue de celui-ci.

- Pour analyser le contenu d'un programme, il convient de se baser sur une méthode scientifique, applicable à tous les programmes, qui ne soit pas dépendante de l'appréciation personnelle d'un expert, et dont le résultat soit aussi reconnu et accepté par les médias eux-mêmes. A cet effet, l'OFCOM fait appel à des instituts de recherche indépendants mandatés suite à des appels d'offres publics.
- Le travail que fournit l'OFCOM dans ce cadre poursuit un but ultime : donner au public des éléments de réflexion pour mener une discussion éclairée sur l'état des médias et l'offre qu'ils proposent. Cela passe donc également par la prise en compte de l'opinion du public et de son jugement quant à la qualité et la crédibilité des informations qui lui sont présentées.

En somme, l'OFCOM combine différentes méthodes quantitatives et qualitatives qui sont appliquées aux différents stades de la production et de la réception des contenus journalistiques. Cette triangulation a pour but d'appréhender la qualité des prestations journalistiques sans risquer d'empiéter sur le domaine de l'indépendance éditoriale des médias.

Cette session est par la force des choses assez helvético-suisse et réunit trois personnalités du monde des médias suisses qui présentent d'une manière pratique les divers éléments de cet écosystème de régulation :

- M. David Balme, directeur de l'entreprise Challenge Optimum, basée à Genève, présente le système d'assurance qualité lié au standard ISAS M 9001. Challenge Optimum est chargé d'auditer des radios et de télévisions privées locales et de les conseiller en vue de l'obtention du certificat ISAS M 9001.
- M. Markus Baumer, directeur administratif et financier de Radio Fribourg, décrit les raisons qui ont poussé cette radio à entreprendre le processus de certification ISAS M 9001, et les avantages qu'elle en retire dans son fonctionnement au quotidien.
- M. René Grossenbacher, fondateur et président du Conseil d'administration de l'institut Publicom SA (une entreprise privée qui possède une expérience de plus de 30 ans dans le domaine de la recherche et de la consultance audiovisuelle), évoque les mesures quantitatives et qualitatives des prestations des médias de service public, ainsi que la thématique des enquêtes de satisfaction/crédibilité qui sont menées auprès des auditeurs et des téléspectateurs.

3.2. Évaluer la qualité de production des contenus de service public : la certification ISAS M 9001 (David Balme, Challenge Optimum SA)³⁵

Challenge Optimum³⁶ est une société fondée en 1994 dans le but d'aider les entreprises à améliorer leurs performances grâce au management par la qualité. Elle est spécialisée dans l'audit, les études de benchmarking et le conseil en systèmes de management. Elle travaille partout dans le monde, dans tous les secteurs d'activités, dont notamment dans le secteur des médias où elle conseille une cinquantaine de sociétés.

L'approche proposée par Challenge Optimum est caractérisée par un souci d'évaluer toutes les fonctions vitales de l'entreprise : pour les médias, cela signifie que non seulement la rédaction et la production de programmes ou de spots publicitaires vont évidemment faire l'objet d'une attention particulière, mais aussi les fonctions support (IT, vente, RH, technique, administration, finances). Par ailleurs, l'audit des systèmes de management dépasse le simple cadre du contrôle interne et fait participer les collaborateurs au processus d'amélioration continue. Ses outils et ses méthodologies sont tirés du Total Quality Management (TQM) qui ambitionne de décrire les défis auxquels fait face une entreprise et les moyens de les relever en impliquant chacune des parties prenantes à travers une organisation claire où chacun visualise comment il contribue à la création de valeur.

Le rôle de sociétés telles que Challenge Optimum est d'accompagner les médias dans l'amélioration de leur management, permettant ainsi à ceux-ci d'espérer pouvoir obtenir la certification ISAS MEDIA 9001. Cette norme s'inspire de la norme de management de la qualité ISO 9001, mais est complétée par des exigences propres au secteur médiatique.

Cette certification est obtenue au terme d'un processus d'évaluation d'une vingtaine de critères qui touchent à tous les aspects de l'organisation et de la gestion d'un média. Ce grand nombre de critères est toutefois pondéré par la spécificité du secteur médiatique : les questions de contenu sont au cœur de l'évaluation qui permet d'obtenir la certification, ce qui se marque par le fait que les deux critères fondamentaux qui sont évalués sont 1) d'être au service de l'intérêt public et 2) d'assurer son indépendance éditoriale. Les autres critères pris en considération pour la certification sont les suivants :

- protection des sources ;

35. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

36. <http://www.optimum.ch/>

- pertinence et exactitude de l'information ;
- distinction entre opinion et fait ;
- séparation du contenu publicitaire et rédactionnel ;
- qualité du contenu autre que l'information ;
- innovation et création ;
- respect des règles éthiques ;
- transparence en termes de propriété, d'actionnariat, de direction éditoriale / politique / religieuse, de reporting financier et de processus décisionnels ;
- responsabilité sociale ;
- prévention des catastrophes et des maladies ;
- prise en compte de la diversité de la société et des types de publics ;
- représentation équitable des minorités ;
- soins aux enfants et à d'autres types de publics vulnérables ;
- accès au contenu des personnes malvoyantes ou malentendantes ;
- autonomisation des femmes ;
- égalité des sexes ;
- qualité technique ;
- accès multiplateformes aux contenus ;
- gestion financière durable ;
- attention portée aux besoins et aux attentes du personnel, y compris des pigistes et des autres fournisseurs ;
- gestion de la santé et de la sécurité au travail.

Une fois cette certification obtenue, l'OFCOM veille à ce que celle-ci soit bien respectée par les médias suisses, mais ne le fait pas directement. Il mandate à cet effet, via un appel d'offres, cinq sociétés indépendantes qui procèdent, tous les deux ou trois ans, à une évaluation des médias.

Afin d'accompagner les médias sur cette voie, Challenge Optimum propose aux médias un audit en six étapes :

- un questionnaire d'auto-évaluation, qui est rempli par les cadres ;
- une analyse préliminaire des documents de management existants ;
- un « check-up » structurel et de haut niveau du système d'assurance qualité, qui est réalisé en mettant à contribution l'équipe de direction afin d'identifier les parties prenantes au système, les exigences fixées (qu'elles soient externes comme celles figurant dans le mandat de prestation établi par l'OFCOM ou interne comme un

certain niveau d'audience), les objectifs visés et les risques de ne pas les atteindre ;

- une série d'entretiens avec l'équipe de management et un échantillon représentatif de collaborateurs issus de chacun des départements ;
- une consultation par échantillonnage des documents de preuve de conformité aux procédures en place et aux objectifs de qualité visés ;
- une observation participative du fonctionnement de la rédaction.

Les résultats de l'audit sont ensuite communiqués aux médias sous la forme d'un rapport en six points constitué des éléments suivants :

- une synthèse des principaux constats et des suggestions d'amélioration ;
- un tableau de conformité aux exigences de l'ISO 9001/ISAS MEDIA 9001 ;
- un diagramme des forces, faiblesses, opportunités, menaces (SWOT) ;
- un rapport d'observation participative de la rédaction ;
- une analyse des parties prenantes et des risques associés ;
- les éléments de preuve consultés pendant l'audit.

Ces systèmes d'audit ont démontré leur efficacité puisqu'aujourd'hui tous les médias suisses, à une seule exception près, bénéficient soit de la certification ISO 9001, soit de la certification ISAS MEDIA 9001. Selon Challenge Optimum, les bénéfices essentiels d'un tel système sont les suivants : une meilleure prise en compte par les médias des attentes aussi bien de l'audience que des annonceurs, une programmation davantage maîtrisée et de plus grande qualité, ainsi que des rédactions renforcées. Quelle que soit la diversité des contextes culturels, les cultures d'entreprise et les méthodes de management, ces bénéfices peuvent être recherchés et partagés au sein de tous les médias.

3.3. La certification ISAS M 9001: l'expérience d'une station de radio locale privée (Markus Baumer, Radio Fribourg)³⁷

Un pionnier de la certification

Radio Fribourg est un des premiers médias audiovisuels suisses à avoir lancé une procédure de certification ISAS M 9001, quelques mois après la mise en place de ce système par l'OFCOM en 2008. Les motifs qui ont conduit Radio Fribourg à entreprendre le processus de certification sont liés au mandat de prestation conclu avec l'OFCOM, qui nous oblige à mettre en œuvre un système de gestion de la qualité qui comprend

37. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

au moins, en rapport avec la production journalistique des programmes, les éléments suivants :

- des objectifs et des normes en matière de qualité, tant pour le contenu que pour la forme (normes journalistiques, concepts d'émission, etc.) ;
- des procédures définies par écrit, permettant de vérifier régulièrement si les objectifs en matière de qualité ont été atteints, à savoir des mécanismes de prévention ou conçus pour assurer ou améliorer la qualité des programmes (processus de validations, systèmes de feedbacks,...).

Plutôt que de réinventer la roue, nous nous sommes demandés s'il existait une norme qui pourrait nous faciliter la tâche, en espérant que cette démarche nous assurerait aussi une meilleure qualité du management, et pas seulement un meilleur management de la qualité. C'est ce qui nous a amené à devenir, dès 2009, le premier média en Suisse à se lancer dans le processus de certification ISAS M 9001.

Radio Fribourg avait connu des conflits internes à l'époque, notamment entre les membres des deux communautés linguistiques. Nous attendions donc aussi un effet bénéfique en matière de prévention des conflits.

Un chantier permanent

Selon nous, le processus qui mène à la certification ne s'achève pas avec l'obtention de celle-ci. Quand on se lance dans une logique d'amélioration continue, le processus n'est jamais terminé. Nous sommes donc toujours et continuellement en train d'adapter nos processus aux meilleures pratiques, ou l'inverse. Vous n'arrêtez jamais de vous améliorer.

La finalisation de la première certification a été ralentie en raison des conflits internes susmentionnés, et nous avons obtenu la certification au 1er juin 2011, après environ 2 ans de travaux préparatoires, mais dans des conditions normales, nous estimons qu'il est possible pour un média d'obtenir de se mettre en conformité pour obtenir la certification dans un délai entre 12 et 18 mois, selon le degré de préparation au départ. Depuis lors, notre certification a été renouvelée en 2014, 2017 et 2020 pour une durée de trois ans.

Une charge limitée

Le processus de certification n'a jamais été considéré comme une charge par Radio Fribourg et son personnel. La question qu'il convient de se poser est au contraire la suivante : quelle charge aurait représenté une non-certification ? Il est très important de ne pas confondre le management de la qualité, et donc ISAS M 9001, avec des normes par définition rigides et compliquées qui empêchent les membres du

personnel de faire leur travail. Bien appliqué, ISAS est avant tout un outil qui permet de mieux piloter l'entreprise, d'améliorer la communication interne, et d'instaurer une véritable transparence quant aux responsabilités, aux droits et aux devoirs de tous les collaborateurs. Cela a un impact favorable sur le capital-confiance entre le personnel et le management.

Afin de s'assurer du succès de la démarche, tout d'abord, l'implication totale de la direction est indispensable. Celle-ci doit montrer l'exemple tant par les actes que par la parole. En ce qui concerne les collaborateurs, ceux-ci adhèrent au projet dès qu'ils comprennent qu'il leur facilite leur vie, par exemple par l'existence d'une documentation pratique, l'amélioration de la communication interne, les nouvelles possibilités de formation offertes, la prise en compte systématique de leurs propositions d'amélioration et la possibilité d'avoir une influence concrète et directe sur les processus qu'ils gèrent. Il est impossible d'obtenir l'adhésion enthousiaste de la part de tout le monde, mais il faut atteindre une masse critique, ce qui permet ensuite d'entraîner les « suiveurs ».

En cas de constat, par exemple lors d'un audit interne, d'une non-conformité entre la pratique sur le terrain et ce qui est écrit dans le processus, nous insistons toujours sur une question fondamentale : est-il plus intelligent d'adapter la pratique au processus tel qu'il est écrit ou faut-il adapter la description du processus à la pratique ? Nous n'avons pas de parti pris à ce sujet et donnons de ce fait à chaque collaborateur la possibilité de proposer un meilleur fonctionnement, en tous temps, arguments à l'appui. Rien n'est imposé, ce qui importe c'est la meilleure pratique sur le terrain.

En termes de coûts effectifs, il faut compter environ 10.000 francs suisses par année de coûts directs (licence de l'intranet, audit externe,...), ainsi que les coûts induits sur le salaire de la personne qui assume le rôle de « responsable qualité » (entre 0,2 et 0,4 équivalent temps plein).

De multiples avantages

Lorsque les membres du personnel disposent d'une documentation suffisante sur tous les processus critiques l'entreprise et l'amélioration continue est appliquée avec intelligence et bienveillance, nous gagnons énormément de temps, nous devenons plus efficaces et nous augmentons naturellement le taux de satisfaction de nos collaborateurs. A cet égard, on n'insistera jamais assez sur les termes d'intelligence et de bienveillance : il vaut mieux appliquer avec souplesse des règles strictes, plutôt que d'appliquer avec rigueur des règles floues !

À travers le management de la qualité, nous avons constaté avoir surtout amélioré la qualité du management, et ce à tous les niveaux. La transparence est également

très importante, car elle permet à tous les collaborateurs de comprendre ce qu'ils font et pourquoi ils le font ! Le succès d'une entreprise médiatique ne se mesure pas seulement au niveau des résultats financiers, mais par le taux de satisfaction des collaborateurs, des clients, des partenaires et de l'audience. ISAS M 9001 permet de suivre ces indicateurs avec précision et est de ce fait un outil de pilotage précieux pour la direction. Et souvent, quand les indicateurs non-financiers sont dans le vert, les finances suivent.

La certification ISAS n'est pas un but en soi, mais un outil qui permet d'atteindre un objectif. Dans notre cas, cet objectif est de remplir notre mandat de service public régional avec la plus grande qualité possible et de maintenir voire de créer des emplois dans le canton de Fribourg. Accessoirement, nous éprouvons évidemment du plaisir à travailler et contribuer à un climat de travail dans l'entreprise qui soit sain et positif. Depuis 10 ans, nous avons assisté à une professionnalisation à tous les niveaux de notre fonctionnement, tout en restant décontractés, non seulement grâce à ISAS, mais aussi grâce à d'autres facteurs comme par exemple l'évolution économique et politique qui nous a été plutôt favorable ces dernières années en Suisse. Ensuite, force est de constater que notre radio n'a plus connu de conflits internes importants. Cela dépend évidemment aussi des personnes, mais le fait de disposer d'un outil qui aide à gérer les conflits en amont permet d'entrer dans une logique de prévention, qui est toujours meilleure et moins coûteuse qu'une intervention de crise.

3.4. Evaluer l'offre journalistique: Mesures quantitatives et qualitatives des prestations des médias de service public (René Grossenbacher, Publicom SA)³⁸

Deux approches complémentaires

Il existe deux approches différentes pour mesurer la qualité ou la performance journalistique. Les deux ont leurs avantages et inconvénients spécifiques, et il existe aussi des méthodes spécifiques pour les deux approches. D'une part, cette évaluation de la qualité peut être effectuée au niveau du produit lui-même, c'est-à-dire au niveau des programmes produits et diffusés par les médias publics. La méthode d'analyse du contenu est utilisée pour évaluer les produits journalistiques, c'est-à-dire les émissions diffusées : les paroles, le son et les images. Par exemple, afin de déterminer si la proportion d'informations dans le programme est appropriée, la durée de ces

38. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

programmes peut être mesurée et mise en relation avec les programmes de sport ou de divertissement. D'autre part, on peut demander aux téléspectateurs et aux auditeurs comment ils jugent ces produits en ce qui concerne les aspects en question.

Ces exemples démontrent qu'il n'est pas possible de remplacer une méthode par l'autre. Ce qui est approprié pour le régulateur ne doit pas nécessairement l'être pour les téléspectateurs. Les deux approches sont plutôt complémentaires. L'analyse de contenu examine le contenu manifeste et aboutit ainsi à un résultat en quelque sorte « objectif ». Ainsi, on évalue l'intention du communicateur, mais pas l'impact des programmes. Par contre, les sondages d'audience permettent de connaître la perception des consommateurs des programmes. Il s'agit toujours d'un point de vue subjectif influencé par de nombreux autres facteurs qui n'ont rien à voir avec le contenu, par exemple la situation de l'utilisation, les pré-connaissances des sondés et, particulièrement, leurs attentes vis-à-vis du média.

Analyses de programmes réalisées pour l'OFCOM

Les analyses de programmes réalisées par Publicom³⁹ pour l'OFCOM couvrent tous les médias audiovisuels ayant une concession et un mandat de prestation. Il s'agit à la fois des offres publiques de la société suisse de la radiodiffusion et télévision (SSR), dans les domaines de la radio, de la télévision et de l'internet, ainsi les radios et télévisions privées dont certaines bénéficient également d'un financement public.

Les exigences de performance sont définies par le cadre juridique. Par exemple, la Constitution fédérale exige que la radio et la télévision expriment la diversité des opinions. Cet objectif est redéfini dans l'article 4 de la loi fédérale sur la radio et la télévision⁴⁰, selon lequel :

- « [...] *Les émissions rédactionnelles ayant un contenu informatif doivent présenter les événements de manière fidèle et permettre au public de se faire sa propre opinion. Les vues personnelles et les commentaires doivent être identifiables comme tels.*
- [...] *Les programmes des concessionnaires doivent refléter équitablement, dans l'ensemble de leurs émissions rédactionnelles, la diversité des événements et des opinions. Si une zone de desserte est couverte par un nombre suffisant de diffuseurs, l'autorité concédante peut exempter un ou plusieurs concessionnaires de l'obligation de diversité ».*

Cet objectif se reflète aussi dans les concessions individuelles des médias privés.

Autre exemple : la Constitution exige que la radio et la télévision expriment les

39. <https://www.publicom.ch/>

40. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/index.html>

particularités du pays. Cette exigence est inscrite dans la loi, dont l'article 24 précise que « *la SSR doit en particulier :*

- *fournir à l'ensemble de la population des programmes de radio et de télévision complets et de même valeur dans les trois langues officielles ;*
- *promouvoir la compréhension, la cohésion et l'échange entre les différentes parties du pays, les communautés linguistiques, les cultures et les groupes sociaux, et tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons ».*

Le texte de la concession de la SSR⁴¹ précise quant à lui que « *la SSR tient compte des autres régions linguistiques dans son offre d'information* ».

L'OFCOM est tenu de vérifier dans quelle mesure ces exigences sont respectées. L'ensemble de l'offre médiatique concernée par cette réglementation comprend les 22 chaînes de radios et de télévision de la SSR, ainsi que ses quatre portails en ligne. Du côté privé, 49 chaînes de radio et de télévision sont concernées. Il serait bien sûr impossible d'examiner tous ces programmes pendant trois cent soixante-cinq jours. Il est donc utile de travailler avec des échantillons, comme il est d'usage pour les sondages. Pour la radio et la télévision, cela signifie une ou deux semaines par an, qui sont choisies de manière artificielle. Contrairement à une semaine naturelle, une semaine artificielle se compose de sept jours de semaine répartis de manière aléatoire sur toute l'année. Un lundi, un mardi, un mercredi, etc. sont choisis au hasard jusqu'à ce que tous les jours de la semaine soient représentés dans l'échantillon. Par rapport à une semaine naturelle, cela présente l'avantage qu'un seul événement, tel que des élections importantes, un grand événement sportif ou autre, ne peut pas fausser les résultats. En utilisant des semaines naturelles, il faut exclure de tels événements. Cela signifie qu'une semaine naturelle ne doit jamais tomber sur une Coupe du Monde ou les Jeux olympiques, sinon il y aura trop de sport dans les données. Mais si on exclut systématiquement de tels événements, on aura une distorsion dans l'autre sens, c'est-à-dire qu'il y aura trop peu de sport. Avec les semaines artificielles, ce type de problèmes n'existe pas et la représentativité des résultats est meilleure.

Opérationnalisation des critères de qualité

La première étape de l'analyse de contenu consiste à opérationnaliser les exigences légales en unités de contenu mesurables. Le législateur suisse impose aux médias audiovisuels une vingtaine d'exigences de qualité pour les contenus, qui vont des dispositions sur la diversité à la répartition égale des sexes. La SSR doit se conformer à davantage de règles que les diffuseurs privés : pour elle, Publicom vérifie ces exigences

41. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/srg-ssr/octroi-de-concession-et-technique-srg-ssr.html>

définies dans les concessions à l'aide d'environ 30 variables et plus de 600 catégories de contenu différentes.

Les lignes directrices sont parfois précises, parfois assez vagues. Par exemple, la pertinence de l'information est difficile à saisir en termes d'analyse de contenu, car c'est une qualité subjective, elle dépend toujours de l'auditoire.

Pour vérifier la diversité thématique, nous disposons d'un système de catégorie qui couvre 10 domaines thématiques (par exemple la politique, l'économie, la culture, le sport, etc.) et environ 50 sujets individuels (par exemple la politique extérieure, les entreprises, la littérature, le football, etc.).

Les programmes de la SSR doivent rendre compte des autres régions linguistiques. Nous vérifions cette exigence au moyen de deux variables : le lieu de l'événement et les références régionales. Si par exemple une émission parle d'une artiste genevoise qui ouvre une exposition à Paris, le lieu de l'événement est Paris, la référence régionale est Genève. Cette procédure d'analyse nous permet d'obtenir un aperçu détaillé et précis des émissions diffusées.

Procédé d'analyse

Pour le processus d'analyse nous disposons d'une technologie qui nous permet de travailler efficacement. Certaines étapes du travail sont automatisées, tandis que d'autres sont effectuées manuellement.

Le processus commence par l'enregistrement des programmes. Dans une deuxième étape, un pré-codage automatique est effectué. Pour la radio, cela consiste d'abord à distinguer la parole de la musique. Cela permet aux codeurs de gagner du temps car ils sont rapidement guidés d'une séquence de mot à l'autre. En outre, le logiciel reconnaît les séquences audio déjà diffusées, par exemples les infos du journal parlé qui sont répétées toutes les heures ou une émission qui est retransmise sur une autre chaîne. Le codeur n'a besoin de traiter cette séquence qu'une seule fois. Lorsque cela se reproduit, le système reprend automatiquement le codage.

Les fichiers automatiquement pré-codés sont transférés dans une base de données d'où le codeur les extrait pour les coder manuellement. Après cette étape, le chef de l'équipe contrôle les codages selon une procédure prédéfinie, et apporte au besoin les corrections nécessaires. Le fichier contrôlé et corrigé est ensuite automatiquement évalué et les résultats sont présentés sous forme de tableaux et de graphiques. Ceux-ci servent au chef de projet pour l'interprétation et comme base pour le rapport à l'OFCOM.

Le codage manuel est l'étape la plus complexe du projet. Il faut s'assurer que tous les codeurs évaluent un certain contenu de manière identique. Nous y parvenons grâce à diverses mesures techniques et organisationnelles. Le manuel de codage est primordial. Il comprend des définitions précises et des exemples concrets. Dans la mesure du possible, le logiciel exclut des codages incorrects, par exemple en empêchant les combinaisons de codes non compatibles.

Néanmoins, sans effort intellectuel, ce travail n'est pas réalisable. Pour cela, la formation intensive et permanente du personnel est très importante. On peut dire qu'un codeur atteint son plein rendement au bout d'un an. Entretemps, il y a plusieurs cours de formation intensive et une supervision permanente par le chef de l'équipe.

Pour le codage manuel, Publicom a développé son propre logiciel. Le manuel de codage est complètement intégré. Toutes les variables, caractéristiques, définitions et instructions d'attribution sont immédiatement disponibles pour le codeur. Nous continuons à développer le système pour rendre le codage toujours plus efficace, le terme clé étant l'automatisation. Dans un avenir proche, l'intelligence artificielle permettra d'automatiser le codage du sujet ou du lieu de l'événement. La technologie nous aide à travailler plus vite et avec moins d'erreurs, mais elle ne remplacera jamais l'intelligence humaine. L'évaluation des données et la présentation des résultats, en revanche, sont déjà entièrement automatisées.

Evaluation des programmes par l'auditoire : l'étude mediaBrands

Les gens consomment généralement plusieurs médias en fonction de leur situation et de leurs besoins, par exemple, la radio le matin, les médias sociaux pendant la journée et la télévision ou un journal le soir. Mais personne n'écoute simplement la radio en général, mais on écoute une chaîne spécifique, par exemple en Suisse Romande Couleur 3 ou Radio Fribourg. L'utilisation habituelle de ces « médiamarques » crée une sorte de relation entre le média et l'auditeur ou le téléspectateur, qui comprend notamment des jugements qualitatifs.

Les études classiques sur l'utilisation des médias ignorent ces jugements qualitatifs. Elles se contentent de mesurer la portée. Toutefois, cela ne rend pas compte de l'impact d'un média de manière adéquate. C'est pourquoi Publicom a lancé l'étude « mediaBrands » en Suisse il y a sept ans. Elle se concentre sur les caractéristiques qualitatives de médias. Avec près de 5.000 interviews dans toutes les régions linguistiques et environ 170 « médiamarques » touchées, il s'agit de la plus grande étude qualitative sur les médias en Suisse. Les résultats sont représentatifs pour la Suisse, les régions linguistiques et les zones médiatiques régionales.

Le cœur de l'étude est la détermination de l'identité de la marque. Celle-ci comporte 8 dimensions qualitatives: compétence, pertinence de l'information, crédibilité, originalité, proximité avec le public, valeur d'usage, jeunesse et valeur de divertissement). Les personnes interrogées évaluent la performance de toutes les « médiamarques » utilisées sur chacune de ces 8 dimensions, sur une échelle de 6 à 1, qui correspond aux notes de l'école suisse. Il est important de savoir que les sondés n'évaluent que les médias qu'ils utilisent réellement. Si une personne n'est jamais sur Facebook ou ne lit jamais le Neue Zürcher Zeitung, elle n'est pas autorisée à évaluer ces marques, afin d'éviter que des connaissances vagues et des préjugés influencent le résultat.

On pourrait supposer que les gens attribuent une bonne qualité à tous les médias qu'ils utilisent, mais ce n'est pas le cas. Une des conclusions fondamentales de l'étude est que les utilisateurs des médias ont une image extrêmement différenciée des marques. Les gens sont tout à fait capables de porter des jugements différenciés. Les tabloïdes, par exemple, sont fréquemment utilisés, mais leur qualité est jugée médiocre. L'étude confirme aussi le bon jugement des personnes interviewées au sujet de la SSR, et le mauvais jugement accordé aux réseaux sociaux et à une chaîne de télévision qui ne diffuse que des programmes de divertissement. Ce résultat est resté inchangé depuis de nombreuses années, il n'y a que des fluctuations minimales d'une année à l'autre. Les résultats des chaînes de télévision régionales privées, qui bénéficient d'un financement public pour leur permettre de remplir leur mandat de prestations, sont également positifs : la majorité d'entre elles se situent au-dessus de la moyenne nationale de 4,60.

Conclusions

Les médias financés par des fonds publics doivent fournir certaines prestations et répondre à des normes de qualité afin de créer une valeur ajoutée pour la société. Il incombe aux autorités de régulation de vérifier dans quelle mesure cela est réalisé.

Il existe des méthodes et des instruments éprouvés pour évaluer la qualité des prestations médiatiques. Heureusement ils sont largement acceptés par les médias, bien que l'acceptation diminue si les résultats ne sont pas au goût des entreprises concernées. Mais ce phénomène est bien connu dans le monde entier, et il ne s'oppose pas toujours à la méthode.

Les résultats des analyses montrent qu'il existe des différences assez importantes entre les médias en ce qui concerne l'exécution des mandats de prestations. Les instruments présentés par des sociétés comme Publicom fournissent aux régulateurs une base solide sur laquelle ils peuvent prendre des décisions bien documentées et compréhensibles.

3.5. Autres bonnes pratiques (1) : les exigences en matière de de qualité de l'offre et assurance qualité de la SSR (Suisse)

Les méthodes de contrôle du mandat de prestation évoquées ci-dessous s'appliquent à la fois au média de service public, la SSR, mais aussi aux autres médias ayant une concession et un mandat de prestation.

En tant que média public bénéficiant de la majeure partie du fruit de la redevance audiovisuelle⁴², la SSR est aussi soumise à des obligations particulières, qui sont détaillées à la fois dans la loi sur la radio et la télévision⁴³ ainsi que dans sa concession⁴⁴ et le rapport explicatif⁴⁵ qui accompagne cette dernière. L'ensemble de ces documents soulignent la nécessité pour la SSR de proposer une offre qui se distingue de celle de ses concurrents commerciaux, et pointent régulièrement comme élément de distinction le critère de la qualité de l'offre. Mais qu'est-ce que la qualité ?

En vertu de l'article 24 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, « *la SSR remplit le mandat constitutionnel dans le domaine de la radio et de la télévision. Elle doit en particulier :*

- a) fournir à l'ensemble de la population des programmes de radio et de télévision complets et de même valeur dans les trois langues officielles ;*
- b) promouvoir la compréhension, la cohésion et l'échange entre les différentes parties du pays, les communautés linguistiques, les cultures et les groupes sociaux, et tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons ;*
- c) resserrer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à la Suisse, promouvoir le rayonnement de la Suisse à l'étranger et y favoriser la compréhension pour ses intérêts [...]*

La SSR contribue :

- a) à la libre formation de l'opinion en présentant une information complète, diversifiée et fidèle, en particulier sur les réalités politiques, économiques et sociales ;*

42. En 2018, le produit de la redevance s'élevait à 1,39 milliard de francs suisses, dont 1,23 milliard pour la SSR, soit 88%.

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/medias/aspects-economiques/financement-public-niveau-federal/utilisation-redevances.html>

43. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/index.html>

44. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/srg-ssr/octroi-de-concession-et-technique-srg-ssr.html>

45. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/SRG%20SSR/erl%C3%A4uterungen-srg-konzession-2019.pdf.download.pdf/Erl%C3%A4uterungen_FR.pdf

- b) au développement de la culture et au renforcement des valeurs culturelles du pays ainsi qu'à la promotion de la création culturelle suisse, en tenant particulièrement compte de la production littéraire, musicale et cinématographique suisse, notamment en diffusant des émissions de producteurs suisses et des émissions produites par elle ;*
- c) à la formation du public, notamment grâce à la diffusion régulière d'émissions éducatives ;*
- d) au divertissement ».*

En application de la loi, une concession est accordée à la SSR, non pas par l'OFCOM, mais par le Conseil fédéral (le gouvernement suisse). C'est dans cette concession que les exigences en matière de qualité sont détaillées. En vertu de l'article 4 de l'actuelle concession, qui couvre les années 2019-2022,

- 1) « Les services journalistiques de la SSR doivent satisfaire à des exigences élevées en matière de qualité et d'éthique. Ils se distinguent par leur pertinence, leur professionnalisme, leur indépendance, leur diversité et leur accessibilité.*
- 2) Afin d'assurer la mise en œuvre des exigences définies à l'alinéa 1, la SSR applique un système d'assurance qualité qui comprend au moins les éléments suivants pour chaque domaine de ses services journalistiques : a) des normes de qualité régissant le contenu et la forme des programmes ; b) des processus prédéterminés de vérification des normes de qualité fixées.*
- 3) Elle publie les normes et les vérifie régulièrement en tenant compte des conclusions scientifiques reconnues dans le domaine des médias et des meilleures pratiques journalistiques en usage en Suisse ou à l'étranger.*
- 4) Elle fait régulièrement effectuer des contrôles de qualité par des experts externes disposant de la compétence et de l'expérience professionnelles requises, et informe le public des résultats.*
- 5) L'Office fédéral de la communication (OFCOM) fait régulièrement analyser un échantillonnage des services journalistiques par des institutions qualifiées et publie les résultats.*
- 6) La SSR encourage la participation de ses collaborateurs à des offres de formation et de perfectionnement professionnels spécifiques. Dans son rapport annuel, elle informe des mesures qu'elle prend dans ce domaine ».*

La concession insiste aussi sur la qualité non pas seulement en ce qui concerne les contenus journalistiques, mais aussi l'offre de divertissement. Selon l'article 9, « *dans le domaine du divertissement, la SSR propose une offre qui satisfait à des exigences éthiques élevées. Elle joue ainsi un rôle de modèle dans l'offre de divertissement des médias électroniques. Dans son ensemble, l'offre se distingue nettement de l'offre des diffuseurs commerciaux, notamment en ce qui concerne la prise en compte des*

divers genres, la qualité de l'offre et la proportion de développements propres et de productions. Elle se caractérise par une plus grande prise de risques sur le plan de la création et de l'innovation ». Le rapport annuel de la SSR doit contenir un chapitre spécifique détaillant la manière dont l'entreprise s'est acquittée de ses obligations en termes de normes de qualité visées à l'article 4 alinéa 3.

La concession s'accompagne d'un rapport explicatif qui ambitionne de « *préciser les contours du mandat de service public dans la concession SSR* ». En ce qui concerne l'article 4 de la concession, le rapport indique que « *la pertinence, le professionnalisme, l'indépendance, la diversité et l'accessibilité mentionnés à l'alinéa 1 doivent être compris comme des aspects qualitatifs englobant plusieurs critères de qualité. Ces critères de qualité sont appliqués à différents niveaux : certains dans chaque contribution (par exemple les émissions d'information sont toutes objectives), d'autres au niveau des domaines (par exemple la diversité des thèmes). On entend par « domaines » les catégories de programmes : information, culture, formation, sport et divertissement. Les aspects qualitatifs doivent être clairement distingués des aspects et des critères de réussite en annexe). Le succès des offres doit reposer sur la qualité. Les critères de qualité et de réussite se basent sur des définitions scientifiques largement reconnues. Aux termes des alinéas 3 et 4, la SSR soumet ses programmes à des contrôles de qualité internes et externes, et en publie les résultats. Ces contrôles portent sur les processus de travail impliqués dans la production des contenus journalistiques, y compris les éventuels algorithmes utilisés, pour autant que cela soit possible pour la SSR. Ils contribuent à ce que les programmes répondent à des exigences de qualité élevées* ». Ces critères de qualité et de réussite sont détaillés dans le tableau suivant, annexé au rapport explicatif :

			Tous les vecteurs (genres; p. ex. radio, télévision, en ligne, télétexte, HbbTV), par chaîne (p. ex. SRF 1) ¹			
Aspects	Critères (principaux)	Sous-critères	Information	Culture	Formation	Sport
Critères qualitatifs	Pertinence	Large prise en considération de la "valeur citoyenne"	2	3	2	3
		Communication à un grand nombre de groupes cibles différents	3	3	3	3
		Contribution à la libre formation de l'opinion et de la volonté publiques	2	3	3	3
		Proximité	3	3	3	3
		Actualité	2	2	2	3
	Professionalisme	Objectivité	1	2	2	
		Originalité	3	3	3	3
		Actuel	2	2	2	2
		Qualifications techniques	1	2	2	2
		Professionalisme au niveau de l'esthétique et de la conception	2	2	2	2
	Indépendance	Sens des responsabilités	2	2	2	2
		Classification / Orientation	3	3		
		Sélection indépendante	1	2	2	2
		Activités de recherche propres	2	2	2	
		Diversité des thèmes traités	3	3	3	3
	Diversité	Diversité des lieux	3	3	3	3
		Diversité des opinions / diversité des normes	2	2	2	3
		Diversité de formats	3	3	3	3
Critères de réussite	Accessibilité	Compréhensibilité	1	2	2	2
		Clarté de l'information	Ensemble de l'offre			
		Présence à des points de contact importants	Ensemble de l'offre			
	Acceptation	Crédibilité	3	3	3	3
		Acceptation des contributions	3	3	3	3
		Portée	3	3	3	3
	Réputation	Réputation dans les médias	3	3	3	3
		Prix	Ensemble de l'offre			
		Image (disposition à recommander)	Ensemble de l'offre			

¹ Pas de chiffre: pas de critère (de mesure); 1 = Au niveau des contributions, 2 = Au niveau des émissions, 3 = Au niveau des domaines, 4 = Au niveau de l'offre globale de la chaîne, offre globale = offres de la SSR dans son ensemble

¹ Pour le divertissement non fictionnel, les critères "Actualité" et "Diversité des opinions et des normes" ne sont pas des critères de qualité; pour le divertissement fictionnel, ils sont des critères de qualification au niveau du domaine. Pour le divertissement fictionnel, le critère "Compréhensibilité" n'est pas un critère de qualité; pour le divertissement non-fictionnel, il est un critère de qualification au niveau des émissions.

3.6. Autres bonnes pratiques (2) : la mesure du mandat de prestation par le concept de « valeur publique »

Définir de manière adéquate le mandat d'un média de service public, thème de la première session, n'est pas une tâche insurmontable pour un ministère ou un régulateur. La difficulté réside principalement dans l'équilibre à trouver entre une trop grande autonomie (au risque de voir les subventions publiques ne pas être adéquatement affectées à des missions d'intérêt public ou de voir les médias publics succomber à la concurrence avec les médias privés pour sauver leur taux d'audience) ou au contraire une trop faible autonomie (avec le risque que les médias publics (re) deviennent des médias d'Etat comme on l'a vu ces dernières années par exemple en Pologne ou en Hongrie ou de voir les médias publics être découragés dans leur créativité par un contrôle trop administratif).

Soutenir le développement de la création audiovisuelle, thème de la troisième session, n'est pas davantage une tâche insurmontable. Ici, les difficultés résident

principalement dans l'ouverture à la créativité, une réelle volonté de soutenir un secteur de la production indépendante et, naturellement, la mise à disposition de fonds publics afin de contribuer au lancement d'un cercle vertueux de la création.

Par contre, mesurer l'exécution d'un mandat de prestation peut relever de la quadrature du cercle et ce n'est pas par hasard que la présente session s'intitule « Mesurer l'incommensurable ». Le fait que la totalité de cette session de la conférence ait été consacrée à l'expérience suisse, toute entière construite sur la volonté de mesurer la qualité d'une production audiovisuelle dans tous ses aspects aux fins d'éviter toute (même potentielle) ingérence de toute autorité publique dans la liberté éditoriale des médias publics l'illustre de manière évidente.

En dehors de ce remarquable exemple suisse, peut d'autres approches respectueuses des balises susmentionnées existent. L'une d'entre elles est de se concentrer sur le « caractère distinctif » des médias publics par rapports aux autres médias, comme nous le verrons dans la prochaine section, consacrée au Royaume-Uni.

Une autre est de tenter de mesurer la « valeur publique » des médias publics. Cette approche trouve sa source, en premier lieu, dans le contexte concurrentiel auquel sont confrontés les médias publics : les médias privés souhaitent que les médias publics se limitent à produire et diffuser uniquement les contenus qu'eux ne produisent et ne diffusent pas et ayant donc une valeur spécifique, à savoir de répondre aux défaillances du marché (« market failure »). Ce contexte explique notamment l'action de la Commission européenne en matière d'aide d'Etat aux radiodiffuseurs publics au cours des années 2000, qui s'est matérialisée par l'adoption en 2001 d'une Communication aux Etats membres sur le sujet, Communication révisée ensuite en 2009⁴⁶. En effet, selon l'article 107(1) du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* », alors que l'article 106(2) permet d'y déroger, au bénéfice des services d'intérêt économique général (dont font partie les médias publics), dans les circonstances suivantes : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* »⁴⁷.

46. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01))

47. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>

En application du Traité et de sa Communication, la Commission européenne exige que les Etats membres mettent en place une procédure d'évaluation préalable pour tout nouveau service important et tout changement important apporté à un service existant envisagés par les médias publics, procédure qui doit inclure une évaluation de la valeur au regard des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, appelé le test de valeur publique (« public value test »).

En deuxième lieu, cette approche s'explique aussi par l'évolution importante des usages au cours des années 2000 et 2010, marquée principalement par la fragmentation de l'audience et l'internationalisation de l'offre : les indicateurs classiques tels que les parts d'audience (« audience share ») ou les parts du public atteint (« audience reach ») ou le temps d'écoute et de visionnage perdent de leur pertinence pour apprécier la performance des médias publics.

Selon cette approche, ce qui importe dans la réalisation du mandat, ce ne sont pas les traditionnelles parts de marché, ce n'est pas de toucher le public le plus large possible, mais c'est de mesurer ce qu'apportent à la société les contenus proposés par les médias publics, les besoins sociaux qu'ils rencontrent, leur pertinence par rapport aux objectifs fondamentaux qui font qu'un média public existe toujours dans un univers hyper-concurrentiel, autrement dit leur valeur publique. C'est l'approche appliquée, à tout le moins en théorie, dans environ la moitié des pays de l'Union européenne, et notamment en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Irlande, en Italie, en Norvège, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Deux exemples forts différentes dont brièvement détaillés ci-dessous, le premier étant une application ex ante relativement classique de la Communication de la Commission européenne, tandis que le second, plus qualitatif et ex post, s'attache à ce qui fait la spécificité et la valeur ajoutée sur le marché d'un média public.

Autriche

L'assurance qualité du média de service public ORF⁴⁸ est partiellement assurée par l'obligation légale de désigner un expert indépendant par le Directeur général de l'ORF (en consultation avec le Conseil de la Fondation de l'ORF). Cet expert doit être, en vertu de l'article 4a de la loi relative à l'ORF, « *une personne extérieure à l'entreprise, doit avoir les qualifications et l'expérience professionnelles appropriées et n'être lié par aucune instruction ou mission dans l'exercice de la fonction* »⁴⁹. Cette évaluation ex-post se fonde sur un rapport annuel soumis par le Directeur général et approuvé par le Conseil de la Fondation (« Stiftungsrat »). Dans le cadre du système de contrôle de la qualité, la satisfaction du public à l'égard de la programmation et du contenu est

48. <https://orf.at/>

49. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.html

également évaluée au moyen d'un processus de contrôle public continu, représentatif et fondé sur la qualité, comprenant des contributions d'experts externes des secteurs concernés.

L'article 28 de la loi exige en outre de l'ORF de créer un Conseil de défense des intérêts du public (« Publikumsrat ») dont la mission est de protéger les intérêts des auditeurs et des téléspectateurs. Ce Conseil est composé de personnes qui ne peuvent être ni des employés de l'ORF ou d'une société affiliée à l'ORF ou d'autres médias, ni des responsables publics (gouvernants ou parlementaires) ou des fonctionnaires, ni des personnes liées à un parti politique. La composition de cet organe doit au contraire représenter une grande variété d'organismes issus de la société civile : Chambre de commerce autrichienne, Chambres d'agriculture autrichiennes, Chambre fédérale du travail, Fédération autrichienne des syndicats, représentants des professions libérales, de l'Église catholique romaine, de l'Église protestante, de l'Académie des sciences, D'autres membres sont désignés par le Chancelier fédéral sur proposition d'institutions ou d'organisations représentatives des domaines ou groupes suivants : universités, éducation, art, sport, jeunesse, étudiants, personnes âgées, personnes handicapées, parents ou familles, groupes ethniques, tourisme, protection de l'environnement,... Le Conseil public est chargé de faire des recommandations sur la conception des programmes et des propositions relatives aux développements technologiques, de la nomination de 6 des 35 membres du Conseil d'administration (« Stiftungsrat ») et de faire toute proposition destinée à s'assurer du respect de son mandat de prestation par l'ORF. Il peut décider de saisir l'autorité de régulation indépendante Komm Austria de tout éventuel manquement.

L'ORF est tenue de soumettre, avant le 1^{er} mars de chaque année, un rapport au Chancelier fédéral et à KommAustria. KommAustria évalue le respect par l'ORF de la procédure de création et de révision du système de contrôle de qualité et détermine si et comment les dispositions législatives existantes ont été enfreintes. En particulier, l'article 4a de la loi stipule que *« sur la base d'une plainte déposée conformément à l'article 36 §1 (1), l'autorité de régulation doit vérifier le respect de la procédure de création et de révision du système d'assurance qualité et déterminer si et dans quelles circonstances les dispositions légales ont été violées et, en cas de violation, peut donner l'instruction de se conformer à la procédure. Un examen par l'autorité de régulation doit avoir lieu en toute hypothèse au moins tous les deux ans »*.

Une autre caractéristique intéressante de la pratique autrichienne, considérée du point de vue du test de valeur publique, réside dans le mandat de la KommAustria d'évaluer ex ante et de prendre une décision sur toute proposition de l'ORF de développer son offre médiatique. PCes nouvelles offres doivent offrir une valeur ajoutée par rapport aux offres publiques existantes, tout en évitant d'introduire

une distorsion de la concurrence sur le marché des médias audiovisuels. Ce fut le cas par exemple pour les propositions de l'ORF de créer sa propre chaîne YouTube ainsi qu'une vidéothèque commerciale en ligne (détenue via des filiales), qui ont toutes deux été rejetées par KommAustria⁵⁰. La proposition de chaîne Youtube a été rejetée en raison d'une exclusivité qui serait accordée à YouTube et qui serait discriminatoire à l'encontre d'autres entreprises et parce que KommAustria a estimé que la création d'une chaîne ORF sur YouTube serait préjudiciable à un de ses services en ligne existant, ORF TVthek. La proposition de vidéothèque en ligne Flimmit a quant à elle été rejetée par KommAustria non pas en tant que telle mais parce que l'ORF n'avait fourni de preuves suffisantes de viabilité économique de cette nouvelle offre.

Norvège

En 2018, à la demande du Ministère de la Culture, l'autorité norvégienne de régulation des médias NMA⁵¹ a publié un rapport sur le rôle du média de service public NRK dans la diversité du paysage médiatique norvégien⁵². L'objectif principal de ce rapport était d'évaluer comment l'offre de la NRK, par rapport à l'offre d'autres acteurs des médias, contribuait à la diversité des contenus proposés au public et à l'exposition de ces contenus au sein du public. Il visait aussi à établir dans quelle mesure la NRK, grâce à sa collaboration avec d'autres acteurs médiatiques, contribue à la diversité des médias et comment les contenus de la NRK, en particulier son offre numérique, affecte les services offerts par les médias commerciaux et si l'offre globale proposée au public s'en trouve affaibli ou non.

Afin de remplir cette mission, la NMA a commandé plusieurs analyses⁵³ qui s'appuyaient sur le cadre général d'Andrew Stirling sur l'analyse de la diversité dans la science, la technologie et la société afin de déterminer dans quelle mesure la NRK contribue au pluralisme externe dans les médias d'information norvégiens, en se basant sur des analyses dites de variété, d'équilibre et de disparité.

Le rapport de NMA a examiné en outre la diversité des contenus et l'exposition du public à ces contenus et a fourni une analyse empirique de la concurrence, concluant que la NRK a contribué positivement à la diversité des médias, que son offre d'information a un impact positif sur l'offre globale et que ses contenus sont bien distinctifs de ceux d'autres médias (sur le concept de caractère distinctif, voir la prochaine section), en ce sens que les offres commerciales ont tendance à toutes se ressembler mais

50. <https://www.telecompaper.com/news/austrian-regulator-kommaustria-rejects-orf-channel-on-youtube-public-vod-service--1244179>

51. <https://www.medietilsynet.no/>

52. https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/2019/190612_allmennkringkastings-rapporten2018.pdf

53. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0163443718818354>

à ne pas ressembler à celle du média public. Le rapport estime que si les acteurs commerciaux sont en difficulté, ce n'est pas dû à la concurrence de la NRK, et que réduire le périmètre d'activités de la NRK ne rendrait pas les acteurs commerciaux plus compétitifs mais au contraire nuirait à la diversité globale de l'offre⁵⁴.

3.7. Autres bonnes pratiques (3) : la mesure du mandat de prestation par le concept de « caractère distinctif » (Royaume-Uni)

Depuis la réforme de sa gouvernance opérée en 2016 (voir la section 2.5), la mesure des prestations de la BBC est passée d'un régime marqué principalement par l'autorégulation exercée par un organe interne (le « BBC Trust ») à un régime marqué principalement par la régulation publique exercée par l'autorité de régulation des médias, l'Ofcom, auquel un nouvel organe interne, le Conseil d'administration de la BBC (le « BBC Board »), rend compte.

Comme évoqué à la section 2.5, les missions principales du Conseil d'administration sont d'établir la stratégie, le budget, le plan annuel et le rapport annuel de l'entreprise, ainsi que de désigner le Directeur général et de tenir le Comité exécutif responsable.

Le rôle de l'Ofcom est de demander à la BBC de rendre des comptes au nom du public et d'évaluer ses performances dans la réalisation de sa mission et ses objectifs publics, en respectant les normes en termes de contenu et en protégeant la concurrence. Cela se fait sur la base des trois piliers réglementaires : l'adoption d'un ensemble spécifique d'obligations, la mise en application de ces obligations et la mesure de la performance dans l'exécution de ces obligations.

L'évaluation de la performance de la BBC est effectuée par l'Ofcom sur une base annuelle et se matérialise dans l'élaboration d'un rapport annuel qui détaille les méthodes utilisées pour évaluer le respect par la BBC de son mandat de prestation et explique comment la BBC a rempli sa mission et ses objectifs publics au terme de l'exercice écoulé. En outre, l'évaluation prend en compte la manière dont la BBC s'acquitte de sa mission dans le contexte d'un paysage médiatique en évolution rapide. En complément au rapport annuel d'évaluation qu'il produit, l'Ofcom doit également mener au moins deux revues périodiques approfondies au cours de la période de dix ans couverte par la Charte et l'Accord (sur la Charte et l'Accord, voir la section 2.5), en abordant toute question d'importance qui va au-delà de la stricte évaluation de l'accomplissement de la mission et des objectifs de la BBC. En outre,

54. https://cdn.epra.org/attachments/files/3412/original/PS1_PSM_Velsand_NMA.pdf?1539598015

l'Ofcom peut effectuer des vérifications ponctuelles de la conformité de la BBC, s'appuyer sur ses propres recherches et analyses de données, ainsi que sur les plaintes reçues du public. L'évaluation comprend des parties quantitatives et qualitatives, c'est-à-dire des exigences en matière de quotas (évaluation quantitative) et des enquêtes fondées sur des preuves (évaluation qualitative, dite « evidence-based »).

En termes d'évaluation quantitative du contenu, cette mesure de la performance s'attache aux obligations énoncées dans la Licence d'exploitation délivrée par l'Ofcom (sur la Licence d'exploitation, voir également la section 2.5), qui sont nombreuses et incluent notamment des quotas de diffusion de programmes d'informations (par exemple, Radio 2 doit diffuser au moins 17 heures de programmes d'actualités par semaine, dont au moins 3 heures aux heures de grande écoute), des exigences en termes de programme destinés à la jeunesse (par exemple, CBBC doit inclure dans sa programmation au moins 400 heures par an de nouvelles productions commandées auprès de producteur établis au Royaume-Uni), ... En outre, la BBC doit veiller à ce qu'au moins les trois quarts de tous les programmes de ses chaînes de télévision les plus populaires soient des productions originales, commandées par la BBC pour le public britannique. Dans la lignée de sa mission de service public, Radio 1 est tenu de proposer chaque année un certain nombre de grandes campagnes d'action sociale, en informant et en sensibilisant les jeunes aux enjeux de société et en leur donnant une plateforme de dialogue. Une vaste gamme d'autres obligations se rapportent aux exigences d'offrir des programmes artistiques, musicaux et religieux, ainsi que des programmes de fiction variés (dramas, comédies, ...), des programmes d'actualités et différents types de musique, afin de soutenir des genres qui ont connu une baisse des investissements et d'offrir des programmes qui reflètent les différentes nations et régions du Royaume (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord). Ceci est garanti par l'obligation de dépenser des montants précis dans les différents types de programmation ainsi que dans les quatre nations qui composent le Royaume-Uni.

L'évaluation qualitative s'appuie fortement sur les activités de recherche approfondies menées et / ou commandées par l'Ofcom sur une base régulière, particulièrement pertinentes au regard des obligations de la BBC, issues de la Charte et de l'Accord, de fournir des services dits distinctifs (« distinctive ») de ceux offerts par les autres acteurs du marché⁵⁵.

Le concept de caractère distinctif (« distinctiveness ») est au cœur de la Licence d'exploitation et dès lors de l'évaluation qualitative du mandat de prestation de la BBC. Selon le rapport « *A distinctive BBC* » publié par l'entreprise en 2016, « *le caractère*

55. Pour un exemple, voir l'étude de IPSOS MORI « BBC Distinctiveness » réalisée en 2017 : https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0025/102958/bbc-distinctiveness-ipsos-mori.pdf

distinctif est une caractéristique importante de la BBC et de tous ses services. C'est l'une des choses qui justifie le financement public de la BBC. Un caractère distinctif judicieusement défini devrait être une exigence claire pour tous les services de la BBC. Le caractère distinctif doit être jugé au niveau des services plutôt qu'au niveau des programmes. Cela n'a pas de sens pratique de dire que la BBC ne devrait créer un programme que si un autre diffuseur ne le ferait jamais. Cela n'a pas non plus de sens créatif: la BBC ne devrait pas commencer par une lacune du marché et essayer de la combler. Elle devrait commencer par sa mission publique et l'idée créative, puis proposer des programmes qui les remplissent. Ainsi, nous proposons deux tests clairs pour le caractère distinctif de la BBC à l'avenir: que chaque programme ou élément de contenu en ligne de la BBC devrait aspirer à être le meilleur du genre, et que, dans l'ensemble, la gamme de programmes de chaque service ou produit en ligne de la BBC devrait être clairement distinguée de ses concurrents commerciaux. Nous, et le nouveau régulateur proposé par la BBC, testerions si la gamme de programmes de chaque service ou produit en ligne de la BBC se distingue clairement de ses concurrents commerciaux en examinant :

- *l'ambition créative et éditoriale : la redevance audiovisuelle donne à la BBC la liberté de prendre des risques créatifs et de fournir des services qui sont de haute qualité, stimulants, innovants et attrayant ;*
- *les normes éditoriales élevées, répondant aux attentes élevées du public en matière d'équité, d'exactitude et d'impartialité ;*
- *la gamme et la profondeur, en offrant un large éventail de genres et le meilleur contenu dans chaque genre, afin de servir toutes les publics ;*
- *le niveau élevé de contenus de première diffusion provenant du Royaume-Uni et soutenant des idées et des talents locaux »⁵⁶.*

Comme indiqué dans l'annexe 2 de l'Accord, « *une production et des services distinctifs désignent des produits et des services, pris dans leur ensemble, qui sont sensiblement différents de ceux d'autres fournisseurs de services comparables à la fois aux heures de pointe et dans l'ensemble, à la télévision, à la radio et en ligne, en termes de :*

- a) mélange de genres et de productions différents ;*
- b) qualité de la production ;*
- c) quantité de production originale produite au Royaume-Uni ;*
- d) niveau de prise de risque, d'innovation, de défi et d'ambition créatrice ;*
- e) éventail des publics qu'elle sert »⁵⁷.*

56. https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/reports/pdf/bbc_distinctiveness_april2016.pdf

57. <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>

En conséquence, l'Ofcom a fixé les conditions à remplir pour la BBC afin de renforcer son caractère distinctif, telles que par exemple « *la diffusion de programmes d'information, davantage de commandes de contenu pour enfants, une plus grande proportion de programmes dans les nations du royaume ou en dehors de Londres [...], des programmes de musique et d'arts sur BBC One, BBC Two et BBC Four, des programmes religieux sur BBC One et BBC Two, des émissions dramatiques et factuelles pour enfants sur CBBC, et du contenu dans une gamme de genres qui soutient les enfants d'âge préscolaire dans leur apprentissage sur CBeebies...* »⁵⁸.

Les mesures de performance utilisées par l'Ofcom comprennent notamment :

- « *la disponibilité: la nature, le type, la quantité et la gamme de contenu disponible dans la production de la BBC, ainsi que les dépenses consacrées à ce contenu ;*
- *la consommation : la mesure dans laquelle le public regarde, écoute ou lit le contenu fourni par la BBC ;*
- *l'impact : ce que le public pense des services et de la production de la BBC ;*
- *les facteurs contextuels : les facteurs supplémentaires tels que la dynamique plus large du marché »*⁵⁹.

En ce qui concerne l'impact concurrentiel de la BBC, ce qui est important est d'évaluer comment les opérations de la BBC affectent la concurrence et, en cas de changements importants dans son exploitation, si elles pourraient avoir un impact négatif significatif sur une concurrence loyale et efficace. Dans d'autres cas, lorsque la BBC a apporté des changements progressifs au fil du temps qui n'ont pas justifié une évaluation individuelle d'un service du point de vue de la concurrence, ou lorsque les conditions du marché ont subi des changements importants, un examen de la concurrence peut être lancé.

Quelques exemples récents de l'évaluation du travail de la BBC par l'Ofcom figurent dans les consultations ouvertes en octobre 2020 concernant la décision de BBC Studios de 2019 de réduire ses pôles d'activités de cinq à deux, et en particulier, de regrouper les activités de production et de distribution en un seul pôle d'activité. L'Ofcom a procédé à une consultation du point de vue de la mission de service public de la BBC pour évaluer la relation entre les activités financées par la redevance audiovisuelle d'une part et les activités commerciales d'autre part, en s'assurant qu'elles ne faussent pas le marché ou ne créent pas un avantage concurrentiel déloyal. L'Ofcom a estimé que les changements apportés par la BBC sont appropriés et a proposé des modifications destinées à protéger une concurrence loyale et efficace, comme la fourniture

58. https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0015/107070/bbc-performance-statement-annexes.pdf

59. https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/207228/third-bbc-annual-report.pdf

d'informations supplémentaires par la BBC uniquement à l'Ofcom (informations commercialement confidentielles, ainsi qu'un préavis obligatoire de trois mois pour toute modification future de ses activités, afin de permettre à l'OFCOM de pouvoir l'évaluer en temps opportun⁶⁰.

De plus, conformément à ses obligations découlant de la loi britannique sur les communications, en février 2020, l'Ofcom a publié son examen périodique pour la période 2014-2018, ainsi que le rapport de données interactif y afférent⁶¹ et a mis en ligne un site internet dédié, intitulé « Petit écran : grand débat », permettant au public britannique de retrouver les nombreuses études et rapports sur les médias publics commandés par l'OFCOM et de donner son opinion sur l'offre que les médias publics proposent⁶².

Ces rapports ont démontré que les médias de service public britannique respectent leurs missions et objectifs et que le public apprécie le contenu qu'ils proposent. Il a également démontré que, malgré une offre importante de services à la demande par les médias publics, les habitudes de visionnage du public, qui se tournent de plus en plus vers les plateformes mondiales, rendent très difficile pour l'audiovisuel public de continuer à rivaliser elles, en raison de leurs niveaux d'investissement respectifs. En ce qui concerne particulièrement la BBC, le dernier rapport annuel de l'Ofcom sur l'exercice 2019/20 démontre que, bien que la BBC s'acquitte de ses obligations, et prouve en particulier son objectif et sa mission pendant la pandémie de COVID-19, l'accent devrait être mis pour l'avenir sur « *comment la BBC s'adresse à tous les publics pendant la transition pour se concentrer davantage sur ses services en ligne* »⁶³. Cela comprendra l'obligation pour la BBC de développer un cadre de performance et pour l'Ofcom d'adopter les exigences correspondantes dans la Licence d'exploitation.

60. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/204490/consultation-bbc-lines-of-business.pdf

61. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/192100/psb-five-year-review.pdf

62. <https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/home>

63. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0021/207228/third-bbc-annual-report.pdf

4. SESSION N°3. LES INITIATIVES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DE LA CRÉATION ET DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLES

4.1. Introduction à la session (Jean-François Furnémont, Wagner-Hatfield)

Avoir des médias publics qui disposent d'un mandat de prestation qui soit défini de manière adéquate d'une part (session 1), et qui fassent l'objet d'un système de mesure et de contrôle du respect des obligations culturelles qui découlent de ce mandat d'autre part (session 2), ne sont pas, en termes de politique publique audiovisuelle, des fins en soi. Ce ne sont « que » des moyens destinés à une fin, qui est de bénéficier d'un secteur audiovisuel dynamique, florissant et créatif, qui offre des opportunités professionnelles à tous les métiers techniques et créatifs qui sont impliqués dans la filière (auteurs, scénaristes, producteurs, acteurs, compositeurs, réalisateurs, machinistes, régisseurs, photographes, preneurs de son, mixeurs, monteurs, post-producteurs, distributeurs, salles de cinéma, chaînes de télévision, métiers de la publicité, ...), qui permet de proposer aux publics une offre culturelle qui reflète la société dans toute sa diversité, qui contribue aux échanges entre les différentes parties de la population ainsi qu'à la cohésion sociale, qui mette en valeur le patrimoine et qui, in fine, contribue à la santé de l'économie et de la démocratie.

Quatre intervenants nous détaillent ici combien et comment les principaux acteurs dont nous avons parlé jusqu'à présent, à savoir les médias publics et les régulateurs, peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une politique publique qui favorise le développement de la création et la production audiovisuelles.

Lorsque le secteur audiovisuel a abandonné les monopoles publics pour l'ouvrir à la concurrence, principalement dans les années 1980 et les années 1990, la cohabitation entre médias publics et médias privés n'a pas été aisée. Dans de nombreux pays, les médias privés ont contesté la place que conservaient les médias publics en termes d'accès aux ressources hertziennes, d'accès au marché publicitaire ou encore de subventions qui surcompenseraient le coût réel des missions de service qui leur incombent. Cette controverse a abouti notamment à l'adoption, par la Commission européenne, de plusieurs communications et décisions concernant l'application aux médias de service public des règles relatives aux aides d'Etat. Ces controverses sont aujourd'hui bien moins fréquentes, et de nombreuses études ont objectivé le fait que le pays où le secteur audiovisuel est en bonne santé, comme par exemple au Royaume-Uni ou en Allemagne, sont le plus souvent des pays où les médias de service public sont restés puissants. Les médias publics ont à de nombreux égards un effet d'entraînement

sur la vivacité du paysage audiovisuel : ils tirent la qualité vers le haut, ils contribuent à la création de nouvelles filières de production, ils sont un vecteur d'innovation, ils constituent un amortisseur des difficultés du secteur en temps de crise, ... Afin d'illustrer ce propos, cette session adopte d'abord une vue globale, en s'interrogeant avec Mme Florence Hartmann, Senior Media Analyst au Media Intelligence Service (MIS) de l'Union Européenne de Radio-Télévision sur le rôle des médias de service européens en termes de soutien à la création et à la production audiovisuelle, pour dans un deuxième temps détailler un cas pratique de ce type soutien, présenté par M. Marc Janssen, Chef de la Fiction à la RTBF, le média de service public belge francophone.

Au-delà de leur rôle traditionnel de contrôle du respect des obligations culturelles découlant du mandat de prestation des médias publics, les régulateurs peuvent aussi jouer un rôle de facilitateur ou d'influenceur des acteurs impliqués : ils peuvent inspirer de nouvelles politiques publiques à mettre en œuvre par les Ministères compétents ou par les Fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel, ils peuvent constituer une plateforme d'échange d'idées et de bonnes pratiques entre tous les acteurs de la chaîne de valeur, ils peuvent inciter les médias publics à remplir plus et mieux leurs obligations culturelles, ils peuvent être l'endroit où des recherches sont menées sur les bonnes pratiques nationales et internationales en matière de soutien à la production audiovisuelle, ils peuvent mettre dans certains cas mettre des fonds à disposition pour le développement de certains types de programmes, comme cela se fait par exemple en Irlande. Deux régulateurs nous présentent leur expérience à cet égard, et comme pour la première session ils viennent de chaque côté de la Méditerranée, avec d'une part l'expérience du CSA belge, représenté par M. Paul-Eric Mosseray, Directeur de la transition numérique et de la coopération internationale, et celui de la HACA marocaine, représentée par sa Présidente, Mme Latifa Akharbach, qui est également Vice-Présidente du RIARC, le réseau des régulateurs du continent africain.

4.2. La contribution des médias publics aux industries créatives (Florence Hartmann, UER)⁶⁴

Les médias de service public sont des contributeurs essentiels aux industries créatives. L'objectif de cette présentation est de fournir un éclairage empirique à cet apport, les chiffres fournissant un cadrage économique plus solide et précis que les opinions contradictoires s'exprimant souvent dans le cadre des discussions relatives aux médias publics.

64. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

Les chiffres présentés sont issus du travail de recueil de données réalisé par le Service d'Analyse des Médias de l'UER, l'alliance des médias de service public de 56 pays, essentiellement européens, mais couvrant aussi l'intégralité du pourtour méditerranéen, dont la Tunisie.

Un investissement massif

Le Service d'Analyse des Médias collecte chaque année une multitude de données financières relatives aux médias publics membres de l'EUR. Parmi elles figurent les dépenses dans les contenus, c'est-à-dire les programmes audiovisuels télévisés, radiophoniques et numériques.

Les médias publics de la zone UER dépensent chaque année près de 20 milliards d'euros dans leurs programmations. Le dernier chiffre connu porte sur 2019, et se monte précisément à 19,5 milliards d'euros⁶⁵.

Cet effort financier est considérable et représente plus de 60% des recettes d'exploitation des MSP⁶⁶, un ratio supérieur à celui de la plupart des groupes de médias privés. Il est important de remarquer aussi que les dépenses de programmes des médias publics continuent de progresser régulièrement, dans un contexte de stagnation, voire d'érosion, de leurs recettes⁶⁷. Ceci souligne l'effort continu et répété des médias publics vers leurs contenus audiovisuels.

Un investissement essentiellement porté sur les contenus originaux

Non seulement les médias publics investissent une large majorité de leurs ressources dans les contenus, mais, plus important, ces dépenses s'orientent largement vers la création audiovisuelle : 84% des dépenses de programmation des médias publics sont injectées dans les contenus originaux – productions propres, coproductions et pré-achats⁶⁸. Les acquisitions ne représentent que 11% de leurs dépenses de programmation.

Cette prévalence des contenus originaux est une spécificité des MSP, non seulement par rapport aux radiodiffuseurs privés, mais aussi par rapport aux plates-formes numériques.

65. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/psm/EBU-MIS_How_PSM_De-livers_Value_2019.pdf

66. https://www.ebu.ch/publications/research/members_only/report/psm-contribution-to-the-european-creative-sector-2019

67. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/funding/EBU-MIS-Funding_of_PSM_2020_Public.pdf

68. https://www.ebu.ch/publications/research/members_only/report/psm-contribution-to-the-european-creative-sector-2019

Ce constat illustre parfaitement le caractère non seulement massif mais aussi distinctif des dépenses des médias publics dans les contenus, et, de là, dans les industries créatives.

Un rôle moteur dans la production de fictions audiovisuelles et d'œuvres cinématographiques

Les contenus audiovisuels couvrent de multiples genres et formats. Afin de nourrir le débat sur la contribution des médias publics au secteur de la production audiovisuelle convient-il de centrer l'analyse sur les dépenses dans les fictions télévisées et les œuvres cinématographiques.

Les médias publics dépensent environ 2,8 milliards d'euros chaque année dans la fiction et le cinéma au sein de la zone UER⁶⁹. En d'autres termes, la production de fictions et de films représente près de 15% des dépenses totales de contenus des médias publics (19,5 milliards), soit le second genre le plus important en termes de dépenses après l'information.

La création audiovisuelle et la fiction sont créatrices d'imaginaire commun, de références et vecteurs d'échanges culturels. Ils sont de surcroît des segments de production essentiels à la vitalité des industries créatives. De ce fait, la plupart des médias publics de la zone UER remplissent des obligations spécifiques de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles domestiques et/ou européennes.

Les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel illustrent la force de cet engagement : en 2017, les médias publics étaient à l'origine de la production de plus des deux-tiers de la totalité des titres de fiction produits dans l'UE (67%)⁷⁰.

Un rôle économique essentiel

Nous avons cadré et chiffré l'investissement massif des médias publics dans les contenus audiovisuels originaux, et en particulier dans la production de fictions et d'œuvres cinématographiques. Ces données permettent de conclure qu'ils sont à l'heure actuelle les premiers investisseurs dans les contenus européens, constat confirmé par une étude récente de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel⁷¹.

Au-delà, il convient de pousser l'analyse afin de mieux comprendre les impacts directs, indirects et induits de ces investissements, pour l'ensemble des industries créatives, mais aussi d'un point de vue macro-économique.

69. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/infographic/EBU-MIS_PSM_European_Fiction_WEB.pdf

70. <https://rm.coe.int/the-production-and-circulation-of-tv-fiction-in-the-eu28-television-an/1680946229>

71. <https://rm.coe.int/the-production-and-circulation-of-tv-fiction-in-the-eu28-television-an/1680946229>

Les différentes études d'impact menées récemment par plusieurs médias publics européens tels que la VRT (Belgique), la RTBF (Belgique), TG4 (Irlande) ou la RAI (Italie) convergent pour montrer que chaque euro investi dans le financement du radiodiffuseur public génère entre 2,5 et 2,7 euros dans l'économie, et en premier lieu dans le secteur créatif⁷². Le coefficient multiplicateur apparaît élevé, et ces chiffres démontrent les cercles vertueux que permettent d'enclencher le financement des médias publics. Dans une étude datée de 2020 et couvrant toute l'Europe, l'UER et Oxford Economics ont démontré que chaque emploi créé dans le domaine musical au sein des radios publiques européennes générerait deux emplois supplémentaires dans le reste de l'économie – secteur musical et autres secteurs combinés⁷³.

Plus généralement, les médias publics remplissent un rôle moteur dans l'innovation et la recherche dans leurs pays respectifs, générant une importante valeur ajoutée pour l'intégralité du secteur créatif.

Le soutien à la création en temps de crise

Il est impossible de dresser le tableau du soutien des médias publics aux industries créatives en 2020 sans évoquer la crise sanitaire sans précédent et les mesures exceptionnelles de soutien mises en place depuis les premières mesures de confinement du printemps 2020.

La crise de la COVID-19 et les mesures de distanciation sociale et de confinement afférentes ont été violemment ressenties dans les milieux artistiques et créatifs : productions, spectacles et concerts à l'arrêt, enregistrements et post-production au ralenti, ... Ce sont au final tous les maillons du secteur créatif qui sont en péril.

Dans ce contexte difficile, les médias publics ont soutenu leurs partenaires des secteurs créatifs et culturels, et continuent de le faire au gré des reconfinements dans le cadre d'un soutien prolongé, pérenne, et non limité à des actions de court-terme.

Ces mesures sont si nombreuses qu'elles ont fait l'objet d'analyses spécifiques⁷⁴. Il est possible toutefois de rappeler que les médias publics ont, dans la plupart des pays de la zone UER, su nouer des partenariats avec les institutions culturelles, accroître l'exposition des artistes privés de leurs publics, remplacer les événements annulés et, bien entendu, soutenir financièrement les producteurs et artistes.

72. <https://www.ebu.ch/publications/strategic/membersonly/case-study/creative-industries-case-book-the-value-of-public-service-media>

73. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/c2s/EBU-MIS_Economic_Impact_of_Public_Service_Radio_Music_Activities.pdf

74. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/psm/EBU-MIS_COVID-19_Crisis_PSM_Support_to_the_Arts_and_Creative_Sector_Public.pdf

4.3. L'expérience du service public belge francophone (Marc Janssen, RTBF)⁷⁵

Voici quelques années, la RTBF a procédé à une réforme en profondeur de son organisation interne, abandonnant la logique historique d'une gestion par type de diffusion (radio, télévision, internet) et par chaîne pour passer à une logique basée sur deux pôles : un pôle « contenus » (chargé de créer, produire, coproduire ou acquérir des contenus pour tous les publics de la RTBF) et un pôle « média » (chargé de déterminer comment ces contenus sont mis à la disposition des publics sur les diverses plateformes disponibles)⁷⁶.

Ce pôle « contenus » est organisé par genres éditoriaux appelés « thématiques éditoriales » qui sont soutenues par l'unité de production 360. Ces thématiques sont au nombre de six : Info/Sports ; Société, Modes de vie & Connaissances ; Services aux publics ; Fiction ; Divertissement ; Culture & Musique. On y retrouve également l'unité transversale de Recherche et Développement ainsi qu'un département qui coordonne la stratégie d'acquisitions et de coproductions de l'entreprise.

La création de cette unité « Fiction » était alors une nouveauté à la RTBF. La logique de pôles et de thématiques implique que tout ce qui touche à la production et l'acquisition de fictions est rassemblé au sein de cette unité, à savoir les questions liées au développement de séries belges, à la création de web séries, de fictions pour la jeunesse, de courts-métrages, de podcasts de fictions, de coproductions internationales, d'acquisitions,... Ceci a permis de faire tomber des barrières traditionnelles entre la télévision et la radio, entre le cinéma et les séries, entre les séries faites pour la télévision et les web séries destinées à une consommation en ligne,... qui sont autant de démarcations qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui, ni pour les créateurs avec lesquels la RTBF travaille, ni pour le public auquel la RTBF s'adresse.

En termes de mise en œuvre de son mandat de prestation, les dispositions applicables au travail de l'unité fiction sont notamment détaillées dans l'article 5 du contrat de gestion 2019 - 2022, selon lequel la RTBF « doit occuper une place de référence dans le paysage audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles ; à ce titre, la RTBF doit être le média de référence, moderne et complet de la Fédération *Wallonie-Bruxelles* et doit être : [...] proche des auteurs, artistes, producteurs et distributeurs d'œuvres artistiques et culturelles de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et de leurs créations, et attentive à découvrir et mettre en valeur les talents émergents ; [...] attentive au

75. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

76. https://www.rtbf.be/entreprise/a-propos/detail_notre-modele-d-entreprise?id=10003887

développement de l'emploi artistique en Fédération Wallonie-Bruxelles, notamment des auteurs, réalisateurs, producteurs, distributeurs et des artistes-interprètes, soit directement soit dans ses coproductions et acquisitions ». L'article 8 ajoute que la RTBF doit jouer « *un rôle d'incubateur de talents et en mettant en valeur ces talents, les réalisations des entreprises, des associations (notamment culturelles et sportives) et des citoyens en vue de favoriser le sentiment de fierté, d'ambition, de réussite et d'appartenance à la Wallonie, à Bruxelles et à la Fédération Wallonie-Bruxelles* »⁷⁷.

Ce type de dispositions sont très régulièrement présentes dans les mandats de prestation de service public. Elles sont parfois considérées comme incantatoires, abstraites ou peu opérationnelles. Elles sont néanmoins fondamentales et, prises au sérieux, peuvent constituer un cadre structurant à l'action du service public. Pour la RTBF, ce sont ces missions que nous devons arriver à opérationnaliser, à faire « percoler » dans notre travail au quotidien. Ceci peut être illustré par deux exemples suivants.

Le premier est relatif au développement en Belgique francophone d'une filière de production de séries TV. Jusqu'à quelques années d'ici, presque aucune série TV n'était produite en Belgique francophone. Nous avons bien évidemment des auteurs, des scénaristes et des réalisateurs de talent, notamment dans le cinéma, mais cette discipline est très différente de celle des séries TV. Afin de répondre à cette lacune, une initiative publique a été menée conjointement par la RTBF et par le fonds de soutien belge francophone, le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel. Ceux-ci ont joint leurs ressources financières et humaines pour lancer un « Fonds pour les séries belges » dont l'objectif était de créer, développer et pérenniser un écosystème de la série TV en Belgique francophone. A cet effet, la RTBF s'est donné l'ambition de développer quatre séries TV par an. Pour atteindre cet objectif, le Fonds offre un soutien aux créatrices et créateurs à toutes les étapes du processus de création : soutien financier aux auteurs pendant leur processus d'écriture, déploiement d'une équipe d'accompagnement à l'élaboration de la série, recherche et prospection de talents, déploiement d'un « Atelier du Fonds » (qui offre une formation et un partage d'expérience aux auteurs, scénaristes, producteurs et réalisateurs), lancement d'un concours de textes « Balance ta plume » (destinée à susciter l'écriture de textes par de jeunes entre 15 et 20 ans, notamment des jeunes issus de l'immigration). Par ailleurs, le Fonds bénéficie d'un mécanisme d'auto-alimentation, à savoir que les recettes que la RTBF fait, en tant que coproducteur, sur la vente de ces séries à l'international sont affectées à la production des futures séries.

Le second exemple est le programme « Restart » qui a été mis en œuvre en

77. <https://ds1.static.rtbef.be/article/pdf/2018-12-12-contrat-gestion-rtbf-2019-2022-version-definitive-1545319225.pdf>

réponse à la pandémie de COVID-19 afin de soutenir le secteur culturel. L'esprit qui a guidé l'élaboration de ce programme est d'investir dans des projets qui vont aider le secteur de la culture dans un moment de crise. Ce programme a permis de développer trois collections thématiques de web séries de 5 épisodes, qui ont été produites dans la seconde moitié de 2020 et seront diffusés au début de l'année 2021. Ces web séries ont permis l'implication de 25 scénaristes belges, 15 réalisateurs belges, 3 sociétés de production indépendantes et 10 équipes de tournage. La web série a été privilégiée en raison de sa souplesse en termes de production, contrairement au cinéma par exemple : elle permettait en effet de remettre au travail rapidement de nombreux talents, en espérant des résultats structurants.

Les enseignements qui peuvent être tirés de l'installation et du développement de cette unité « Fiction » en général et de ces exemples en particulier sont de trois ordres :

- Il convient de trouver, dans les mandats de prestations, un équilibre entre les obligations de moyens et les obligations de résultats. Les dernières doivent exister, mais il convient aussi de ne pas omettre que les médias publics ne contrôlent pas tous les outils de réussite : il ne sert à rien d'exiger la production de quatre séries par an s'il n'y a pas (encore) assez de talents ou d'idées pour produire des séries de qualité. Par contre, il n'est pas question non plus pour le service public de se contenter d'une telle « excuse » : les médias publics doivent être un catalyseur et faire en sorte qu'émergent progressivement assez de talents pour produire des séries.
- Les définitions et les catégorisations sont inévitables dans un contrat, mais il faut aussi considérer que celles-ci sont rapidement dépassées ou ambivalentes par rapport aux réalités du marché. Qu'est-ce qu'une série ? Qu'est-ce qu'un film d'auteur ? En quelques années, ces définitions figées peuvent ne plus correspondre aux réalités de la production et de la diffusion de tels programmes.
- Les obligations liées à la diffusion en linéaire peuvent entrer en contradiction avec les habitudes de certains publics. Par exemple, la RTBF doit diffuser un certain nombre de courts métrages sur ses chaînes linéaires, et elle le fait en consacrant une case spécifique dans sa programmation. Mais nous nous sommes rendu compte que cette diffusion ne rencontrait pas toujours son public (qui regarde de moins en moins la télévision) et que les courts métrages, pour rencontrer un public, devaient être diffusés sur d'autres plateformes, notamment sur notre plateforme non-linéaire Auvio, où ils peuvent être mis en valeur de manière plus pertinente et être disponibles plus longtemps.

Ceci démontre l'importance d'un mandat qui soit clair, mais aussi flexible et adaptable aux évolutions rapides du secteur audiovisuel, afin de se concentrer avant tout sur les objectifs de politique publique.

4.4. Le rôle du régulateur dans la promotion de la création culturelle (Paul-Eric Mosseray, CSA belge)⁷⁸

En Belgique francophone, comme dans nombre de pays européens et du monde, la promotion de la création culturelle dans les médias audiovisuels tout comme la contribution de la chaîne de valeur audiovisuelle à la production constituent des axes importants des politiques culturelles. Les autorités de régulation ont été progressivement chargées d'en assurer le contrôle, et mieux encore, l'accompagnement de leur réalisation.

Le concept et le contexte

Commençons par contextualiser les choses, en nous reportant 15 ans en arrière à l'adoption le 20 octobre 2005 de la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles⁷⁹.

Dans cette convention, la diversité culturelle « renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux. La diversité culturelle se manifeste (...) à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés ».

Dans les Directives opérationnelles de cette Convention, apparaîtront ensuite des mesures explicites, telles que (Article 7) : « 1. Les Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux : (a) à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès, en tenant dûment compte des conditions et besoins particuliers des femmes, ainsi que de divers groupes sociaux, y compris les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones ; (b) à avoir accès aux diverses expressions culturelles provenant de leur territoire ainsi que des autres pays du monde ».

La promotion de la création culturelle opérationnalise dès lors l'objectif de la diversité culturelle, telle qu'il figure dans la Convention adoptée à ce jour par 150 des 193 pays membres de l'UNESCO.

78. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

79. <http://portal.unesco.org/culture/fr/>

Les principales mesures de promotion de la création audiovisuelle spécifiques à l'audiovisuel

Ces mesures de soutien à la création culturelle sont partagées par la plupart des pays européens et du monde. Elles sont cependant attachées à des conceptions politiques et constitutionnelles qui toutes ne reconnaissent pas soit la proportionnalité de restreindre la liberté de programmation des médias audiovisuels et donc la liberté d'expression sur cette base, soit la pertinence de fonder ces objectifs sur des mesures quantitatives.

La promotion de la production et de la création nationale dans les programmes (quotas de diffusion)

En radio, il s'agit essentiellement de défendre et de valoriser la langue et la création nationale par des quotas d'œuvres musicales en langue nationale, des quotas d'œuvres musicales produites localement, des quotas de ces œuvres diffusées à des heures significatives d'écoute ainsi que des quotas de ces œuvres à caractère récent. Une étude comparative du CRTC⁸⁰ présente les résultats illustrés en page 4 de la présentation.

En télévision, l'exemple le plus concret et le plus partagé est celui des quotas d'œuvres européennes, indépendantes et récentes au sein de l'Union européenne. Ces quotas reposent sur 2 catégories : le quota de 50% d'œuvres européennes et le quota de 10% d'œuvres indépendantes et récentes. D'après les études européennes conduites dans le contexte de la révision de la Directive sur les services de médias audiovisuels⁸¹:

5. la plupart des chaînes européennes (sauf au Royaume-Uni) respectent l'exigence de 50%, pour une moyenne de 69,85% d'œuvres européennes du total des heures de visionnage en 2016 (pour 69% en 2010 et 74% en 2007) ;
6. les œuvres européennes indépendantes représentent 27,85% de l'ensemble du total des heures de diffusion concernées en 2016 (29,4% en 2010 et 31% en 200) ; en 2014, cela variait de 38% (Royaume-Uni) à 80% (Danemark) pour les œuvres européennes, de 18% (Royaume-Uni) à 66% (Communauté flamande de Belgique) pour les œuvres indépendantes et de 16% (Lettonie) à 88% (Finlande) pour les œuvres récentes ;
7. les jeunes populations sont en général moins attirées par les œuvres européennes et ont tendance à davantage regarder des programmes non-européens.

On notera cependant que tous les pays n'ont pas la même flexibilité d'application, ni la même intensité de contrôle, entre ceux qui vérifient ou non les rapports déclaratifs

80. <https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rp120309c.htm>

81. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-promotion-european-works-1>

des médias, et ceux qui procèdent à leur propre monitoring de vérification⁸².

Quant à la promotion des œuvres européennes dans les services à la demande (VOD), les Etats membres ont eu la possibilité de prévoir dans leur législation, en vertu de la Directive sur les services de médias audiovisuels de 2007, le simple principe général de promotion ou de déterminer des objectifs plus précis tels qu'un quota de catalogue, une mise en valeur spécifique ou une contribution financière au bénéfice des œuvres européennes. Cependant, depuis la nouvelle Directive adoptée en 2018, les règles ont été renforcées : les mesures de quotas (30% du catalogue) et de mise en valeur des œuvres européennes sont désormais rendues obligatoires. Ces règles ont été diversement transposées en droit interne par les Etats membres.

Le soutien des radiodiffuseurs (TV et VOD) à la création et à la production nationale (quotas de production)

Un nombre important de pays européens (18/27) imposent aux radiodiffuseurs de soutenir leur industrie cinématographique et télévisuelle nationale sous la forme d'investissements obligatoires dans la production, soit par des investissements directs dans les œuvres (par coproduction ou préachat, c'est le diffuseur qui choisit l'œuvre, davantage en phase avec sa programmation), soit par des contributions indirectes à un fonds de soutien spécifique (le bénéficiaire n'est pas sélectionné par le média mais par les gestionnaires du fonds de soutien, le plus souvent une commission professionnelle)⁸³.

Le mécanisme a été étendu par un certain nombre de pays aux services de VOD. Six Etats Membres ont appliqué une taxe par une contribution de ces services à un fonds, tandis que huit d'entre eux ont imposé l'obligation faite aux services VOD d'investir (directement) un pourcentage de leur chiffre d'affaires dans la production européenne⁸⁴.

D'après une récente étude de l'Observatoire européen de l'audiovisuel⁸⁵, il est important de noter qu'au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, les contributions des diffuseurs représentent 31% des revenus des sources de revenus des systèmes d'aides à la production (mais seulement 11% lorsque l'on retire le France de cette statistique), ce qui est un montant considérable (790 M€ en 2011) mais qui tend vers la baisse (628 M€ en 2014), en raison de la réorientation des dépenses publicitaires de la TV vers les nouveaux médias. Il est aussi important de noter que

82. Voir page 6 de la présentation.

83. Voir page 8 de la présentation.

84. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-promotion-european-works-1>

85. <https://rm.coe.int/le-financement-public-du-cinema-et-des-contenus-audiovisuels-etat-des-/16808e46e0>

ces mécanismes ont été transposés aux nouveaux services en ligne dans une petite dizaine de pays, une extension qu'encourage la nouvelle Directive sur les services de médias audiovisuels.

La création culturelle au sein des missions spécifiques des médias de service public

Les médias de service public dans leur grande majorité exercent leur mission au sein du tryptique de « informer, éduquer et divertir » complété, par certains Etats, par des notions plus précises tels que le développement culturel ou encore la mise en valeur de l'identité régionale ou du patrimoine national.

Les médias publics retrouvent pratiquement tous dans leur mandat l'obligation de prendre en considération la diversité culturelle, avec des accents marqués sur la qualité des programmes et la sauvegarde de l'identité culturelle.

La programmation culturelle au sens strict – tels que les programmes qui s'intéressent aux disciplines des spectacles vivants, des arts plastiques, ... – figurent dans la plupart des mandats des médias publics européens, toutefois à des degrés divers de précision. Ce sont la plupart du temps les pays francophones comme la France et la Belgique qui ont prévu des obligations exprimées en quotas d'heures de programmes au bénéfice des programmes culturels, sous la forme de magazines spécialisés, de promotion culturelle et de retransmission de spectacles vivants. D'autres pays sont davantage réticents quant aux obligations quantitatives, jusqu'à les considérer – en Allemagne – comme inadéquates et contraires au principe d'indépendance éditoriale des médias.

Le rôle et l'action des régulateurs

Les régulateurs de l'audiovisuel exercent un rôle à différents étages de leur action

Un certain nombre d'autorité de régulation – mais elles sont plutôt rares – sont dotées d'un pouvoir quasi réglementaire, pour fixer le cadre juridique des obligations. Il s'agit pour elles, sur la base d'une disposition fixée par la loi, d'adopter des cahiers des charges – dans ce cas de manière unilatérale – ou de conclure des conventions ou des contrats d'objectifs et de moyens ou contrat de gestion – dans ce cas de manière bilatérale, donc contractuelle entre l'autorité de régulation et le média régulé.

Le régulateur dispose – plus souvent – d'un pouvoir d'intervention « réglementaire indirect », dans ce processus : rendre un avis / des recommandations au Gouvernement, préalablement à l'élaboration d'un contrat ou sur la base d'un projet de contrat lui-même ; proposer des modalités de rapport et de compte à rendre par le régulé ; formuler un rapport d'exécution sur la période écoulée avant le renouvellement du contrat ; lancer une consultation publique et / ou auditionner les parties intéressées (la société civile, les organisations professionnelles concernées, ...) ; être

présent à la signature de la convention, après en avoir fait une relecture technique.

Le régulateur a enfin la mission – quasi partout – d’assurer le contrôle du respect des obligations. Et il le fait, soit par le monitoring des obligations mesurables à l’image (par échantillon), soit par le contrôle d’un rapport déclaratif sur la base d’un questionnaire et de lignes directrices.

Quelques bonnes pratiques de régulation dans le soutien à la création culturelle

Le retour d’expérience d’une vingtaine d’années dans l’exercice de régulation en matière de promotion de la création culturelle permet de retirer quelques enseignements utiles. En voici quelques exemples.

Le premier est relatif à l’application graduelle des mesures avec une mise à l’épreuve, qui produit de meilleurs effets que des sanctions. Le tableau en page 12 de la présentation illustre ce constat dans le domaine du contrôle des quotas d’œuvres musicales en radios en Belgique. L’année 2008 fut l’année de la stabilisation juridique du secteur, avant laquelle beaucoup de radios ne respectaient pas ces obligations. A cette période fut lancé un contrôle systématique. Le choix du CSA consista à accompagner la progression de ces résultats par une application graduelle et une mise à l’épreuve des radios concernées sur la base d’un monitoring serré. Trois années de contrôle et de mise à l’épreuve, plutôt que de sanction administrative, ont permis d’atteindre des résultats très positifs pour le secteur musical, avec une progression dans la majorité des cas entre 2009 et 2012.

La deuxième pratique est la consultation professionnelle croisée entre les médias et les secteurs concernés et bénéficiaires. La supervision de quotas de diffusion de programmes en langue nationale en télévision comme en radio, ou de quotas de productions nationales, place inévitablement le régulateur au cœur d’une interaction entre les médias et les secteurs « bénéficiaires ». C’est alors que le régulateur peut devenir également un véritable médiateur ou facilitateur dans le déploiement du dynamisme du secteur en général. Il peut mener des consultations publiques et professionnelles, pour comprendre au mieux comment développer le cercle vertueux de la contribution des acteurs de la chaîne de distribution des contenus à la création et à la production de ces contenus. Il peut aussi formuler des recommandations pour faire évoluer parallèlement les politiques publiques de diffusion et les instruments de soutien aux secteurs, en considérant par exemple le lien intrinsèque entre les obligations de diffusion, les formats de programmation et la disponibilité des répertoires. En Belgique, par exemple, on retiendra les recommandations sur les quotas de diffusion des œuvres musicales en radio⁸⁶ ou sur la promotion des œuvres

86. <http://www.csa.be/documents/2494>

audiovisuelles dans les services de VOD⁸⁷.

Le troisième exemple est la mise en réseau et le soutien à la réalisation des objectifs de soutien à la création audiovisuelle. L'expérience du CSA belge témoigne également du fait qu'en exerçant un rôle de supervision de la contribution des diffuseurs au développement d'un certain nombre de secteurs créatifs, le régulateur finit par exercer un rôle qui n'est plus seulement celui de « gendarme – contrôleur », mais aussi celui de l'intermédiaire voire du facilitateur. Il peut même contribuer notablement à l'émergence d'un secteur. Par exemple dans le domaine de la production de programmes de télévision, on retiendra le « Plan TV », un plan d'action du CSA pour intensifier la production de programmes TV en Belgique, par des rencontres professionnelles, de la formation et des soutiens à la production⁸⁸. On notera aussi le soutien à l'émergence et à la structuration d'un secteur national de créateurs sur les plateformes de partage de vidéos, telle que la création d'une fédération des TV sur le web (Fedeweb)⁸⁹.

Enfin, la quatrième bonne pratique consiste en la mise à disposition des données pour alimenter l'information du secteur audiovisuel et de la recherche. L'action du régulateur permet en effet de réunir – dans le respect du principe de proportionnalité – une somme d'informations intéressantes sur l'activité audiovisuelle, qui sont susceptibles d'éclairer le fondement des politiques publiques en matière audiovisuelle. Il est dès lors intéressant d'en exploiter les résultats sous différentes formes et à différents usages. Les résultats des contrôles permettent par exemple d'établir la photographie annuelle de la réalisation d'une obligation donnée (et donc la contribution du secteur à l'objectif recherché), ou encore celle de la performance pluriannuelle d'un diffuseur sur telle ou telle obligation (et donc sa contribution spécifique à cet objectif). Ces bilans peuvent avoir pour destinataires les médias eux-mêmes, comme retour sur leur « performance » et outil potentiel de communication, mais aussi les secteurs concernés par le bénéfice des obligations (auteurs, producteurs indépendants, société civile) et par les politiques audiovisuelles, le secteur académique et de recherche et enfin le public en général, à des fins d'information et d'éducation aux médias⁹⁰.

87. <http://www.csa.be/documents/1313>

88. <https://www.plantv.be/le-plan-tv/>

89. <https://fedeweb.be/>

90. Quelques exemples de bilans peuvent être consultés ici :

- Bilan radio : https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/Bilan%20Radio_BD.pdf

- Bilan TV : https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/BILAN_TV_BD.pdf

- Bilan nouveaux médias : <https://www.csa.be/document/bilan-nouveaux-medias-decembre-2012/>

Nouveaux enjeux de la promotion de la création culturelle dans les médias audiovisuels

Les nouvelles pratiques de distribution et de consommation audiovisuelles ont mis en lumière de nouveaux enjeux de régulation de la promotion de la création culturelle dans les médias audiovisuels dont les plus importants sont les suivants :

Enjeu 1 : conserver les services en ligne dans le périmètre des objectifs de soutien à la création culturelle (compétence matérielle)

Historiquement, les objectifs de soutien à la création culturelle sont appliqués aux éditeurs de radio et de télévision, soit à l'entité qui exerce la responsabilité éditoriale : il s'agit de l'entité juridique qui est « à la manœuvre » pour la sélection et l'organisation des contenus dans une offre audiovisuelle.

Une première évolution a consisté étendre leur champ d'application aux éditeurs de services en ligne, essentiellement non linéaires : service VOD, web radio, web TV. Ceux là exercent une responsabilité éditoriale⁹¹ complète sur leur contenu, quel que soit leur support de distribution : à travers un réseau câblé par exemple ou directement en ligne.

La seconde évolution consiste à considérer les nouvelles plateformes de distribution, qui n'exercent pas à proprement parlé une sélection de contenu, mais bien leur organisation : les plateformes de partage vidéo telles que Youtube ou Dailymotion et certains médias sociaux comme Facebook, lorsque la fourniture de contenus audiovisuels en constitue une fonctionnalité essentielle⁹².

Dans la nouvelle directive européenne de 2018, les règles applicables à cette seconde catégorie sont essentiellement des mesures de prévention des contenus illicites ou préjudiciables. Par contre, rien n'est prévu en ce qui concerne l'impact de ces nouveaux services sur le soutien et la visibilité des contenus culturels.

De même, l'isolement des services sonores du champ d'application de la Directive sur les services de médias audiovisuels tient la distribution de la musique en ligne à l'écart des politiques culturelles. En effet, si la radio circulait peu entre les frontières, les plateformes musicales comme Deezer et Spotify ne présentent désormais plus guère de différences avec une plateforme vidéo telle que Netflix qui est bien entrée dans le champ de la régulation. Ces plateformes sont donc tenues à l'écart des objectifs assez massivement portés par la radio hertzienne.

91. Pour une présentation synthétique de ce concept, voir : https://www.csa.be/faq_csa/a-partir-de-quand-parle-t-on-de-diteur-responsable/

92. Pour une présentation synthétique de ce concept : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_1208

Les travaux européens très approfondis des dernières années sur la question pourraient inspirer ceux de l'enceinte francophone du REFRAM, et par exemple les pratiques suivantes :

- identifier clairement l'entité à qui s'applique les mesures de régulation, notamment par l'insertion du concept de la « responsabilité éditoriale » dans les cadres légaux ;
- créer un régime spécifique de régulation applicable aux services de vidéo à la demande et aux services exerçant « purement » en ligne (tels que les web TV, les chaînes de youtubeurs / vloggers, ...) ;
- créer un régime spécifique ou suivre attentivement l'impact des plateformes de partage vidéo et des réseaux sociaux sur les enjeux de création culturelle ;
- Elargir les mécanismes de promotion et de soutien à la création et à la production à tous les nouveaux acteurs globaux (VOD et plateformes de partage de vidéos).

Enjeu 2 : *conserver sous la compétence des Etats qui ont déterminé légitimement leurs mesures de soutien les services destinés à ces territoires mais qui se sont établis ailleurs (compétence territoriale)*

Le rattachement territorial d'un fournisseur de service à la juridiction d'un Etat déterminé est une question toujours sensible de la régulation audiovisuelle. Dans l'approche européenne, le principe du « pays d'origine » constitue un fondement selon lequel un fournisseur établi dans un pays de l'Union européenne est soumis à la seule législation de ce pays d'origine pour toute activité déployée dans le marché unique européen.

Cette question de la compétence territoriale est confrontée à des phénomènes qui vont croissant en Europe comme dans d'autres pays du monde : des procédures de rattachement conflictuelles entre Etats ; l'éclatement des activités d'un même fournisseur entre plusieurs Etats membres ; le forum shopping consistant à s'établir dans un Etat membre – en ce compris les filiales de compagnies non européennes de services en ligne – pour ensuite destiner leur service à d'autres Etats membres aux politiques plus volontaires ; l'apparition des services non européens en ligne, qui destinent leur offre individuellement à différents Etats membres.

En Europe, des services TV ciblant d'autres marchés nationaux sont accueillis par certains pays constituant des « hubs audiovisuels », au premier rang desquels le Royaume Uni (1017 services), la France (215), la Suède (160), la République tchèque (109) ou encore les Pays-Bas (99)⁹³. L'impact en audience des services TV ciblant certains marchés nationaux est significatif dans plusieurs des Etats membres ciblés. Tel est en particulier le cas de la Suède (49%), des Pays-Bas (32%), de la Lettonie (32%),

93. <https://rm.coe.int/16807835c5>

de la Belgique francophone (32%), de l'Estonie (23%) et du Danemark (21%)⁹⁴. Pour les services de VOD, ces localisations non nationales sont encore plus importantes. En 2014, Pour un total de 1619 services VOD disponibles en Europe, l'Observatoire européen de l'audiovisuel évaluait ainsi que 614 sont établis sur leur marché national, 430 dans un autre pays européen, 464 aux Etats-Unis et 111 dans un autre pays non européen⁹⁵. Parmi ceux-ci, les grands acteurs extra-européens comme Netflix, Apple et Google/Youtube s'installent souvent dans les Etats membres les plus accueillants.

Si la présence sur le marché d'un Etat membre d'un service qui le cible n'est pas contestable en soit (et est conforme à la libre circulation des services), une absence d'égalité de traitement entre les services sur ce même marché, suivant qu'ils soient établis ou non sur ce marché, est par contre une situation problématique. Le contournement de règles affecte principalement la protection du consommateur, lorsque les standards sont appliqués de manière différente, mais aussi les politiques culturelles (quotas européens et linguistiques). Sur le plan économique également, plusieurs pays témoignent de conséquences négatives sur leur marché national, lorsque les mêmes services ciblant leur territoire ne contribuent pas de manière équivalente à la production de contenus audiovisuels.

Ces situations, les régulateurs de l'espace francophone les rencontrent tous, et ici aussi, les solutions imaginées en Europe pourraient inspirer l'enceinte du REFRAM et notamment les pratiques suivantes :

- une définition de critères de rattachement précis et opérationnels : siège social, décision de programmation, lieu de travail du personnel ;
- une méthodologie d'identification du ciblage qui impacte la stabilité du marché ;
- une procédure de coopération entre régulateurs, pour arbitrer les conflits de juridiction ;
- l'engagement de négociations avec les nouveaux services VOD et les plateformes globales présentes sur le marché, pour une contribution à la production audiovisuelle.

Enjeu 3 : assurer la visibilité des œuvres – par exemples nationales – dans les services de VOD, là où les quotas jouaient ce rôle en télévision

En radio comme en télévision, le système de quotas de diffusion a été largement répandu un peu partout comme méthode de promotion de la création culturelle.

Dans les services à la demande, l'utilisateur choisit son programme en toute autonomie. Certes, on peut appliquer un quota dans un catalogue de vidéo à la

94. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-territorial-jurisdiction-converged-environment>

95. <https://rm.coe.int/16807835c6>

demande, et c'est ce qu'a fait la nouvelle Directive européenne (30%). Cependant, cette mesure est toute relative. En effet les algorithmes de recommandation sont devenus le nouveau guide robotisé – voire pour certains le seul légitime – des choix de l'utilisateur. Il devient alors complexe d'appliquer une régulation de l'accès aux contenus culturels et d'assurer leur promotion et leur visibilité.

Le législateur belge a choisi de donner la priorité à la mise en valeur des œuvres nationales et européennes, à l'obligation de leur promotion sur différents supports, en jugeant que les quotas étaient inadaptés dans le cadre des catalogues VOD. Le CSA a par la suite lancé un monitoring systématique des mesures de promotion dans les services de VOD, à travers la quantification des œuvres européennes au sein des catalogues, parmi les occurrences promotionnelles sur différents supports et dans la consommation des utilisateurs. Il témoigne de la possibilité d'atteindre des résultats satisfaisants en termes de visibilité des œuvres européennes dans les services VOD. L'évaluation sur 4 ans des deux principaux acteurs de la VOD présente des résultats intéressants :

- une proportion significative d'œuvres européennes, quoique non majoritaire dans les catalogues, qui évolue entre 25% et 40%;
- une présence préférentielle des titres européens sur divers supports de promotion à hauteur de 40% à 50% ;
- une place respectable dans le « top 50 » de consommation (30% à 40%) ;
- des chiffres 2014 qui semblent témoigner d'une forte corrélation entre l'intensité des occurrences promotionnelles analysées par le CSA de manière périodique et la consommation des œuvres européennes⁹⁶.

Ce résultat montre que dans ce nouvel environnement, les standards des politiques culturelles sous la forme de quotas devraient évoluer, car ils ne sont probablement plus les meilleurs outils de visibilité des œuvres dans les catalogues VOD.

Enjeu 4 : *continuer à trouver les contenus d'intérêt public (comme les programmes culturels) et les œuvres de production nationale sur les plateformes en ligne*

Les plateformes audiovisuelles en ligne tirent parti prioritairement d'une plus forte interactivité avec les utilisateurs. En particulier, ils fondent une partie substantielle de leur marketing sur les systèmes de recommandation qui assistent l'utilisateur, par association croisée des caractéristiques des contenus et des données comportementales de groupes d'utilisateurs proches. Dans cette automatisation du processus, la responsabilité de cette « découvrabilité » paraît se déplacer dans la chaîne de valeur, en quittant le périmètre bien clair du responsable éditorial. On voit coexister progressivement plusieurs « prescripteurs » : le prescripteur « éditorial »

96. <http://www.csa.be/documents/2570>

(l'éditeur responsable qui assurait jusqu'ici la sélection de l'offre, son organisation, sa promotion), auquel s'ajoutent voire se substituent le prescripteur « social » (la prescription de ses réseaux sociaux) et dans leur dernière génération, un prescripteur « algorithmique » (la prescription issue des algorithmes qui combinent les données contextuelles et comportementales des utilisateurs et de leur « doubles »)⁹⁷.

L'exposition des programmes d'intérêt général est confrontée à de nouveaux enjeux, dérivés de plusieurs principes attachés à la communication audiovisuelle. Le premier est la transparence et information de l'utilisateur. Le principe de transparence, par l'identification de l'éditeur responsable d'un média audiovisuel (et de sa ligne éditoriale), permet à l'utilisateur de se faire une opinion sur la valeur à donner à l'information. De même, les objectifs assignés à l'outil de guidage et l'identification de l'éditeur « algorithmique » devraient faire l'objet de mesures de transparence sur les modalités de leur sélection et de leur implémentation, mais aussi sur l'existence de processus spécifiques de recommandation qui s'écarteraient des prescriptions issues du traitement automatisé des comportements des utilisateurs, ou de tout autre processus déclaré par le fournisseur. Ainsi, par exemple, l'insertion stratégique (ou répondant à une transaction commerciale) de titres au sein de la playlist musicale de prédilection d'un artiste de référence devrait être clairement identifiée.

Le deuxième est la visibilité des contenus d'intérêt public. La prescription des algorithmes est présentée comme un choix éditorial mécanique qui n'est soumis à aucune autre règle que celle du choix prescrit par les utilisateurs. Au même titre que la prescription éditoriale, il devrait être rendu possible de déroger – dans les limites expresses prévues aux dérogations à la liberté d'expression – à l'exclusivité d'une éditorialisation même « mécanique », ou de la compléter, en vue de promouvoir l'accès aux contenus d'intérêt public précités.

Le troisième est le pluralisme et la concentration. Deux phénomènes semblent à l'œuvre dans les plateformes fondées sur l'exploitation des métadonnées. D'une part, le fait que les systèmes majeurs de calcul reposent sur quelques grands acteurs mondiaux qui concentrent l'essentiel des données et outils, notamment pour la raison qu'ils nécessitent la manipulation d'un grand nombre de données pour devenir pertinent. D'après l'Observatoire européen de l'audiovisuel, Netflix et Amazon représentaient en 2018 respectivement 46% et 32% du nombre d'abonnés à ces plateformes en Europe⁹⁸. D'autre part, le fait que les systèmes de recommandation puissent restreindre potentiellement la diversité des choix – certes sans non plus la contraindre si l'on tient compte paradoxalement de la quantité de contenus proposés

97. https://www.meta-media.fr/files/2015/06/MetaMediaFTV9_SCREEN-2.pdf

https://www.meta-media.fr/files/2013/12/MetaMediaFTV6_SCREEN_DEF.pdf

98. <https://rm.coe.int/yearbook-keytrends-2019-2020-fr/16809ce58e>

– par la reproduction de comportements passés ou similaires et le balisage excessif de la proposition faite à l'utilisateur, de la découverte et de l'entrée des œuvres nouvelles, créant ce que l'on appelle les « bulles de filtre ». Sur ces deux points, les mesures d'évaluation et de sauvegarde du pluralisme devraient être envisagées.

Cet enjeu devrait être – pensons-nous – au cœur des politiques de la francophonie, tant il apparaît que l'hégémonie des grands acteurs mondiaux de l'audiovisuel en ligne, les GAFA auxquels s'ajoutent aussi Netflix et Disney, drainent comme par le passé dans la distribution cinématographique, une forte pression culturelle américaine et anglophone. Certes dans une certaine mesure, ces acteurs assurent aussi une disponibilité sur les autres marchés mondiaux. Cet état de fait appelle une véritable alternative pour la disponibilité et la découvrabilité des œuvres audiovisuelles et des productions culturelles francophones en ligne, car la présence du contenu européen dans les services VOD disponible en Europe, soit sur son propre marché, reste dramatiquement bas, avec une proportion de 20% (en considérant individuellement le nombre d'épisodes des séries) des catalogues disponibles⁹⁹.

Enjeu 5 : solidifier les mécanismes de contribution de la chaîne de diffusion vers la production

Comme on l'a exposé plus haut, on note que les mécanismes de contributions des radiodiffuseurs dans la création et la production culturelle sont en perte de vitesse là où ils sont organisés, notamment en raison d'un déplacement de valeur (notamment des ressources publicitaires) des médias traditionnels et de la vidéo vers les nouvelles plateformes. A nouveau, l'enjeu est de transposer ces mécanismes vertueux, mais en dépression, dans le nouvel environnement. L'approche adoptée dans un certain nombre de pays pourrait être également inspirante, à savoir :

- élargir les mécanismes aux chiffres d'affaires des nouveaux acteurs de la chaîne de valeur ;
- leur appliquer dans les pays où ces nouveaux services ne sont pas établis, mais à la condition qu'il soit prouvé qu'ils y exploitent le marché (ciblage) ;
- alternativement, engager avec les acteurs mondiaux, des négociations pour mettre en place des coopérations (de coproduction, de visibilité, de promotion) sur une base négociée et volontaire, avec les départements régionaux de ces acteurs. Et pourquoi pas, sous l'égide d'une plateforme commune de régulateurs, comme le REFRAM.

99. <https://rm.coe.int/yearbook-keytrends-2019-2020-fr/16809ce58e>

4.5. Service public de l'audiovisuel : mieux produire pour se réinventer (Latifa Akharbach, HACA marocaine)

A observer la dynamique des évolutions accélérées connues par le monde de la communication au cours des dernières années, il est aisé de noter que malgré la différence des contextes socioculturels et la diversité des écosystèmes médiatiques, il y a un regain d'intérêt au sein de la communauté des régulateurs pour la question de la réhabilitation du service public des médias.

L'intérêt renouvelé pour les médias de service public

Cet intérêt croissant est l'une des conséquences de l'explosion de la communication numérique qui a rendu plus audibles et plus visibles les populismes de toutes sortes, les théories complotistes, les infox et de multiples autres pratiques de manipulation induites par la plateforme spectaculaire de l'espace informationnel global.

Parce que son rôle est, entre autres, de faire prévaloir l'intérêt général, de préserver les valeurs de cohésion sociale dans les contenus médiatiques et de protéger le public des médias, le régulateur considère que le renforcement du service public est une nécessité stratégique à l'âge de l'abondance médiatique et du chaos éditorial organisé par les plateformes.

La nécessité de renforcer les médias publics pour laquelle plaident des acteurs autres que les régulateurs, s'explique également par le fait que les médias publics ont été touchés par la vague déferlante de défiance vis-à-vis des institutions de médiation et de représentation politique, entretenue et amplifiée par les réseaux sociaux.

Au Maroc, la question du renforcement de l'audiovisuel public, depuis toujours au cœur de débats professionnels houleux, a acquis une acuité nouvelle dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19 et de ses conséquences économiques et sociales. L'apport spécifique des médias publics à l'effort de communication et de mobilisation nationale contre la pandémie et leur engagement inédit dans la lutte contre la désinformation relative à la Covid-19 a ravivé l'intérêt collectif vis-à-vis des missions et des contraintes du service public de l'audiovisuel. Aux yeux du régulateur, comme des responsables de l'audiovisuel public eux-mêmes, une réforme profonde de ce secteur apparaît plus que jamais comme une nécessité cruciale. A cet égard, la HACA a appelé plusieurs fois à la mise en place d'un nouveau modèle économique pour l'audiovisuel public marocain qui l'habilitait à mieux assumer ses missions spécifiques et à intégrer les évolutions profondes connues par les usages médiatiques et les attentes des publics.

Ce nouveau modèle économique ne peut se limiter, selon la HACA, à instaurer des mécanismes et des sources additionnels de financement public ou à améliorer

quelques outils de production. Car l'enjeu réel est de penser une véritable transition vers une stratégie globale de service public dans le nouvel univers technologique et concurrentiel des médias.

La culture, offre stratégique des médias publics

L'amélioration de l'offre culturelle des radios et télévisions publiques est l'un des indicateurs de la qualité à prendre en compte dans la réforme du secteur public de l'audiovisuel. L'importance conférée à la culture est partie de l'identité et du positionnement spécifique du service public dont la vocation, la mission, les archives et l'ancrage territorial permettent de servir le rayonnement des expressions culturelles, la représentation de la diversité des terroirs et la mise en valeur des richesses du patrimoine.

Parce qu'ils agissent dans le cadre de leur mission pour la consolidation des valeurs socioculturelles collectives, les régulateurs des médias accordent un intérêt particulier au renforcement de l'offre culturelle des médias en général et du service public en particulier.

La production culturelle des médias publics participe à la construction d'une identité et d'une mémoire collectives et sert de ce fait d'outil d'intégration nationale.

En outre, l'apport du service public en matière de promotion de la création et de la diversité culturelles apparaît de plus en plus comme un contrepoids nécessaire à l'action des médias électroniques qui favorisent l'uniformisation et l'hégémonie culturelles.

Les contraintes du service public en matière d'offre culturelle

Malheureusement dans les faits, la culture pâtit d'arbitrages négatifs dont elle est souvent l'objet dans les budgets des médias publics dans nombre de pays. L'information est la priorité absolue de la programmation sur le service public car elle est le vecteur de la parole officielle.

Au Maroc, une chaîne publique dédiée à la culture existe bien mais elle n'a aucunement les moyens de sa vocation. Le budget qui lui est alloué ne lui permet nullement d'assumer sa mission de chaîne culturelle thématique ou d'avoir une quelconque politique de production culturelle, qu'elle soit élitiste ou populaire.

La capacité des télévisions et radios publiques à s'investir dans la création culturelle originale est obérée par une autre contrainte majeure. Cette capacité dépend de l'existence et du dynamisme du secteur des industries culturelles et créatives. Au Maroc, ce secteur, encore en balbutiement, a été frappé de plein fouet par la crise économique causée par la pandémie de la Covid-19.

La réussite est parfois possible

Le pôle audiovisuel public marocain a pu mettre en place une expérience réussie de production des fictions télévisées qui a eu un impact positif durable sur la participation des télévisions publiques à la production nationale.

La SNRT et Soread 2M ont adopté à partir de 2006 une politique de production de films et de séries télévisées qui a permis de rapatrier une partie du public qui consommait jusqu'à lors la fiction sur les chaînes moyen-orientales. Un marché de la fiction télévisée nationale a ainsi été créé presque ex nihilo. Une génération de réalisateurs, de scénaristes, d'acteurs, de techniciens et de sociétés de production a émergé.

Grâce à des budgets conséquents d'aide à la production de la fiction télévisée, les deux télévisions publiques ont réussi de ce fait à insuffler une nouvelle dynamique à l'ensemble du secteur de la production audiovisuelle marocaine et ont sensiblement augmenté leurs revenus publicitaires car plusieurs de ces productions marocaines, sitcoms, téléfilms, séries, mini-séries, capsules ont réalisé des taux records d'audimat notamment durant le mois de Ramadan.

Les chaînes publiques sont même parvenues à plusieurs reprises à dépasser les obligations qui leur sont imposées par les Cahiers des Charges. Ces derniers prévoient que la deuxième chaîne (2M) consacre 30 % de son budget à l'aide à la production nationale et, en outre, soutienne le cinéma marocain en « participant, sous forme d'apports en coproduction (en numéraire ou en industrie) ou d'achats de droits de diffusion, à la production originale d'au moins dix longs métrages et d'au moins dix courts métrages marocains chaque année ». De même, la première chaîne (Al Aoula) a pour obligation de coproduire 24 courts métrages et 12 longs métrages en collaboration avec le Centre Cinématographique Marocain.

Globalement, en 2019, la contribution de la télévision publique à la production nationale s'est élevée à 585,70 millions de dirhams (environ 53 millions d'euros), dont plus de 100 millions de dirhams consacrés à la fiction (séries, téléfilms, œuvres théâtrales et cinématographiques).

Grâce à cette politique, la télévision publique est devenue un contributeur important au développement du champ cinématographique marocain. Le succès des fictions marocaines, dont certaines réalisent des audimats importants même après de nombreuses rediffusions, a renforcé la crédibilité et l'image du service public sur ce créneau particulier.

Autre acquis de cette politique proactive de production : les acquisitions des fictions égyptiennes et mexicaines longtemps dominantes ont été suspendues, de même que les fictions turques (doublées en dialecte marocain) et asiatiques ne sont plus

diffusées que sur une seule chaîne.

Cette réussite en matière de production de la fiction permet à la télévision marocaine publique de mieux refléter, accompagner et favoriser l'évolution sociétale, grâce aux thématiques abordées en langues nationales par ces œuvres de fiction originales : la violence de genre, l'éducation des enfants, la délinquance juvénile, la précarité des conditions de vie dans les régions rurales, etc. L'une des séries (« Tendance » de Hassan El Fad) qui a remporté un grand succès auprès des téléspectateurs et des internautes lors du dernier Ramadan, traitait, dans un style parodique décapant, du problème de l'addiction aux réseaux sociaux et du phénomène des influenceurs sur Youtube.

Devenir une marque forte dans un monde d'hyper-offre de contenus

L'explosion de la communication digitale a révolutionné les processus de production, de diffusion et de consommation des contenus médiatiques. Toute stratégie de production mise en place par le service public de l'audiovisuel doit désormais être cohérente et en phase avec les nouveaux usages médiatiques induits par cette transformation numérique des médias.

Dans ce nouveau monde d'hyper-offre, le développement de la création et de la production constitue un des marqueurs majeurs de la qualité de la mission de service public audiovisuel. Car c'est à travers cette création originale qu'il pourra répondre aux demandes pressantes en matière de proximité et d'innovation d'un public désormais hyper connecté et très sollicité.

Seul le renforcement de ses capacités de production et d'innovation, habilitera le service public à devenir une marque forte et à construire un lien solide avec ses publics, dont notamment les jeunes.

4.6. Autres bonnes pratiques (1) : la contribution de la BBC à la production indépendante (Royaume-Uni)

Ici encore, l'exemple de la BBC s'avère incontournable dans une telle publication, dans la mesure où d'une part le soutien à la production indépendante est très présent, mais fait face à une évolution progressive du modèle qui verra à terme production interne et production externe non plus seulement être soumis à des proportions établies par le mandat de prestation, mais aussi être mis en compétition.

Outre ses obligations de produire un large éventail de programmes originaux en interne, la BBC est tenue, en vertu de l'annexe 3 de l'Accord conclu avec le gouvernement (au

sujet de l'Accord, voir la section 2.4)¹⁰⁰, de recourir à la production indépendante à concurrence d'au moins 25% du temps total alloué à la diffusion des programmes éligibles inclus ses services télévisuels. Ces productions doivent être variées en gamme et en diversité (« range and diversity »). En ce qui concerne les productions indépendantes, la gamme désigne une gamme de productions en termes de coût d'acquisition ainsi qu'en termes de types de programmes concernés. Ce pourcentage doit être atteint pour la totalité des services, mais aussi individuellement par les deux premières chaînes, BBC1 et BBC2.

Cette obligation figurant dans l'Accord découle des obligations énoncées dans la loi britannique sur les communications (« Communications Act »), annexe 12¹⁰¹, qui prescrit, entre autres, que : « Il est du devoir de la BBC de garantir que, chaque année, au moins 25% du temps total alloué à la diffusion des programmes éligibles inclus dans ses services télévisuels est alloué à la diffusion d'une gamme et d'une diversité de productions indépendantes ».

En vertu de l'Accord, la BBC est en outre tenue de mettre en concurrence les producteurs internes et les producteurs externes (qu'ils soient indépendants ou non) pour un volume de programmes qui progressera tout au long de la durée de l'Accord, pour atteindre 100% en 2027, aussi bien en ce qui concerne les programmes pour la télévision que pour la radio ou pour son offre en ligne. La BBC doit garantir que cette compétition entre producteurs internes et externes a lieu de manière équitable, raisonnable, non-discriminatoire et transparente.

En outre, la BBC est tenue de publier et de se conformer à un Code de bonnes pratiques (« TV Code of practice ») qui établit les conditions de commande des productions indépendantes éligibles¹⁰². Ce Code est approuvé par l'Ofcom. Le Code reconnaît qu'il est dans l'intérêt des téléspectateurs qu'il existe un marché de l'offre de productions indépendantes compétitif et prospère et que la BBC, en tant que média de service public, doit aider à stimuler et soutenir le développement du secteur des productions indépendantes. L'objectif principal du Code est de s'assurer que les relations entre la BBC et les producteurs indépendants soient conduites sur base équitable et transparente. A cet effet, le Code détaille la manière dont les questions suivantes seront traitées : le calendrier des négociations de l'accord de commande de programmes à conclure avec les producteurs indépendants ; le prix, la durée et les clauses d'exclusivité des droits qui sont acquis sur ces programmes ; les dispositions relatives à la révision, au contrôle et au respect du Code, sous les auspices de l'Ofcom ; les dispositions pour résoudre tout différend concernant l'exécution du Code.

100. <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>

101. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/schedule/12>

102. http://downloads.bbc.co.uk/commissioning/site/code_of_practice.pdf

En application du Code, ce dernier est complété par un Cadre d'affaires (« TV Business framework ») qui établit les conditions commerciales (« terms of trade ») dans lesquelles la BBC négocie avec les organisations représentant les producteurs indépendants¹⁰³. Au Royaume-Uni, ceux-ci sont regroupés au sein d'une association professionnelle qui représente les intérêts commerciaux des sociétés britanniques indépendantes actives dans les secteurs de la télévision, du cinéma et du numérique, Pact¹⁰⁴. Ce Cadre détaille les droits et les obligations de chacune des parties en matière de droits d'auteurs, d'exclusivités, de distribution, de financement, de paiements,... Il est lui-même complété par des cadres spécifiques qui régissent des questions telles que les standards en matière de programmes, les règles régissant la commande de programmes, la politique tarifaire, les droits d'auteurs,...

Selon les données de l'Ofcom pour 2019, les dépenses des médias de service public au Royaume-Uni pour le contenu d'origine britannique de première diffusion s'élèvent à 2,52 milliards de livres sterling, tandis que les dépenses de tiers dans ce contenu atteignent 549 millions de livres sterling (coproductions, financement du déficit, crédit d'impôt,...)¹⁰⁵.

En 2020, les investissements prévus par la BBC dans la production indépendante ont naturellement été influencés par la pandémie de COVID-19. Dès avril 2020, la BBC a adopté un ensemble de mesures destinées à soutenir les producteurs indépendants, dont notamment une approche centrée sur les productions impactées (flexibilité concernant la livraison du contenu, prise en compte des problèmes de trésorerie,...), un doublement de l'enveloppe consacrée aux productions à petit budget, une augmentation des budgets consacrés au développement, aux programmes produits dans les régions et à l'exploitation des archives¹⁰⁶. La BBC a également fait un don de 700 000 livres sterling pour soutenir l'initiative « Film and TV Charity » afin d'aider les pigistes¹⁰⁷.

4.7. Autres bonnes pratiques (2) : les programmes de soutien du régulateur à la production télévisuelle et radiophonique (Irlande)

Le cas irlandais constitue un exemple pertinent en ce qu'il illustre non pas un mécanisme de soutien au cinéma (comme c'est souvent le cas dans les pays

103. <https://www.bbc.co.uk/delivery/business-contractual#tvbusinessframework>

104. <https://www.pact.co.uk/>

105. https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0026/203759/cmr-2020.pdf

106. <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2020/coronavirus-independent-production-sector>

107. <https://filmtvcharity.org.uk/>

européens via les fonds de soutien à la production cinématographique et dans une moindre mesure audiovisuelle) ni un mécanisme de soutien à certains formats de fiction (comme l'a illustré l'exemple de la RTBF), mais bien un mécanisme de soutien destiné exclusivement aux médias audiovisuels (radio et télévision), sans privilégier tel ou tel format spécifique.

Le cas irlandais est aussi particulier en ce qu'il illustre une situation assez rare, qui est celle de la gestion d'un fonds de soutien non pas par un Ministère ou par un fonds de soutien au cinéma, mais par un régulateur.

Les programmes de soutien aux secteurs de la radio, de la télévision mais aussi du cinéma sont relativement nombreux en Irlande, et s'expliquent en grande partie par la volonté politique de préserver une production de contenus audiovisuels spécifique à l'Irlande dans un contexte d'utilisation d'un langage universel et d'une proximité linguistique, culturelle et géographique avec le marché britannique, qui est le plus grand et le plus influent d'Europe et qui exerce une forte pression sur les industries nationales du cinéma et de la télévision.

En ce qui concerne le soutien aux programmes de fiction, plusieurs programmes sont gérés par le fonds de soutien au cinéma Screen Ireland¹⁰⁸. Le principal levier d'action utilisé est le crédit d'impôt (tax credit) qui permet à une société de production de déduire de son impôt sur les sociétés 32% à 37% des dépenses de production éligibles avec un maximum 80% du projet ou 70 millions d'euros par projet. Cet incitatif fiscal s'applique aux longs métrages, aux séries télévisées, aux programmes d'animation et aux documentaires créatifs, qui doivent passer un test culturel (afin de s'assurer que le projet contribue à promouvoir la culture irlandaise) et un test du développement du secteur (afin de s'assurer qu'il y aura bien des retombées économiques à la clé »).

Outre le fonds de soutien géré par Screen Ireland, plusieurs fonds destinés aux médias audiovisuels sont gérés par l'autorité de régulation des médias, la Broadcasting Authority of Ireland (BAI)¹⁰⁹. Les principaux sont les suivants :

- Son et vision (« Sound and Vision »)¹¹⁰ est un programme de financement pour la télévision et la radio qui fournit un soutien financier à la production de programmes de haute qualité sur la culture, le patrimoine et l'expérience irlandaise, et des programmes d'éducation aux médias destinés à un public adulte.
- Apprentissage et développement sectoriel (« Sectoral Learning and Development »)¹¹¹ est un programme destiné à répondre aux besoins de

108. <https://www.screenireland.ie/>

109. <https://www.bai.ie/en/>

110. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sound-vision-4/>

111. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/>

développement et de croissance du secteur en soutenant des activités de formation et d'apprentissage.

- Financement des associations professionnelles (« Network funding »)¹¹² est un programme de financement de certaines associations professionnelles (comme les associations de radios associatives, les associations de journalistes, de producteurs, auteurs, compositeurs, etc.) pour soutenir diverses activités d'apprentissage et de développement.
- Programme de soutien aux médias associatifs (« Community broadcasting support scheme »)¹¹³ est un programme destiné à améliorer la gestion et l'organisation des radios et des télévisions associatives.
- Programme de financement de la recherche sur les médias (« Media Research funding scheme »)¹¹⁴ est un programme à l'attention du secteur académique et de la recherche destiné à encourager la recherche sur des questions d'actualité relatives au secteur audiovisuel.
- Analyse des besoins du secteur (« Sectoral needs analysis »)¹¹⁵ est un programme conjoint du BAI et du fonds de soutien au cinéma Screen Ireland destiné à élaborer une stratégie nationale de développement des compétences et de formation au sein de l'industrie audiovisuelle.
- Le manuel de gouvernance pour les associations professionnelles (« Governance Handbook for Industry Networks »)¹¹⁶ fournit des conseils aux associations professionnelles sur une variété de sujets tels que la gouvernance, les responsabilités financières et la gestion efficace des réunions du conseil d'administration.
- Soutien aux radios provisoires (« Temporary radio support scheme »)¹¹⁷ est ce programme finance des activités de formation, de développement d'évaluation jusqu'à un maximum de 500 € par radio.

Le mécanisme de soutien le plus important est le programme « Sound & Vision » destiné aux radios et aux télévisions, qui s'élève pour 2020 à 6,2 millions d'euros¹¹⁸. Ses objectifs sont de développer des programmes de haute qualité basés sur la culture, le patrimoine et l'expérience irlandais, de produire ces programmes en langue irlandaise, d'accroître la disponibilité de ces programmes auprès de public, de représenter la diversité de la culture et du patrimoine irlandais, d'enregistrer le patrimoine irlandais

112. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-3>

113. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-4>

114. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-5>

115. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-6>

116. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-7>

117. <https://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/sectoral-development/#al-block-8>

118. <https://www.bai.ie/en/more-than-e6-2m-allocated-to-projects-under-bais-sound-vision-scheme/>

oral et les aspects du patrimoine irlandais qui sont menacés de disparition ou n'ont pas été précédemment enregistrés, et de soutenir les médias associatifs. Pour atteindre ces objectifs, le programme offre des subventions à de nouveaux programmes de télévision et de radio qui traitent des thèmes suivants : la culture, le patrimoine et l'expérience irlandais, l'éducation aux médias, la sensibilisation et la compréhension du public envers les problèmes mondiaux ayant un impact sur l'Irlande.

Le fonds est financé par 7% des revenus perçus sur la redevance audiovisuelle destinée à financer la radio-télévision irlandaise.



5. SESSION N°4. PERSPECTIVES : MÉDIAS PUBLICS ET RÉGULATEURS NATIONAUX FACES AUX PLATEFORMES MONDIALES

5.1. La télévision publique face aux défis des plateformes numériques et les nouveaux défis pour le cadre institutionnel canadien (François Demers, Université Laval)¹¹⁹

Cette section présente quelques éléments relatifs au cadre institutionnel canadien en matière de médias. Comment ce sujet peut-il s'inscrire dans le cadre de cette conférence ? À première vue, l'apport paraît simple. Le Canada dispose en effet d'un média de service public, à savoir la Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (SRC/CBC) lequel offre des prestations réputées de qualité. Son activité depuis 1936 lui a permis de mettre au point sur le long terme des manières de faire pour soutenir une position enviable dans un écosystème médiatique largement occupé par une variété croissante d'autres producteurs et diffuseurs : entreprises privées canadiennes, succursales de groupes étrangers et, depuis le tournant du siècle, diverses plateformes transnationales.

Mais reconnaissons d'emblée que l'expérience canadienne ne peut pas éclairer directement la route qui permettrait de transformer des « médias d'Etat » en « médias de service public » puisque la SRC/CBC est née dès le départ dans un contexte de société démocratique. Ensuite, parce qu'elle est aujourd'hui mise au défi d'un nouveau contexte, celui du numérique, qui la pousse vers un rôle moins central dans l'écosystème médiatique canadien et la range comme une parmi plusieurs « institutions médiatiques publiques », une expression liée au récent rapport du Groupe d'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications (rapport Yale)¹²⁰.

Certains aspects de l'aventure canadienne pourraient peut-être se révéler exemplaires et être utiles moyennant une mise en contexte. Ce texte entend relever ce défi en quatre étapes :

- la première rappellera certains traits qu'a acquis la SRC/CBC en raison de son contexte et de son histoire spécifiques et qui ont fait d'elle jusqu'ici une des deux manettes principales de l'intervention étatique en matière de médias ;

119. La présentation PowerPoint de cette intervention figure en annexe X, disponible sur le site du REFRAM (www.refram.org).

120. <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/fra/00012.html>

- la deuxième traitera du nouveau contexte concurrentiel ;
- la troisième résumera l'analyse et les nombreuses recommandations du rapport Yale ;
- la dernière ira au-delà du rapport en suggérant qu'il s'en dégage trois indicateurs de performance et éléments structurants d'une reconfiguration possible des « institutions médiatiques publiques », dont Radio-Canada, pour l'intervention future de l'Etat canadien en matière de médias.

Quelques héritages de l'histoire

Pour bien comprendre la suite, il faut avoir bien en tête l'immensité du territoire canadien (10 millions de km²), qui est plus grand que celui des Etats-Unis ou encore de la Chine. On voit clairement le défi pour l'Etat d'occuper le territoire canadien, non seulement physiquement mais aussi médiatiquement, ce qu'il va faire par étapes lesquelles ont marqué l'éventuelle SRC/CBC de certains héritages. Par exemple, le Canada commence par l'absorption de la Nouvelle-France par l'empire britannique (en 1763). L'héritage est le fait français d'aujourd'hui, principalement dans la province nommée Québec, ce qui s'est traduit par les versions francophone (SRC) et anglophone (CBC) du média public canadien.

Peu de temps après, c'est la rébellion des colons britanniques de la Nouvelle-Angleterre et le repli d'une partie d'entre eux plus au nord dans ce qui deviendra l'Amérique britannique du nord. Cette révolution américaine (1775–1783) va marquer pour longtemps les relations entre insurgés du sud et loyalistes du nord. La tension entre eux jouera d'ailleurs un rôle central dans la mise sur pied de Radio/Canada en 1936, qui sera vu comme un rempart contre l'envahissement du territoire canadien par les ondes des radios des Etats-Unis. C'est aussi nettement la British Broadcasting Corporation (BBC) londonienne qui sert de modèle, auquel on a notamment emprunté la préoccupation d'introduire une distance structurelle entre le pouvoir politique et ce nouvel outil de l'Etat, alors considéré comme très puissant.

Au siècle suivant, l'empire britannique rivalise avec les États-Unis dans la conquête de l'ouest et du nord du continent américain. Le principal outil d'intégration des territoires occupés a été un moyen de communication physique : le chemin de fer. Les 4 provinces britanniques qui ont formé en 1867 la Confédération canadienne occupent l'est du territoire actuel ; elles seront graduellement rejointes par d'autres provinces du centre et de l'ouest au fur et à mesure de l'extension de la conquête.

La radio viendra dans les années 1930 appuyer le train dans l'occupation et l'unification du territoire physique. Les premières diffusions canadiennes radiophoniques le sont par le Canadian National, la compagnie étatique des chemins de fer. Au départ, la radio de service public se verra confier un double mandat : diffuseur de produits canadiens

d'une part et gestionnaire des permis de diffuser de l'autre. Elle sera remplacée dans ce deuxième rôle en 1957 par le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR), en quelque sorte l'ancêtre du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications (CRTC) créé en 1968. Ce changement s'inscrit dans le cycle d'autonomisation par rapport à l'identité britannique, initié dans l'après-guerre, et qui culminera par le rapatriement de la Constitution canadienne de Londres à Ottawa en 1982.

C'est ce mouvement identitaire qui placera en son centre le multiculturalisme, la valorisation des minorités et les quelques 50 « premières nations » autochtones. La SRC/CBC et le CRTC seront dès lors les 2 outils principaux de l'intervention institutionnelle en matière de médias, avec mandats explicites de gardiens et promoteurs de l'identité et de la culture canadienne multiculturelle.

L'onde de choc des GAFAMs

En 2013, le CRTC a lancé une série de consultations qui se sont poursuivies jusqu'en 2017 sur l'avenir de la télévision au Canada et sur son encadrement par l'Etat. L'année suivante, pour le compte du Centre québécois d'étude sur les médias (CEM), un collègue et moi avons piloté une analyse des discours que les acteurs du monde médiatique ont tenus pendant cette consultation. Le CEM a résumé nos travaux de la façon suivante : « *Les auteurs présentent au sein de ce rapport un travail d'analyse du discours public relatif à la production audiovisuelle canadienne, couvrant le cycle de l'événement Parlons télé/Let's Talk TV, de la fin de l'année 2013 au début de 2017. Leurs analyses ont fait émerger certains traits du discours public des intéressés à la télévision canadienne à propos de l'irruption des plateformes transnationales dans le marché canadien de la télévision. Ces traits les amènent à formuler l'hypothèse que le souci de valoriser les productions culturelles canadiennes est bousculé par la montée de la figure du consommateur, de son libre-choix et de ses exigences de faibles coûts. Si ce nouveau discours en construction n'abandonne pas le souci de la culture canadienne, il pose la question suivante : quelle place lui accorder qui soit distincte et compatible avec le consensus du libre-marché mondial ?* »¹²¹ Pour le dire plus crûment, l'événement Parlons télé s'est révélé prise de conscience de plus en plus alarmée du milieu de l'audiovisuel face à l'irruption des plateformes étrangères (états-uniennes), principalement les GAFAMs, comme distributeurs de contenus sur les marchés canadiens avec un énorme succès.

C'est ainsi que, dans le cadre de cette consultation par le CRTC, les conversations avaient débuté en 2013 par l'emploi de l'image du citoyen comme destinataire des contenus pour se terminer en posant comme pièce centrale le consommateur,

121. <https://www.cem.ulaval.ca/publications/la-television-canadienne-au-defi-des-plateformes-transnationales-analyse-du-discours-public-des-interesses-autour-du-cycle-parlons-tele/>

visiblement séduit par l'accès à bas prix à une gamme beaucoup plus large de productions. De même, face aux pressions invitant le CRTC à intervenir pour réguler le numérique alors qu'il l'avait officiellement refusé avant la consultation, une piste d'intervention à un autre niveau a commencé à s'y dessiner, celle de négociations bilatérales entre le gouvernement et chacune des plateformes. C'est toujours cette piste d'action qui hante les rumeurs et ballons médiatiques d'essai. Nous avons donc conclu comme suit : « *Le cadre général de la discussion publique menée pendant ces trois années conserve certaines constantes, notamment sur la base d'un consensus général en faveur du libre-marché transnational et qui entre a priori en opposition avec des politiques publiques nationales "protectionnistes" incluant la reconnaissance pour le Canada d'une "exception culturelle". [...] Là se situe une part importante du défi posé au discours public : quel sera le nouveau point d'équilibre entre un discours protectionniste en soutien aux entreprises canadiennes du secteur et un discours de justification des compromis renouvelés avec la concurrence venue de l'extérieur par les plateformes ?* »

Le rapport Yale

En juin 2018, le gouvernement conservateur a mis sur pied le Groupe d'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications (rapport Yale) « *afin de garantir que les Canadiens et les Canadiennes continuent à profiter d'un Internet ouvert et innovateur* ». En octobre 2019, les élections générales canadiennes occasionnent un changement de parti au pouvoir. Alors que le gouvernement conservateur a procédé à des coupures de budgets diverses, dont à la SRC/CBC, et a appuyé la non-intervention du CRTC dans le numérique, le nouveau gouvernement libéral promet d'être plus interventionniste. Le Groupe d'examen a rendu public son rapport en janvier 2020, quelques mois après le changement de gouvernement. Le résumé de ses 97 recommandations présenté ici a été puisé dans un document produit par Pierre Trudel, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, membre du Centre de recherche en droit public (CRDP) et professeur associé au CEM¹²². Il était l'un des experts du Groupe présidé par Mme Janet Yale.

Pierre Trudel attire l'attention sur 6 champs où le rapport propose un changement d'approche :

- application de la Loi sur la radiodiffusion à tous les intervenants du secteur des communications : c'est-à-dire soumettre les plateformes étrangères à la taxation générale pour leurs activités en terre canadienne ;
- fusion du Fonds des médias du Canada et de Téléfilm Canada : ces deux organismes dispensent du soutien à l'industrie canadienne de l'audiovisuel à

122.<https://www.pierretrudel.net/publications/lavenir-des-communications-au-canada-le-temps-dagir>

partir principalement des contributions obtenues des entreprises canadiennes du secteur soutien à l'industrie ; il s'agit de rendre leur impact plus efficace ;

- un nouveau rôle pour la SRC/CBC: le média de service public devrait « prendre des risques créatifs » ; le gouvernement devrait le rendre moins dépendant des revenus publicitaires, qu'il devrait abandonner graduellement en contrepartie de l'engagement financier gouvernemental sur des cycles de 5 ans ;
- les utilisateurs d'abord : le rapport recommande de foncer vers le tout internet en garantissant à tous et chacun « l'accès aux services Internet et à des services mobiles sans fil ». On voit ici l'écho du changement de langage constaté au cours de la consultation Parlons télé ;
- déploiement accéléré de réseaux filaires et sans fil évolués : une recommandation qui va dans le même sens par l'investissement dans les infrastructures nécessaires pour répondre à l'appétit des utilisateurs ;
- un CRTC repensé : « Plus qu'un tribunal administratif », en faire une tête chercheuse qui surveille les changements rapides « dans les marchés qu'il surveille ».

En matière de communications et de médias, le Canada a inauguré dès les années 1930 la pratique de préparer les changements en commandant une enquête ou un rapport d'experts ; c'est ainsi que la création de la SRC/CBC a été préparée par la Commission Aird en 1929. Cette fois-ci, la première suite du Rapport Yale a été l'annonce le 4 novembre 2020 d'un projet de loi relatif au CRTC par le tout nouveau ministre du Patrimoine canadien, Steven Guilbeault, responsable des questions culturelles et médiatiques¹²³. Le projet de loi devrait étendre la juridiction du CRTC à une nouvelle catégorie d'entreprises qui fonctionnent en ligne, y compris celles qui sont étrangères.

Le CRTC disposera de 9 mois pour déterminer, à l'aide notamment de consultations, comment leur imposer des « exigences de services » et comment elles devront « favoriser la découvrabilité » des produits culturels canadiens. On voit là l'écho de la sixième préoccupation du Rapport Yale cherchant à donner au CRTC un rôle plus proactif. Les commentaires publics qui ont suivi cette annonce ont vite souligné que le nouveau mandat du CRTC ne couvrira pas les médias sociaux, qu'il ne dit rien sur l'imposition de la taxation régulière aux entreprises étrangères et que la porte reste ouverte à la formule des négociations à la pièce entre le gouvernement et chacun des GAFAMs¹²⁴.

123. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/589003/geants-du-web-ottawa-fait-un-premier-pas>

124. <https://www.ledevoir.com/opinion/chroniques/589047/un-debut-a-tout>

<https://www.rcinet.ca/fr/2020/11/04/taxation-des-geants-du-web-le-gouvernement-du-canada-accuse-davoir-capitule/>

Indicateurs de performance

La lecture du Rapport Yale permet aussi de dégager les articulations principales de son approche. On y discerne en effet ce qui pourrait être considéré comme des indicateurs généraux de performance des « institutions médiatiques publiques » que le Rapport souhaite pour l'avenir et qui forment ensemble l'intervention étatique en matière de médias. Bien sûr, ce propos du Rapport dépasse la préoccupation centrale de la présente conférence, c'est-à-dire comment définir et soutenir les prestations de qualité de la part des médias de service public. Mais elle permet d'attirer le regard sur l'organisation plus générale de l'administration publique qui rendrait possible la production de prestations de qualité de chacun de ses organismes d'intervention.

La première articulation concerne la gouvernance des institutions publiques. Dans le cas canadien, il s'agit de renouveler la façon dont la direction des institutions, en particulier celle de la SRC/CBC, pourra être indépendante du gouvernement, c'est-à-dire des politiciens et parlementaires. Jusqu'ici, cette indépendance était assurée par la formule britannique de la nomination du dirigeant de l'organisme pour une longue période sans possibilité de le démettre arbitrairement, une version de la fameuse « distance de la longueur du bras » (« arm's length ») britannique. Le Rapport propose d'étendre cette indépendance à chacun des organismes d'intervention étatique et de la renforcer, en particulier au CRTC, les degrés d'indépendance définissant un étalon de mesure du degré de démocratie.

La deuxième articulation prolonge la séparation des pouvoirs à l'intérieur de l'appareil d'Etat dans la lignée des souhaits de Montesquieu (séparation de l'exécutif, du législatif et du judiciaire). Ainsi, le Rapport configure une constellation d'organismes indépendants qui fonctionnent à la fois en tension et en coordination. D'abord, le CRTC pour la gestion des infrastructures communicationnelles à travers un cadre réglementaire. Puis, la SRC/CBC comme média de service public. Le Bureau de la concurrence pour réguler la concentration de la propriété des médias. Le Fonds des médias et Téléfilm Canada, fusionnés, à titre de manette financière d'aide à la production et la diffusion des produits culturels canadiens. Le point obscur de ce redéploiement des fonctions reste la gestion des indispensables censures et du traitement des plaintes invoquant la morale et les valeurs. En ces matières, la formule qui se profile ressemble à celle de la négociation bilatérale avec chacune des composantes du GAFAM. On la voit émerger peu à peu aux Etats-Unis : demander aux plateformes de s'en charger.

La troisième articulation concerne les rapports entre secteur public et secteur privé. En cette matière, la SRC/CBC et le CRTC restent les deux principaux instruments de l'action étatique. Le CRTC doit se faire vigie des changements et des ajustements du

cadre réglementaire. La SRC/CBC doit non seulement jouer le rôle de secteur-témoin des pratiques de production dans le domaine, mais elle doit aussi être un modèle des bonnes pratiques, en particulier, dans le reflet de la diversité multiculturelle et dans le respect des minorités, sans compter son mandat d'explorer les potentialités du numérique et de produire des innovations.

C'est dans ce cadre organisationnel rénové que la SRC/CBC, média de service public, verrait ses productions de qualité exprimant la culture canadienne multiculturelle, valorisées et soutenues.



6. CONCLUSIONS

6.1. Les médias publics survivront-ils à la plateformisation ? (Jean-François Furnémont & Asja Rokša-Zubčević, Wagner-Hatfield)

Comme l'ont démontré de nombreux intervenants, les médias publics continuent à jouer un rôle fondamental en termes de mise en œuvre des politiques culturelles par les états. Mais comme le sous-tendent aussi plusieurs interventions, ce rôle est soumis à tensions et des pressions qui vont parfois jusqu'à la remise en cause de leur utilité et qui contraignent les médias publics à se réinventer pour faire face aux évolutions des usages et des technologies, mais aussi à un contexte concurrentiel qui a totalement changé au cours des dix dernières années.

Cette réinvention du rôle des médias publics et de leur contribution à la société est une nécessité que l'on retrouve partout dans l'espace francophone, quels que soient les degrés de développement économique et de consolidation démocratique, et quel que soit aussi le contexte concurrentiel. Le « mantra » selon lequel le niveau de développement démocratique est un indicateur significatif de la qualité du paysage médiatique, du niveau d'indépendance des médias et des régulateurs, de l'expression pluralisme des opinions, etc. est sérieusement remis en question dans le paysage médiatique mondial contemporain, avec la profonde « plateformisation »¹²⁵ qui est à l'œuvre, une tendance qui « *fait référence à la montée en puissance de la plateforme en tant que modèle infrastructurel et/ou économique dominant dans les secteurs des médias, des communications électroniques et des technologies de l'information et de la communication et des technologies (TIC)* »¹²⁶. La prolifération des services en ligne, associée à la position dominante sur le marché et aux modèles commerciaux des principales plateformes en ligne, affectant négativement et parfois mettant en danger les fondements des sociétés démocratiques, suscite d'intenses discussions et provoque de multiples initiatives qui tournent presque exclusivement autour de la question de la régulation des services en ligne et particulièrement des réseaux sociaux.

À cet égard, de nombreuses autorités publiques européennes ont commencé à agir, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national afin que certains

125. Défini comme « la pénétration des infrastructures, des processus économiques et des cadres réglementaires des plateformes numériques dans différents secteurs économiques et sphères de la vie, ainsi que la réorganisation des pratiques et imaginations culturelles autour de ces plateformes ».

https://www.researchgate.net/publication/337717560_Platformisation

126. Evens, Tom and Donders, Karen (2018) Platform Power and Policy in Transforming Television Markets. Palgrave Global Media Policy and Business.

<https://www.palgrave.com/gp/book/9783319742458>

aspects des politiques publiques médiatiques s'appliquent aussi aux plateformes. La Directive révisée sur les services de médias audiovisuels, adoptée en 2018 et en cours de transposition dans l'ordre juridique interne des états membres de l'Union européenne¹²⁷, comprend des obligations de la part des fournisseurs de services de médias audiovisuels de mettre en place des mesures appropriées pour lutter, entre autres, contre les contenus incitant à la violence, à la haine et au terrorisme. Elle étend le champ d'application de la réglementation aux plateformes de partage de vidéos, telles que YouTube, ainsi qu'au contenu audiovisuel partagé sur les services de médias sociaux, tels que Facebook, qui devront, entre autres, prendre des mesures appropriées pour protéger les mineurs des programmes, des vidéos créées par l'utilisateur et des communications commerciales audiovisuelles susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, ainsi que des mesures pour protéger le grand public des programmes, des vidéos créées par les utilisateurs et des communications commerciales audiovisuelles comportant une incitation à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un groupe. S'il est de l'obligation des plateformes de partage de vidéos d'adopter les mesures prévues par la Directive révisée dans un cadre d'autorégulation, la Directive donne explicitement aux régulateurs la tâche d'évaluer le caractère approprié des mesures mises en place par les plateformes. Sur cette base, plus que jamais, les régulateurs seront tenus de comprendre en quoi consiste l'incitation à la violence, à la haine et au terrorisme et comment cela peut affecter le public, afin de pouvoir évaluer le caractère approprié des mesures mises en place par les acteurs du secteur. De nombreuses autres initiatives sont actuellement entreprises, trop vastes pour être mentionnées ici, mais l'on songe notamment aux projets de Digital Services Act (DSA)¹²⁸ et de Digital Markets Act (DMA)¹²⁹ présentés par la Commission européenne le 15 décembre 2020, qui visent à créer un espace numérique plus sûr et plus ouvert, et qui doivent désormais être amendés puis adoptés par le Parlement et le Conseil européens avant de s'appliquer directement au sein de l'Union européenne. Toutefois, ce qui est frappant est qu'aucune des nouvelles dispositions applicables aux plateformes ne visent de près ou de loin la politique culturelle : les obligations de promotion de la culturelle restent cantonnées aux médias, qu'ils soient linéaires ou non-linéaires.

La crise sanitaire actuelle affecte certaines de ces tendances. Alors que la consommation d'informations sur les réseaux sociaux n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, cette crise montre que les consommateurs ont tendance à se tourner vers

127. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02010L0013-20181218&from=EN>

128. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

129. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en

les médias de service public et les médias « réputés », à la recherche de sources d'information fiables. Les enfants et les adolescents suivent leur éducation dans des salles de classe virtuelles via des cours en ligne, dans toutes les matières, et parfois via des offres proposées par les médias publics. Alors que la partie « divertissante » de ces médias (sur les trois piliers qui font la raison d'être des médias publics : informer, éduquer et divertir) est à la traîne par rapport aux médias commerciaux et aux contenus disponibles sur (et mis en valeur par) les plateformes, le besoin retrouvé pour les types de services fournis par les médias de service public s'est avéré réel et a forcé ceux-ci à s'adapter et à se réinventer, comme certains exemples l'ont démontré. L'avenir dira si ce regain d'intérêt s'avère conjoncturel ou structurel.

Alors que les défis des médias publics des démocraties « établies de longue date » pourraient être légèrement différents de ceux des pays en transition démocratique, ne serait-ce qu'en termes de ressources financières disponibles pour les médias de service public, le dénominateur commun à travers la francophonie (et le monde) est que sont mises à l'agenda de la réforme des politiques publiques médiatiques des questions qui sont au cœur du développement et du renforcement de la liberté d'expression au sein de la communauté internationale et dont on croyait qu'elles ne seraient jamais remises en cause, mais qui font l'objet aujourd'hui d'attaques dans le cadre d'agendas politiques populistes, de la montée du nationalisme extrême et des mouvements néo-nazis, attaques dont les médias publics (mais aussi parfois les acteurs de la culture qui gravitent autour d'eux) sont de plus en plus souvent la cible. Quel est le rôle – et, parfois plus fondamentalement, quel est l'avenir – des médias de service public quand des pays sombrent dans de telles remises en cause des valeurs fondamentales ?

Les défis actuels, pour tous les membres de la Francophonie, nécessitent un changement de paradigme et un dépassement du triptyque « informer, éduquer et divertir » rappelé par plusieurs intervenants. Des présentations effectuées, des débats survenus au sujet de celles-ci et des bonnes pratiques identifiées qui sont venus « augmenter » les travaux de la conférence, nous proposons de retirer trois pistes d'action.

Le premier est de s'ancrer dans la démocratie. Comme le montrent les pratiques des gouvernements populistes dans des pays comme la Pologne, la Hongrie ou la Slovaquie, parmi les premières victimes de ces gouvernements figurent les médias publics, attaqués dans leur financement, leur indépendance éditoriale et leur légitimité. On a même vu le plus ancien et le plus connu média public au monde, la BBC, être remis en cause par certains si pas directement, à tout le moins indirectement via la suggestion de supprimer la redevance audiovisuelle qui la finance. On aurait tort de penser que ceci ne concerne pas le mandat culturel des médias publics et que cela ne concernerait que la dimension « informer » de leur mandat : parmi les premières victimes des attaques contre les médias publics perpétrées par les régimes illibéraux

et autoritaires figurent très souvent des acteurs de la culture, considérés comme si pas comme subversifs, à tout le moins comme des obstacles et des contre-pouvoirs aux velléités populistes. Il est d'ailleurs significatif que ces attaques, au-delà des médias publics, visent aussi des politiques et des institutions audiovisuelles, comme par exemple les fonds de soutien à la création audiovisuelle (notamment en Slovénie). La pandémie de COVID-19 offre un autre exemple de cette nécessité de (re)déployer la mission des médias publics dans un contexte de crise sanitaire devenue parfois une crise de la démocratie, en ce qu'elle s'est accompagnée de ce que l'OMS a qualifié « infodémie ». Qui mieux que les médias publics peuvent être une source digne de confiance à une époque où la fiabilité de l'information peut être pour certains une question de vie ou de mort ? D'où la nécessité d'inclure dans le triptyque traditionnel des activités nouvelles d'éducation aux médias et à l'information, de vérification des faits, de démystification des fausses nouvelles, et de soutien à tout ce qui renforce une culture de la tolérance et de la connaissance plutôt qu'une culture de la discrimination et du mensonge. La démocratie peut sans doute vivre sans média public, mais un média public ne peut sans aucun doute pas vivre sans démocratie.

Le deuxième est de s'ancrer dans la société. Ici encore, la crise sanitaire offre un exemple remarquable, illustré notamment par l'expérience présentée par la RTBF de redéployer sa coopération avec le secteur de la production indépendante en fonction des réalités, opportunités et faiblesses du marché. Le mandat de prestation des médias publics, s'il doit certes s'inscrire dans un cadre contractuel prévisible et solide sur la durée, doit pouvoir aussi s'adapter aux évolutions sociétales, y compris lorsque celles-ci surviennent de manière inattendue voire fulgurante. Nous vivons depuis bientôt un an, dans la majeure partie des pays du monde, avec un secteur culturel à l'arrêt, privé de son public. Les médias audiovisuels publics sont, si pas les seuls, à tout le moins les mieux à même, de leur offrir un public pour leurs créations dans une période où les lieux culturels sont inaccessibles physiquement. Plus largement, les médias publics doivent rassembler les publics en créant des expériences communes. De nombreuses recherches montrent que les publics sont sensibles à ce que les médias leur offrent non seulement en tant qu'individus, mais aussi en termes de connexion entre les générations et la société dans son ensemble grâce à la couverture d'événements et des programmes qui sont écoutés ou regardés par des millions de personnes et procurent ce sentiment « d'universalité » sans lequel nous ne faisons plus société.

Le troisième est de s'ancrer dans les usages. Même si ceux-ci diffèrent selon les classes d'âge et selon d'autres paramètres économiques et sociaux, les usages tendant tous à la diminution de la consommation linéaire classique au profit d'offres non-linéaires offertes soit directement soit via les réseaux sociaux, ce qui rend de plus en plus difficile pour les médias publics d'atteindre leurs publics potentiels. Ceci commande de repenser non seulement l'offre de contenu, mais aussi les canaux de distribution, les

plateformes et les terminaux par lesquels ces contenus sont mis à disposition non plus d'un public homogène, mais de publics dont les usages varient quasi à l'infini. Ceci commande aussi que les médias publics, dans ce processus de redéploiement, bénéficient de mesures publiques similaires à ce qu'était le droit de distribution obligatoire ou le privilège de numérotation dans le monde analogique, à savoir des mesures de « trouvabilité » et de « découvrabilité » de leurs contenus, sur toutes les plateformes et grâce à tous les algorithmes.

Face aux défis que posent ces nouveaux ancrages, les régulateurs doivent aussi jouer leur rôle, loin de celui traditionnel de contrôleur, pour s'engager dans des rôles de médiateurs et de facilitateurs comme l'ont relevé plusieurs intervenants, mais aussi de promoteurs de réformes d'un cadre juridique qui reste, encore trop souvent, fondé sur un paysage radiophonique et télévisuel où dominaient les offres hertziennes et la consommation linéaire. En effet, ce cadre juridique risque de menacer la survie même des médias publics s'il ne fait pas l'objet de réformes globales, flexibles, concrètes, sans tabous, confiantes dans la capacité des médias publics à s'adapter par leur propre capacité d'innovation interne plutôt que sous la contrainte externe, et sans omission des changements fulgurants induits par l'évolution des technologies et des usages.









HAICA
 الهيئة العليا المستقلة
 للإتصال السمعي والبصري
 HAUTE AUTORITÉ INDÉPENDANTE
 DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

19, rue du Lac El Biben - Lac 1 - 1053
 Tunis - Tunisie
www.haica.tn



Avec l'appui de :



Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
 Office fédéral de la communication OFCOM
 Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
 Uffizi federal da comunicaziun UFCOM
 Federal Office of Communications OFCOM



Wallonie - Bruxelles
 International.be

2020

