

UER

ET SES ACTIVITÉS EUROVISION ET EURORADIO

LEGAL FOCUS

PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

DÉCEMBRE 2021



À PROPOS DE L'UER

L'**Union Européenne de Radio-Télévision** (UER) est la plus grande alliance de médias de service public (MSP) dans le monde. Notre mission consiste à rendre les MSP indispensables. Nous comptons 115 organismes Membres dans 56 pays d'Europe, ainsi que 31 Affiliés en Asie, en Afrique, en Australasie et sur le continent américain.

Nos Membres exploitent près de 2 000 chaînes de télévision et stations de radio, ainsi que de nombreuses plateformes en ligne. Considérés dans leur ensemble, ils touchent un public de plus d'un milliard de personnes à travers le monde et diffusent près de 160 langues.

Nous nous efforçons de garantir un avenir durable aux médias de service public, de fournir à nos Membres des contenus d'excellence dans les domaines de l'actualité, du sport et de la musique et de constituer pour eux un pôle d'apprentissage et de partage, en prenant appui sur nos principes fondateurs de solidarité et de coopération.

Notre filiale Eurovision Services, qui offre des solutions novatrices et probantes pour accéder au contenu et le distribuer sans accroc, nourrit l'ambition d'être le prestataire de référence en matière de services de médias.

Nous avons des bureaux à Bruxelles, Rome, Dubaï, Moscou, New York, Washington, Madrid, Singapour et Pékin. Notre siège se trouve à Genève.

Pour en savoir plus sur l'UER, consulter www.ebu.ch

À PROPOS DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE ET DES AFFAIRES PUBLIQUES DE L'UER

Dans un environnement technique, politique et réglementaire en constante et rapide évolution, nous conseillons nos Membres sur des aspects juridiques très précis et leur offrons des solutions pratiques répondant au plus près à leurs besoins dans des domaines tels que la législation sur les médias, le droit d'auteur et le droit européen. Nous analysons des propositions, étudions leurs implications avec les législateurs et encourageons l'instauration d'un cadre juridique permettant à nos Membres de fonctionner avec le maximum d'efficacité, tout en contribuant aux besoins démocratiques et socio-culturels de la société. Nous traitons aussi les questions d'appartenance à l'UER, ainsi que les questions statutaires, et prodiguons des conseils sur tous les contrats de l'UER, notamment celui du Concours Eurovision de la Chanson, et les contrats des secteurs sport, actualités et réseau.



Jenny Weinand
Juriste Senior
weinand@ebu.ch
+41 22 717 24 20



Anne-Catherine Berg
Responsable de la Protection des
Données & Juriste Senior
berg@ebu.ch
+41 22 717 25 16

PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

INDÉPENDANCE

Pas d'ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique

RESPONSABILITÉ

À l'égard des organes de surveillance et du public au sens large

TRANSPARENCE

Ouverture et réactivité

DURABILITÉ

Capacité à répondre aux nouveaux besoins de la société

"Une gouvernance efficace des médias de service public, au bénéfice égal de tous les publics, représente une pièce maîtresse et un exemple précis du concept plus large de bonne gouvernance au sein d'une société démocratique."

Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public, le 15 février 2012

AVANT-PROPOS

Le *Legal Focus* de l'UER sur la gouvernance des médias de service public (MSP) vient compléter le *Legal Focus* sur les principes de financement public publié en février 2015. En effet, la gouvernance et le financement sont étroitement liés, étant donné que sans financement approprié et garanti, il n'est pas possible d'assurer l'indépendance et la pérennité des MSP.

Ces deux documents concrétisent les efforts de l'UER pour fournir des outils pratiques en vue d'aider ses Membres dans une période de changements rapides, en adéquation avec le projet stratégique VISION2020 que l'UER mène depuis maintenant deux ans.

Les MSP européens, à l'instar de l'ensemble du secteur des médias, doivent faire face à d'énormes défis afin de rester en phase avec le progrès technique, la numérisation, la convergence, la globalisation et l'évolution des modes de consommation. Beaucoup d'entre eux subissent également des réformes de fond et/ou des pressions en termes d'indépendance éditoriale, de contraintes budgétaires ou de mission.

Dans ce contexte, la gouvernance des MSP se trouve aujourd'hui tout particulièrement sous les feux de la rampe et une bonne gouvernance apparaît comme un facteur décisif pour déterminer si les organismes seront en mesure de relever les défis actuels et de continuer à jouer un rôle de premier plan dans le nouvel écosystème médiatique.

Le présent document a pour objet de mettre en évidence les principes fondamentaux de la gouvernance, en accord avec la Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public, adoptée par l'Assemblée générale à Strasbourg en 2012.

Si *l'indépendance, la responsabilité, la transparence et la durabilité* sont des principes fondamentaux de la gouvernance des MSP, qui devraient être universellement appliqués, la façon dont ils sont mis en œuvre peut varier d'un pays à l'autre, en fonction des systèmes et traditions constitutionnels, culturels et politiques. Il n'existe pas de modèle unique de gouvernance pour les MSP; une solution qui fonctionne bien dans un système n'est pas forcément adaptée à un autre. Par conséquent, le présent document suggère souvent différentes options, et nous espérons qu'il permettra d'alimenter le débat à l'échelon national et servira de guide pratique à tous les niveaux.

Il incombe aux autorités législatives et publiques de fournir un cadre approprié aux MSP, afin de soutenir ces principes et de garantir leur mise en application effective. Les bons principes de gouvernance doivent aussi être appliqués par les organismes de médias à proprement parler et servir de fil rouge pour la définition des priorités et décisions de leurs instances dirigeantes.

L'adhésion à ces principes peut contribuer à instaurer la confiance du public vis-à-vis des MSP, à en accroître la légitimité et à veiller à ce qu'ils continuent à jouer un rôle incontournable.

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL	6
2. INDÉPENDANCE	8
Comment garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle ?	
2.1. Concept d'indépendance	8
2.2. Structure et statut juridique des MSP	10
2.3. Une supervision indépendante	11
2.3.1. Procédures de nomination des organes de surveillance	12
2.3.2. Statut indépendant	13
2.4. Indépendance du management des MSP	14
2.4.1. Procédures de nomination du management	14
2.4.2. Définition claire des compétences	15
2.4.3. Statut indépendant	16
2.5. Instruments et outils particuliers	17
2.5.1. Normes éditoriales et codes de déontologie	17
2.5.2. Personnel et culture d'entreprise	17
2.5.3. Autonomie en termes de mission et de financement	18
3. RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE	20
Comment garantir l'ouverture et la réactivité face aux attentes du public ?	
3.1. Concept de responsabilité publique	20
3.2. Organes de surveillance des MSP	21
3.3. Mécanismes complémentaires pour renforcer l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité	23
3.3.1. Organes de surveillance spécialisés	23
3.3.2. Conseils/panels d'audience régionaux	23
3.3.3. Médiateur ou structure similaire	24
3.3.4. Lignes directrices internes et systèmes de contrôle	24
3.4. Ouverture et capacité de réaction	25
3.4.1. Informations accessibles au public	25
3.4.2. Interaction avec le public et d'autres parties prenantes	27
4. DURABILITÉ	29
Comment évaluer la contribution des MSP à la société et faciliter l'innovation ?	
4.1. La contribution à la société	29
4.1.1. Concept de la contribution à la société	29
4.1.2. Accomplissement du rôle et de la mission des MSP	29
4.1.3. Évaluation de la contribution des MSP à la société	31
4.2. Innovation	33
4.2.1. Concept d'innovation	33
4.2.2. Encourager l'innovation	33

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL

Qu'est-ce que la gouvernance et que signifie-t-elle pour les MSP ?

Par "gouvernance", on entend généralement l'ensemble des règles et pratiques déterminant la façon dont un organisme est dirigé: qui prend les décisions, comment les parties prenantes peuvent faire entendre leurs voix et comment l'organisme rend des comptes.

Dans le cas des médias de service public (MSP), la gouvernance fait référence au système de gouvernance "externe", normalement défini par la législation sur les MSP, ainsi qu'aux arrangements "internes" conclus par les instances exécutives et de surveillance des MSP.

Une approche moderne de la gouvernance couvre également la manière dont le cadre juridique est appliqué, la façon dont les acteurs se comportent dans ce cadre ainsi que les relations avec les parties prenantes externes: le public, les autorités, les acteurs économiques et la société civile.

En conséquence, les auteurs du présent document n'ont pas seulement passé en revue les lois et réglementations en vigueur dans les différents pays européens, mais ils se sont aussi appuyés sur la recherche empirique disponible, en particulier sur la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (p. ex. les rapports MEDIADEM 2010-2013,¹ le rapport INDIREG 2011² et les rapports "Mapping Digital Media" 2011-2014 de l'OSF³).

Les exigences fondamentales en matière de gouvernance des MSP découlent du rôle et de la fonction qu'ils jouent dans les sociétés démocratiques: encourager le débat démocratique, favoriser la liberté des médias et le pluralisme, soutenir la cohésion sociale et nourrir la diversité culturelle en Europe. En définitive, la pratique d'une bonne gouvernance devrait servir à atteindre des objectifs à la fois organisationnels et sociétaux.

Le rôle des MSP est étroitement lié aux valeurs et aux libertés fondamentales européennes. Les MSP devraient servir de garants institutionnels de la liberté et du pluralisme des médias et promouvoir les valeurs des sociétés démocratiques.

Quels sont les normes européennes déterminantes ?

En accord avec cette dimension des MSP en matière de droits de l'homme, les normes européennes ont principalement été établies par le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme. Sont particulièrement importantes dans ce contexte les Recommandations et Déclarations du Comité des Ministres concernant l'indépendance (1996,⁴ 2006⁵), la mission (2007⁶) et la gouvernance des MSP (2012⁷). Cette dernière Recommandation a défini un certain nombre de principes directeurs qui ont trait respectivement à l'indépendance, l'obligation de rendre des comptes, une gestion efficace, la transparence et l'ouverture, ainsi qu'à la réactivité et la responsabilité.

¹ MEDIADEM, "European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems", est un projet de recherche financé par l'UE. Rapports MEDIADEM disponibles sur: <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

² "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies" (INDIREG) est une étude menée pour le compte de la Commission européenne. Rapport final, février 2011, voir: <http://www.indireg.eu/>.

³ "Mapping Digital Media" est un projet de recherche d'Open Society Foundations qui étudie l'impact du passage au numérique sur le journalisme, la démocratie et la liberté d'expression dans 56 pays; voir <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media>.

⁴ Conseil de l'Europe - Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (11 septembre 1996), voir [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_FR.asp?)

⁵ Conseil de l'Europe - Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres (27 septembre 2006), voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2012\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2012)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁶ Conseil de l'Europe - Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (31 janvier 2007), voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2007\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2007)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁷ Conseil de l'Europe - Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(15.02.2012\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(15.02.2012)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (15 février 2012).

La gouvernance devrait également refléter et promouvoir les valeurs des médias de service public. En 2012, l'Assemblée générale de l'UER a adopté une Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public,⁸ valeurs qui sont les suivantes: *universalité, indépendance, excellence, diversité, obligation de rendre compte et innovation.*

Quels sont les défis majeurs à venir ?

Les MSP doivent faire face à un certain nombre d'enjeux majeurs: comment défendre leurs valeurs et leur indépendance face aux pressions externes? Comment réussir sur les nouvelles plateformes médiatiques? Comment rester pertinent, notamment vis-à-vis du jeune public? Comment gagner et préserver la confiance du public? Comment recueillir la légitimité et le soutien du public?

Si une bonne gouvernance ne fournit pas nécessairement la réponse à toutes ces questions, elle peut très certainement aider les organismes à devenir plus performants et réactifs, à créer de nouvelles formes de contact avec leur public et autres parties prenantes, à s'adapter à de nouvelles situations, à innover et à relever de manière générale les défis d'un nouvel environnement médiatique complexe.

Quelles réponses apporter aux évolutions du comportement du public, des technologies, du marché des médias et des sociétés, telles sont les interrogations qui ont fait l'objet du projet de l'UER baptisé VISION2020. Les principaux constats et recommandations ont été publiés sous la forme d'un rapport électronique au printemps 2014.⁹ Parmi les priorités identifiées, on peut citer des changements organisationnels et une modification de la culture organisationnelle et du leadership, avec une insistance particulière sur la nécessité de se mettre au diapason d'une société en réseau, l'instauration de liens de confiance avec le public et l'apport d'une contribution pour la société.

Si une bonne gouvernance est cruciale pour la perception positive des MSP par le public et leur acceptation par la société, une mauvaise gouvernance (caractérisée p. ex. par des ingérences politiques, un manque d'impartialité, de professionnalisme et de réactivité, ainsi que par une incapacité à se réformer) conduira en revanche vraisemblablement au déclin des MSP à tous égards, que ce soit en termes de qualité des programmes, de parts d'audience, de réputation ou de légitimité.¹⁰ Dans certains pays, cela peut mettre en danger l'existence même des MSP.

Comment harmoniser la diversité des systèmes de gouvernance en Europe ?

Il existe une grande diversité de systèmes de MSP en Europe, reflétant la diversité des systèmes politique et législatif, des cultures et des traditions. Les MSP peuvent aussi se trouver à différents stades de développement; ils peuvent par exemple se trouver dans une phase de transition entre radiodiffusion linéaire pure et publication en ligne, ou entre un statut de radiodiffuseur "d'État" et celui d'un organisme de MSP indépendant.

Les MSP ont également besoin d'être profondément ancrés dans les sociétés qu'ils se sont engagés à servir. Les réformes devraient par conséquent être le résultat d'un processus démocratique ouvert, impliquant diverses parties prenantes, y compris la société civile, et idéalement basé sur un consensus multipartite.

À l'instar du *Legal Focus* sur le financement public,¹¹ le présent document n'a donc pas pour objet d'imposer un "modèle idéal" de MSP, mais de suggérer un certain nombre de principes reflétant de bonnes pratiques. Ces principes pourront servir de guide à toutes les personnes impliquées dans la gouvernance de MSP à quelque niveau que ce soit, et plus particulièrement à celles qui sont chargées de définir de nouveaux systèmes de gouvernance.

⁸ http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Empowering-Society_FR.pdf.

⁹ Voir <http://www3.ebu.ch/fr/publications/vision2020-full-report>.

¹⁰ Voir Ghinea and Avădani, "Does media policy promote media freedom and independence? The case of Romania", MEDIADEM, Case study report, 2011, pp. 21-23, voir note 1 ci-dessus.

¹¹ <http://www3.ebu.ch/fr/contents/publications/public-funding-principles-for-ps.html>

2. INDÉPENDANCE

Comment garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle ?

2.1. CONCEPT D'INDÉPENDANCE

Prévenir toute ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique

L'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle sont absolument essentielles pour éviter aux MSP une ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique, par exemple au niveau du contenu des programmes ou du recrutement du personnel. Par ailleurs, s'ils n'ont pas suffisamment d'indépendance, les MSP ne peuvent pas conserver leur crédibilité et perdront le soutien du public. Les MSP ne pourront assumer correctement le rôle qui leur est dévolu que s'ils sont réellement indépendants du gouvernement et des pouvoirs politique et économique et s'ils sont perçus comme tels. L'élément le plus important de la relation entre les MSP et leur public est la confiance.

Compte tenu de l'influence que les MSP ont sur le débat public et la formation de l'opinion publique, les pouvoirs politique et économique seront toujours tentés d'exercer une influence sur les MSP. L'indépendance exige donc une vigilance constante et ne devrait jamais être considérée comme acquise. De plus, la dépendance vis-à-vis de décisions politiques et relative au financement peut accroître la vulnérabilité des MSP aux pressions politiques externes.

L'indépendance ne peut pas être "absolue" - les MSP doivent être "connectés"

Dans le même temps, les MSP font partie du système démocratique du pays, ils ont vocation à répondre aux attentes des citoyens et de la société, ils dépendent du financement public et ils font partie intégrante d'un écosystème audiovisuel économique et culturel. Ils ne peuvent donc pas agir de façon isolée, mais uniquement en interaction avec d'autres parties prenantes; en d'autres termes, ils doivent être "connectés". Par conséquent, il n'est pas réaliste ou objectivement justifiable de viser une indépendance "absolue" par rapport aux autres parties prenantes.

Cela dit, le niveau d'indépendance devrait être suffisamment élevé pour permettre aux MSP de remplir leur mission de façon objective et impartiale, de contribuer à la liberté et au pluralisme des médias, ainsi que d'assumer leur rôle démocratique, social et culturel pour la société, en conformité avec le Préambule du Protocole d'Amsterdam.¹²

Des organes de surveillance indépendants pour servir de "tampons" entre les MSP et le pouvoir politique

Pour réduire le risque d'ingérence excessive, la plupart des pays ont mis en place des garants juridiques et des systèmes de surveillance, qui mettent une distance entre les MSP et les institutions politiques, et plus particulièrement les branches exécutive et législative, mais aussi les partis politiques. Ces garants prennent souvent la forme d'organes de surveillance indépendants, qui tiennent à distance le pouvoir politique et peuvent servir de "tampons" entre ce pouvoir d'une part et le management et l'équipe rédactionnelle des MSP d'autre part.

De jure et de facto, l'indépendance dépend d'un grand nombre de facteurs juridiques, politiques et culturels

Excepté les cadres juridique et structurel, l'indépendance des MSP peut être influencée par une variété d'autres facteurs, tels que des structures politique et sociale, la culture politique et entrepreneuriale, ainsi que par les interactions entre parties prenantes à un moment donné. C'est pourquoi une distinction est souvent faite entre l'indépendance *de jure* (formelle) et l'indépendance *de facto* (réelle, opérationnelle).

¹² Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé aux traités de l'UE, voir: <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/EU%20-%20Public%20Service%20Media/REF%20EU-Protocol%20of%20Lisbon-30.3.2010.pdf>.

L'indépendance et l'obligation de rendre compte doivent être équilibrées et peuvent se renforcer mutuellement

Même une structure organisationnelle et un cadre juridique optimaux peuvent ne pas produire le résultat souhaité si le climat entrepreneurial, la culture politique ou le comportement des principaux acteurs ne sont pas propices à l'indépendance des MSP. En revanche, dans certains pays (p. ex. au Royaume-Uni et dans les pays nordiques), les MSP peuvent prendre appui sur une culture politique forte pour défendre leur indépendance et, de ce fait, être moins tributaires des protections juridiques et organisationnelles.

Le cadre juridique et la structure de gouvernance formelle ne représentent qu'un aspect, leur mise en œuvre et la pratique en forment clairement un autre. En conséquence, l'indépendance *de facto* dépend de deux éléments: premièrement, la mise en pratique des règles de l'indépendance formelle et, deuxièmement, des facteurs subjectifs tels que normes, pratiques et perceptions informelles, sans oublier les attentes du public par rapport au niveau d'indépendance d'un MSP.

Les facteurs qui menacent l'indépendance et qui devraient être évités, englobent: la politisation des nominations, les passages et parcours professionnels entre les MSP et les ministères ou partis politiques, le manque de financement stable ou d'autres ressources et le contournement du cadre institutionnel formel par des changements législatifs structurels (p. ex. l'invalidation de décisions prises par des organes de surveillance ou l'expiration anticipée de leur mandat).

Un niveau élevé d'indépendance des MSP s'accompagne nécessairement d'un haut niveau de transparence et de responsabilité. Ces éléments ne doivent pas être considérés comme contradictoires, mais comme des objectifs qui peuvent se renforcer mutuellement. La transparence et l'obligation de rendre compte "reconnectent" les MSP à la société à laquelle ils s'adressent, ainsi qu'avec les institutions démocratiquement légitimées. Ces aspects sont examinés de façon plus détaillée dans le chapitre RESPONSABILITÉ.

L'affaire Manole

Dans son arrêt du 17 septembre 2009 (Manole et autres c. Moldova), la Cour européenne des droits de l'homme a déduit que l'art. 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme entraînait une obligation positive pour l'État de mettre en place un cadre juridique garantissant l'indépendance des MSP (TRM dans le cas de Moldova) par rapport aux ingérences et au contrôle politiques.¹³

Selon la Cour, si l'État décide de créer un système de radiodiffusion publique, le droit et les pratiques internes doivent garantir que ce système assure un service audiovisuel pluraliste.

La Cour a conclu à une violation de l'art. 10, étant donné que, durant la période en question, lorsqu'un parti politique contrôlait le parlement, la présidence et le gouvernement, la législation nationale ne fournissait aucune garantie d'équilibre politique dans la composition de l'encadrement et de l'organe de surveillance de TRM, p. ex. en incluant des membres nommés par l'opposition politique, ni aucune garantie quant à la non-ingérence du parti politique au pouvoir dans le processus décisionnel et le fonctionnement de ces organes. En particulier, la Cour a considéré qu'il était nécessaire que les règles de nomination des membres du Conseil de surveillance offre des garanties appropriées contre la partialité politique.

¹³ Manole et autres c. Moldova, arrêt du 17 septembre 2009, n° 13936/02. Voir Berka and Tretter, "Les médias de service public à la lumière de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme", disponible sur: <http://www3.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html> et Voorhoof dans IRIS 2009-10:3/1, voir: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article1.en.html>.

2.2. STRUCTURE ET STATUT JURIDIQUE DES MSP

Les MSP en tant qu'institutions indépendantes, chargées d'une mission de service public

Les MSP devraient être organisés sous la forme *d'institutions indépendantes*, chargées d'une mission de service public et qui s'engagent à respecter les valeurs du service public.

Il serait inopportun de discuter ici d'alternatives possibles ou de modèles complémentaires, tels que l'attribution de tâches de service public à des sociétés commerciales ou les processus d'appel d'offres pour le financement des programmes. Il convient cependant de relever que les questions fondamentales d'indépendance et d'obligation de rendre compte se posent également dans de tels modèles et qu'elles sont sans doute abordées et contrôlées plus facilement dans le cadre du modèle d'institution indépendante.

Les MSP ne doivent pas faire partie d'autres institutions étatiques

En tant qu'institutions indépendantes, les MSP doivent bénéficier d'une personnalité juridique propre. Ils ne doivent pas faire partie d'autres institutions de l'État, et plus particulièrement du gouvernement. Là où la radiodiffusion est dirigée par le ministère de l'Information, il s'agit clairement d'une radiodiffusion d'État et non pas d'un service public. La radiodiffusion d'État, qui ne bénéficie pas de garanties en matière d'indépendance et de pluralisme, ne répond pas aux exigences de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui porte sur la liberté d'expression.

Les MSP peuvent être organisés sous la forme d'une entité de droit public ou d'une société de droit privé, en fonction des différentes traditions juridiques nationales. La dénomination des entités de droit public peut varier d'un pays à l'autre (p. ex. "fondation" ou "société" publique). Les solutions de droit privé utilisent souvent la forme de sociétés commerciales (à responsabilité limitée ou cotées en Bourse), mais peuvent aussi être des fondations ou des associations.

Propriété publique et financement public ne devraient pas signifier contrôle de l'État

Alors que la propriété publique est inhérente à la notion d'entité de droit public, les MSP qui ont la forme de sociétés de droit privé sont, dans la pratique, également en situation de propriété publique. La plupart des organismes bénéficient en effet d'un financement public, du moins partiel, et ont un but non lucratif. Cette configuration exige bien entendu des garanties permettant de s'assurer que la propriété et le financement de l'État n'aboutissent pas à un contrôle total (voir le point 3.1 ci-dessous).

La décentralisation des MSP peut contribuer au pluralisme et à l'indépendance des médias

Selon le caractère centralisé ou décentralisé (fédéral) des différents pays, ou pour répondre aux besoins d'une population multilingue ou multi-ethnique, il peut y avoir un ou plusieurs MSP dans un pays, ou ces derniers peuvent eux-mêmes être décentralisés.

En Allemagne, par exemple, un MSP (l'ARD) est composé de radiodiffuseurs régionaux actifs à l'échelon des *Länder* et qui, en plus de leurs services radiophoniques et télévisés régionaux, fournissent un nombre limité de services à l'échelle nationale; l'autre organisme (la ZDF) a en revanche été créé pour fournir exclusivement des services nationaux. En Belgique, il existe des MSP distincts pour les communautés flamande et francophone (la VRT et la RTBF). Et en Pologne, des stations de radio régionales de service public existent parallèlement aux radios et télévisions publiques nationales PR et TVP. Mais le cas le plus fréquent est celui dans lequel le MSP dispose de branches et services régionaux qui font partie du même organisme (p. ex. France 3 qui fait partie de France Télévisions).

La décentralisation peut être structurelle ou fonctionnelle, régionale ou en fonction du type de média

Sous ses formes les plus variées, et notamment lorsqu'elle intègre des voix et perspectives diverses dans la production médiatique du même organisme, la décentralisation contribue clairement au pluralisme des médias. Elle peut aussi contribuer à l'indépendance, tout particulièrement lorsqu'elle tire profit de la fragmentation des pouvoirs politiques dans un système fédéral.

Il n'en reste pas moins que l'on peut se demander si les services de radio et de télévision publics doivent être fournis par des entités séparées ou si celles-ci doivent fusionner, étant donné la convergence des médias et l'importance croissante des services multimédias sur Internet. Les synergies créées par une organisation convergente (que l'on pourrait aussi qualifier de "trimédia") doivent être soigneusement équilibrées pour conserver cette diversité de points de vue tout particulièrement eu égard à la production centralisée des actualités.

L'externalisation de la production requiert une attention particulière

L'externalisation de la production audiovisuelle, en particulier la commande d'œuvres audiovisuelles à des producteurs indépendants, serait pour beaucoup un autre moyen de développer une telle diversité. Souvent les MSP ont une obligation plus importante de travailler avec des producteurs indépendants que les autres radiodiffuseurs, qui ne doivent remplir que l'exigence minimale de 10% requise par la directive SMA. L'effet souhaité en matière de pluralisme n'est toutefois pas toujours atteint et ce, en raison de la concentration croissante dans le secteur de la production audiovisuelle. De plus, il est impératif de garantir le respect des valeurs et des objectifs de service public, y compris l'indépendance éditoriale et les normes de qualité, et une attention particulière est requise lorsque les productions audiovisuelles sont attribuées à des producteurs indépendants, ou externalisées d'une autre manière.

2.3. UNE SUPERVISION INDÉPENDANTE

Indépendance et composition équilibrée des organes de surveillance

Les organes de surveillance des MSP jouent un rôle clé pour le respect et la garantie de l'indépendance des MSP.¹⁴

Il serait irréaliste d'attendre d'un organe de surveillance qu'il remplisse son rôle de garant de l'indépendance s'il n'est pas lui-même indépendant et composé de façon équilibrée ou pluraliste. On doit notamment empêcher les représentants de l'État ou du pouvoir politique d'acquiescer une influence déterminante sur un tel organe.

Distinction et séparation claires entre organes exécutifs et organes de surveillance

Les organes de surveillance des MSP doivent également être indépendants du management des MSP. Bien que le droit privé n'exige pas nécessairement une séparation complète entre les fonctions exécutives (c.-à-d. de direction) et de surveillance, une telle séparation est l'un des principes fondamentaux de l'organisation des MSP depuis la fin des années 1990.

Dans sa Recommandation sur l'indépendance des MSP, le Conseil de l'Europe fait clairement la distinction entre les organes de gestion et de surveillance, avec des responsabilités et des rôles distincts.¹⁵ Dans sa Communication de 2001 sur la radiodiffusion, la Commission européenne exige quant à elle un contrôle de l'exécution des obligations de service public, effectué par "un organe externe, indépendant de l'organisme public de radiodiffusion".¹⁶

Bien que la structure, la composition et la fonction des organes de surveillance soient abordées plus en détail au chapitre sur LA RESPONSABILITÉ, les moyens de protéger et de promouvoir leur indépendance sont examinés ici.

¹⁴ Par exemple, l'art. 23 (b) de la Charte royale de la BBC de 2006 prévoit que la *BBC Trust* doit en particulier garantir le maintien de l'indépendance de la BBC.

¹⁵ Cette approche a été confirmée une nouvelle fois en 2012 dans la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des MSP.

¹⁶ "Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État" (par. 54): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_fr.pdf.

2.3.1. PROCÉDURES DE NOMINATION DES ORGANES DE SURVEILLANCE

La nomination des organes de surveillance devrait respecter une procédure claire et transparente

Les procédures de nomination et de désignation des membres des organes de surveillance revêtent une importance particulière. Elles doivent en effet être claires et transparentes et des garanties procédurales doivent être en place afin d'assurer une composition équilibrée et pluraliste de ces organes. Une attention particulière devrait être accordée à la représentation des minorités (voir également le point 3.2 ci-dessous).

Il n'est cependant pas facile de concevoir des garanties efficaces visant à éviter que la majorité des postes de l'organe de surveillance soient occupés par des "amis" du gouvernement ou du parti de la majorité. Il existe toutefois un certain nombre de garanties procédurales légales qui sont communément utilisées à cet effet.

Méthodes pour assurer une composition pluraliste indépendante:

Majorité qualifiée au parlement

- *Majorité qualifiée (3/5, 2/3 ou 3/4) au parlement pour l'élection des membres de l'organe de surveillance:* dans l'idéal, cette méthode peut conduire à un consensus entre les partis au parlement et à la désignation de personnalités indépendantes, respectées au-delà des clivages politiques; elle peut cependant aussi se traduire par une simple répartition des postes entre les partis politiques. De plus, cette garantie devient totalement inefficace si les partis du gouvernement détiennent une majorité qualifiée au parlement (comme ce fut le cas récemment en Hongrie); si le climat politique est fortement polarisé, il existe un risque de blocage mutuel, dont la conséquence serait qu'aucun organe de surveillance opérationnel ne pourrait être constitué. Il arrive quelquefois qu'on ait recours à un *système de vote proportionnel* afin de refléter les forces des partis politiques en présence au parlement (c'est notamment le cas en Belgique et en Allemagne pour les représentants parlementaires dans l'organe de surveillance).

Recours au pluralisme institutionnel

- *Coopération de plusieurs institutions de l'État dans le processus de nomination (en fonction du système politique):* plusieurs membres peuvent par exemple être nommés par le parlement, d'autres par le gouvernement et d'autres encore par le président ou la seconde chambre du parlement. Un tel système avait initialement été mis au point en France et "exporté" dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale (tels que la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie). Mais là encore, si les tenants en exercice appartiennent tous au même parti et que ce dernier détient également la majorité au parlement, la protection en devient inefficace.

Des droits spéciaux pour l'opposition

- Un modèle rarement exploré consiste en *un nombre égal de membres nommés par le gouvernement et par les partis de l'opposition*; un tel modèle présente toutefois le risque d'une surpolitisation et d'une polarisation, qui peuvent entraîner un dysfonctionnement des organes. Une variante de ce modèle existe en Albanie depuis 2013, les nominations étant faites par des groupes de la société civile et les candidats retenus étant sélectionnés par un comité parlementaire, au sein duquel la majorité et l'opposition parlementaires jouissent de droits égaux.¹⁷

¹⁷ Voir l'art. 94 de la loi n° 97/2013 sur les médias audiovisuels. Un système similaire, prévu par l'art. 9 de la même loi pour la nomination des membres du comité de l'autorité de régulation de l'audiovisuel, a été analysé par Irion, Ledger, Svensson et Fejzulla. "The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania", étude mandatée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Tirana, octobre 2014. Les auteurs recommandent des changements afin de favoriser exclusivement les candidatures basées sur le mérite en termes de compétences professionnelles, au détriment du soutien politique de la majorité ou de l'opposition. Disponible sur: <http://www.indireg.eu/?p=487>.

Participation de la société civile

- Le risque de surpolitisation est parfois plus faible dans les systèmes où *une majorité ou une grande part des membres sont nommés par différents groupes de la société* (comme traditionnellement en Allemagne ou, plus récemment, en Ukraine¹⁸) ou par des institutions considérées comme politiquement neutres. De telles solutions ne pourront toutefois porter leurs fruits que s'il existe une société civile forte et bien développée, ainsi que des organisations et des institutions qui n'ont pas été "colonisées" par les partis politiques.

Dans la pratique, les systèmes nationaux associent souvent au moins deux garanties évoquées ci-dessus. Il n'existe probablement pas de système de nomination "parfait", et le résultat final risque d'être influencé autant par la culture politique que par les garanties juridiques. Il est également nécessaire de prendre en compte les différentes traditions nationales; par exemple, les membres du parlement (national ou régional) doivent-ils être autorisés à faire partie des organes de surveillance des MSP? Alors qu'une telle approche est totalement exclue dans certains pays, elle est autorisée et considérée comme parfaitement normale dans d'autres (tant qu'ils n'exercent pas d'influence déterminante).

Une opinion publique vigilante et une culture politique qui respecte l'indépendance des MSP

Par conséquent, et en dépit de l'importance que revêtent des garanties spécifiques, la protection la plus efficace pourrait être la transparence dans le processus de nomination et une culture politique et une opinion publique critique qui ne tolèrent aucune prise de contrôle des MSP par un parti politique. Une protection efficace peut être obtenue si des tentatives de détenir la majorité des postes au sein d'un organe de surveillance ou d'influencer le contenu des programmes provoquent un tollé général et nuisent aux forces politiques qui cherchaient à exercer un tel contrôle.

2.3.2. STATUT INDÉPENDANT

Représenter les intérêts de la société

L'organe de surveillance des MSP devrait collectivement représenter les intérêts de la société en général et non pas les intérêts de ceux qui ont nommé ou désigné ses membres.

Les membres de l'organe de surveillance devraient être nommés pour une période de durée limitée et raisonnable (4 à 6 ans) et renouvelable. Il peut être utile de prévoir des mandats de durées échelonnées; par exemple, si une période de six ans constitue la règle, un tiers des membres pourrait être renouvelé tous les deux ans. Cette procédure peut renforcer l'indépendance et la continuité du travail et éviter une situation dans laquelle l'organe de surveillance est entièrement renouvelé après chaque élection ou changement de gouvernement.

Protection contre la destitution ou la révocation pendant la durée du mandat

Les membres de l'organe de surveillance ont également besoin d'une protection juridique pour exercer de façon indépendante leur fonction. Ils ne devraient pas être liés par des instructions ni craindre la révocation de ceux qui les ont nommés et ils devraient être protégés contre la destitution (sauf dans des cas objectivement justifiés et prévus par la loi, tels que l'incapacité à remplir leurs fonctions).

L'organe de surveillance doit également respecter la sphère de compétences du management et de l'équipe rédactionnelle. Il ne devrait notamment pas intervenir dans les questions d'ordre purement opérationnel et n'exercer aucun contrôle préalable ou *ex ante* sur les programmes.

¹⁸ Voir l'art. 8 de la loi sur la radiodiffusion de service public d'Ukraine du 17 avril 2014.

Le cas ZDF

Dans son arrêt du 25 mars 2014, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a estimé nécessaire, pour garantir la liberté et le pluralisme des médias, de renforcer l'indépendance ("*Staatsferne*") et la composition pluraliste des deux organes de surveillance de la ZDF, à savoir le conseil télévisuel ("*Fernsehrat*") et le conseil d'administration ("*Verwaltungsrat*").¹⁹

La Cour a notamment exigé que le nombre de représentants de l'État ou proches de l'État (y compris les membres du gouvernement ou du parlement, les élus politiques, les représentants élus et les titulaires de postes à responsabilités dans les partis politiques), n'excède pas un tiers du nombre total de membres dans chacun des organes de surveillance.

Elle a par ailleurs estimé que le législateur devait prendre des mesures effectives pour garantir le pluralisme dans la représentation des groupes déterminants de la société, sans que l'exécutif n'exerce une influence décisive sur la sélection ou la nomination des représentants de la société civile.

En outre, l'indépendance de tous les membres des organes de surveillance dans l'exercice devait être renforcée dans l'exercice de leurs fonctions en veillant à ce qu'ils ne soient liés par aucune instruction et qu'ils ne puissent être démis de leurs fonctions que pour des raisons graves.

Enfin, la Cour a exigé du législateur qu'il garantisse un minimum de transparence pour le travail des organes de surveillance.

2.4. INDÉPENDANCE DU MANAGEMENT DES MSP

La gestion des MSP peut se trouver aux mains d'un organe "monocratique" (p. ex. un directeur général, président ou CEO) et/ou d'un organe collégial ou entrepreneurial (p. ex. un comité de direction), avec des responsabilités particulières inhérentes à sa fonction. Le terme "management" tel qu'il est utilisé dans le présent document couvre à la fois les organes monocratiques et collégiaux.

La structure du management des MSP devrait être semblable à celle de sociétés commerciales correctement gérées, avec un certain nombre de spécificités énumérées ci-après.

2.4.1. PROCÉDURES DE NOMINATION DU MANAGEMENT

Le management des MSP ne devrait pas être nommé par les pouvoirs exécutif et législatif, mais par des organes de surveillance indépendants

Des organes de surveillance indépendants doivent jouer un rôle clé dans la nomination de l'équipe de management. Ce modèle dit "décentralisé" a été adopté par une grande majorité de pays européens.²⁰ Une telle procédure présente l'avantage, par rapport à une nomination ou désignation par le gouvernement ou le parlement, d'assurer une distance par rapport aux décisions du pouvoir politique. L'hypothèse sous-jacente est que les décisions prises par des organes de surveillance indépendants sont moins politisées et plus dépendantes des compétences des candidats que les nominations effectuées directement par des organes politiques (gouvernement, président ou parlement).

¹⁹ Pour de plus amples informations, consulter le site Internet juridique de l'UER: <http://www3.ebu.ch/fr/contents/news/2014/04/german-constitutional-court-stre.html>.

²⁰ Voir Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stolte, *A comparative analysis of the freedom and independence of public service broadcasters in fourteen European countries*, MEDIADEM, Comparative Report, 2012, pp. 19-21, voir n. 1 ci-dessus. L'Italie, la Slovaquie, l'Espagne et la Roumanie constituent des exemples d'exceptions; dans le cas de cette dernière, la direction de TVR semble toujours combiner des fonctions de management et de surveillance (voir Ghinea et Avădani, n. 10 ci-dessus, p. 22). Depuis 2012, plusieurs pays européens, parmi lesquels la France et la Grèce, sont passés d'une nomination par le président ou le gouvernement à une nomination par un organe de surveillance indépendant (respectivement par le régulateur indépendant CSA et le conseil de surveillance de NERIT).

Dans tous les cas, le directeur général devrait avoir la possibilité de nommer ou de recommander des candidats pour l'équipe de management.

Les procédures de nomination doivent être claires et transparentes

Quel que soit l'organe ou la personne en charge des nominations ou des désignations, il est crucial que les procédures de sélection et de nomination soient transparentes et que les décisions soient prises sur la base de critères objectifs et soumises à l'œil critique du public. Par exemple, l'appel à candidatures devrait être publié sur le site Internet.

Sélection basée sur des critères appropriés de compétences et d'expérience professionnelles

Les exigences procédurales fondamentales relatives au processus de nomination devraient être définies par la loi, tout comme les critères matériels de sélection des candidats, notamment les compétences et l'expérience professionnelles. Diriger et gérer un organisme de médias nécessite des aptitudes particulières; des nominations pour des raisons principalement politiques peuvent avoir des effets dévastateurs sur l'ensemble dudit organisme.

Respect de la parité hommes/femmes

Dans le cas des organes de management collégiaux, il est judicieux d'exiger une représentation égale des femmes et des hommes. Dans toutes les instances, les femmes et les hommes devraient avoir un accès égal aux postes de management.²¹

Pour garantir que la nomination du directeur général (ou de l'équipe de management) soit le fruit d'un large consensus au sein de l'organe de surveillance, c'est une majorité qualifiée (par exemple les deux tiers des membres) qui devrait être requise. Le seuil ne devrait toutefois pas être trop élevé, afin de limiter les risques de blocage. Dans certains cas, le poste de directeur général reste vacant pour une durée prolongée car stricte exigence de majorité qualifiée et polarisation politique se combinent; voilà une raison de plus pour mettre de la distance entre les organes de surveillance et le pouvoir politique.

Il peut arriver que plusieurs organes coopèrent dans le cadre du processus de nomination, par exemple le conseil de surveillance (interne) du MSP et l'autorité de régulation nationale (externe). Cette démarche peut engendrer des contrôles supplémentaires, mais peut aussi, dans certaines circonstances, retarder ou compliquer le processus. En Pologne, les conseils de surveillance de TVP et PR organisent la sélection des candidats au management de leurs organismes respectifs et c'est ensuite l'autorité de régulation indépendante (KRRiT) qui nomme le management en fonction de leurs recommandations.

2.4.2. DÉFINITION CLAIRE DES COMPÉTENCES

Les activités quotidiennes doivent relever de la responsabilité exclusive du management

Il est important que les tâches et compétences du management soient clairement définies dans un instrument juridique.

Le management devrait être seul responsable des activités quotidiennes et il ne devrait en principe pas avoir à demander l'approbation préalable de personnes ou d'organes externes.

²¹ Comme l'exige la Recommandation du Conseil de l'Europe (2013) sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, ligne directrice 4. Voir également la Recommandation (2012)1 sur la gouvernance des médias de service public, principe directeur 27.

Les organes de surveillance ne doivent pas avoir un contrôle préalable sur les programmes

Le management devrait également pouvoir assumer la responsabilité éditoriale ultime des programmes de son organisme, bien que certaines responsabilités puissent être déléguées à des rédacteurs en chef. En d'autres termes, les organes de surveillance ne devraient pas pouvoir contrôler les programmes au préalable. Cette règle est ancrée dans la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance de la radiodiffusion de service public.

Il est important que le management soit lui-même prêt à défendre l'indépendance éditoriale contre toute tentative d'ingérence.

2.4.3. STATUT INDÉPENDANT

La structure de gouvernance doit protéger le management contre toute ingérence politique ou autre

Le cadre juridique et les règles internes doivent éviter au management tout risque d'ingérence politique ou autre.

Il doit être clairement établi que les membres du management exercent leurs fonctions dans le seul intérêt de leur organisme, conformément à la mission qui leur a été dévolue et qu'ils ne reçoivent aucun mandat ou instruction d'une personne ou d'un organe externe, quel qu'il soit (autre que l'organe de surveillance dans son domaine de compétence clairement défini).

Des règles strictes sont également nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts, notamment des règles d'incompatibilité et des limitations vis-à-vis d'autres fonctions pouvant être exercées par des membres du management, ainsi que vis-à-vis d'éventuels avantages qu'ils pourraient percevoir ou d'intérêts qu'ils pourraient détenir dans le cadre d'autres activités.

La durée du mandat du directeur général et/ou du comité de direction devrait être raisonnable et fixée par la loi (4 à 5 ans p. ex., avec possibilité de renouvellement).

Garanties contre les destitutions motivées par des raisons politiques

Si l'organe de surveillance doit pouvoir destituer le management lorsque celui-ci ne parvient pas à mener à bien les tâches qui lui ont été confiées ou qu'il a perdu la confiance dudit organe pour quelque raison que ce soit, il est indispensable de prévoir des garde-fous contre les destitutions motivées par des raisons politiques. Des décisions de destitution devraient notamment requérir la majorité qualifiée (les deux tiers, p. ex.) au sein de l'organe de surveillance.

Le parlement ne devrait pas pouvoir destituer le management d'un MSP, en rejetant par exemple un rapport annuel

Dans certains pays, le management peut être démis de ses fonctions si le parlement rejette le rapport annuel après que celui-ci a été présenté à la commission parlementaire compétente. Un tel système ouvre la porte à une ingérence politique excessive, sape le rôle de l'organe de surveillance, peut conduire à l'autocensure du contenu éditorial et déstabiliser le management.²² On assiste souvent, dans les pays appliquant de tels systèmes, à un renouvellement particulièrement important des directeurs généraux des MSP.

²² Voir *Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stolte*, voir n. 20 ci-dessus, p. 43.

2.5. INSTRUMENTS ET OUTILS PARTICULIERS

Un certain nombre de domaines et d'instruments requièrent une attention particulière et dans la pratique, certains outils ont prouvé leur efficacité, eu égard au renforcement de l'indépendance éditoriale ou de l'autonomie institutionnelle des MSP.

2.5.1. NORMES ÉDITORIALES ET CODES DE DÉONTOLOGIE

Les MSP doivent élaborer et publier des lignes directrices éditoriales ou des codes de déontologie

Pour renforcer l'indépendance éditoriale et l'impartialité, il est très important pour les MSP d'adopter, de mettre en œuvre et de publier des lignes directrices éditoriales ou des codes de déontologie professionnelle. Ceux-ci sont d'égale importance pour améliorer l'obligation de rendre compte et la transparence des MSP (voir le point 3.3.4 ci-dessous).

L'indépendance éditoriale doit se refléter dans la manière dont les journalistes travaillent et l'approche éditoriale indépendante, impartiale et pluraliste des MSP devrait bien entendu aussi être visible dans leurs programmes. Il convient de veiller plus particulièrement à l'impartialité des actualités et des informations.

Une solide culture journalistique de professionnalisme, d'impartialité et d'indépendance est nécessaire

S'agissant de guider et protéger les journalistes et les professionnels des médias, des lignes directrices éditoriales publiées revêtent une grande importance. Le personnel des MSP doit s'engager à respecter des normes professionnelles élevées. Des principes éditoriaux clairement énoncés et publiés peuvent également aider les rédactions à mieux résister aux pressions externes.

À cet égard, il est important que, tant qu'ils agissent en conformité avec les directives éditoriales, les journalistes et professionnels des médias soient pleinement protégés et soutenus par leur management, ainsi que par l'organe de surveillance compétent, contre toute attaque interne ou externe à l'organisme.

Le personnel des MSP ne doit pas accepter d'instructions venant de l'extérieur

Ces lignes directrices doivent contenir des engagements clairs en faveur de l'indépendance éditoriale et du pluralisme, y compris l'interdiction d'accepter des instructions de personnes ou d'organes externes à l'organisme. Elles doivent en outre garantir le respect de la diversité des points de vue et des opinions et préciser les principes permettant de réaliser des reportages impartiaux et équilibrés.

L'UER a mis au point un certain nombre de Principes éditoriaux reposant sur les Valeurs fondamentales qu'elle a définies pour les MSP. Ces principes,²³ qui peuvent aider les MSP dans l'élaboration de leurs directives éditoriales, sont l'impartialité et l'indépendance, l'équité et le respect, l'exactitude et la pertinence, ainsi que l'interaction et la redevabilité.

2.5.2. PERSONNEL ET CULTURE D'ENTREPRISE

L'autonomie dans les questions relatives au personnel est indispensable à l'autonomie institutionnelle

L'*autonomie institutionnelle* des MSP passe notamment par la liberté qui doit leur être assurée eu égard à leur personnel et ressources humaines et qu'ils devraient mettre à profit pour renforcer l'indépendance éditoriale, l'impartialité et le pluralisme.

²³ http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Editorial%20Principles_EN.pdf.

En conséquence, les recrutements devraient relever de la seule responsabilité des MSP, et aucune autre autorité de l'État ne devrait y être associée, p. ex. par le biais d'une présélection des candidats (sauf pour des raisons de sécurité, le cas échéant).

La politique de recrutement doit promouvoir la diversité au sein du personnel

Les MSP doivent adopter des règles et procédures claires pour la nomination et la promotion de leur personnel, basées sur des critères de compétence, d'intégrité et de non-discrimination. Une attention particulière devrait être accordée à la parité hommes/femmes et à la représentation des minorités. La promotion de la diversité au sein de leur personnel devrait l'un des principaux objectifs des MSP.

Les décisions ne doivent pas être influencées par le favoritisme politique

Les recrutements ou destitutions motivés par des préférences politiques doivent être évités, en particulier au niveau de la rédaction. De même, il convient aussi d'éviter les scénarios dans lesquels des journalistes sont démis de leurs fonctions pour avoir été considérés trop curieux ou pour avoir suscité des controverses.²⁴

Un niveau de protection élevé du personnel peut favoriser l'indépendance éditoriale

Des mesures destinées à renforcer le statut des journalistes et les droits des professionnels des médias peuvent être utiles à cet égard. La Déclaration du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des MSP met clairement l'accent sur la protection des professionnels des médias. Si dans certains pays, le personnel des MSP jouit d'un niveau de protection élevé, garanti par le cadre juridique ou des conventions collectives, d'autres pays présentent encore d'importants potentiels d'amélioration. Les conventions collectives ne doivent toutefois pas faire obstacle au changement, ni à une gestion efficace (voir le chapitre sur la DURABILITÉ).

Les collaborateurs des MSP doivent naturellement avoir le droit de s'associer et de prendre part à des actions syndicales légitimes, dans les limites définies par la loi pour garantir la continuité du service public.

Une culture d'entreprise au service de l'indépendance et de la diversité

De manière plus générale, il est important de promouvoir une culture axée sur les valeurs fondamentales des MSP, qui incluent l'indépendance et la diversité. Cette démarche exige un engagement à tous les niveaux, y compris des instances dirigeantes. Toute menace ou attaque contre des journalistes, ou tentative d'ingérence extérieure par exemple, appelle une réaction ferme de la part du management et de la hiérarchie interne, qui doit prendre toutes les mesures requises pour protéger ses collaborateurs.

La sécurité des journalistes avant tout

Il va sans dire que le management doit également prendre toutes les mesures préventives raisonnables pour protéger le personnel exposé à des situations dangereuses et pour s'assurer qu'il bénéficie d'une formation adaptée avant de se lancer dans des missions dangereuses.

2.5.3. AUTONOMIE EN TERMES DE MISSION ET DE FINANCEMENT

Les décisions sur la mission et le financement doivent respecter l'autonomie des programmes et la flexibilité budgétaire

Bien que l'autonomie institutionnelle des MSP soit limitée en termes de mission et de financement, puisqu'ils ne peuvent pas définir eux-mêmes leur mission ni déterminer leur financement public, il est néanmoins essentiel de protéger efficacement l'autonomie des programmes et la flexibilité financière ou budgétaire.

²⁴ Voir la déclaration de 2006 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance du service public de radiodiffusion, paragraphe 23 de l'annexe.

Il n'est certes pas opportun d'aborder ici ces questions, qui dépendent étroitement des règles européennes relatives aux aides d'État, mais il suffit de préciser qu'on ne saurait parler d'indépendance des MSP sans un système approprié, transparent et démocratique permettant de définir et d'actualiser régulièrement la mission de service public, ainsi qu'un cadre de financement adéquat et sûr garantissant aux MSP les moyens nécessaires pour remplir leur mission.

**Des garanties
sont nécessaires
pour éviter que
les décisions
politiques en
matière de mission
et de financement
ne soient utilisées
comme moyens de
pression éditoriaux**

Toute décision relative à la mission ou au niveau de financement ne devrait être prise qu'après consultation des MSP. Un certain nombre de protections juridiques doit également être mis en place pour garantir que le pouvoir décisionnel sur la mission de service public ou le financement n'est pas mis à profit pour exercer une pression politique sur les MSP ou influencer leur ligne éditoriale. Pour de plus amples détails, consulter le *Legal Focus* sur le financement public.

Le cadre juridique doit également offrir suffisamment de flexibilité aux MSP pour leur permettre d'adapter leurs programmes et services aux besoins de la société et aux évolutions du marché, et pour réaffecter les ressources en conséquence.

3. RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE

Comment garantir l'ouverture et la réactivité face aux attentes du public ?

3.1. CONCEPT DE RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

Responsabilité vis-à-vis des organes de surveillance, mais aussi du public au sens large

L'obligation de rendre compte renvoie aux mécanismes formels et informels par lesquels les MSP sont tenus de rendre des comptes. La structure de la gouvernance détermine à qui et pourquoi les MSP doivent rendre des comptes et selon quelles procédures ils doivent le faire.

Alors que l'on a pendant longtemps privilégié une responsabilité vis-à-vis des organes de surveillance sous différentes formes, ce concept a récemment été étendu à d'autres parties prenantes et au public au sens large; cette nouvelle approche exige cependant de nouveaux moyens pour permettre aux parties prenantes intéressées et au public en général de s'impliquer plus directement.

Une supervision formelle par les organes de surveillance conserve toutefois son importance et évolue également pour répondre à de nouvelles exigences, en particulier en matière de transparence.

La supervision doit être distancée du pouvoir politique

Comme le chapitre précédent sur l'INDÉPENDANCE l'a déjà souligné, la supervision doit être exercée à une distance respectable du pouvoir politique: non pas directement par des institutions élues démocratiquement, mais par des organes de surveillance indépendants. Le parlement et le gouvernement sont tenus d'instaurer le cadre juridique dans lequel évoluent les MSP, mais ils ne doivent jamais interférer dans leurs activités ou leur surveillance.

Le statut des organes de surveillance et leurs pouvoirs doivent être clairement définis par la loi

Le cadre juridique dans lequel évoluent les MSP doit clairement définir les tâches des organes de surveillance, l'étendue et les limites de leurs compétences, leur composition et leur statut et ce, plus particulièrement en termes d'indépendance et de pluralisme. Il doit également énoncer les procédures selon lesquelles la supervision est organisée, ainsi que les obligations des MSP dans ce domaine (concernant la fourniture d'informations, p. ex.). Comme cela a déjà été mentionné, les organes de surveillance ne doivent exercer aucun contrôle préalable sur les programmes.

L'exercice des droits de propriété ne doit pas compromettre une supervision indépendante

Il est important que les organes de surveillance indépendants ne voient pas le rôle central qui leur est dévolu fragilisé par des mécanismes de responsabilité parallèles ou qui se chevauchent.

Dans certains pays, des droits spéciaux sont octroyés au "fondateur" (concernant les MSP qui ont une forme d'entités publiques) ou au "propriétaire" ou "actionnaire" (dans le cas d'entités privées) des MSP. C'est souvent le Ministre des Finances qui exerce ces droits. De telles situations peuvent être conformes aux principes juridiques en vigueur dans le pays concerné, mais elles vont à l'encontre de l'indépendance dont doivent jouir les MSP par rapport à l'État, ainsi que de l'accomplissement de la mission qui leur est confiée dans l'intérêt de la société. Une solution judicieuse pour éviter cet éventuel problème consiste à créer une fondation qui, soit fournit elle-même des services de MSP (comme en Autriche), soit possède et supervise les MSP (comme en Suède).

Les MSP doivent être transparents et ouverts au public, solliciter sa réaction et y apporter une réponse

Dans les sociétés démocratiques modernes, le public doit pouvoir bénéficier d'une totale visibilité sur l'organisation et la gestion des MSP, ainsi sur la façon dont l'argent est dépensé et le travail journalistique effectué. Il y a également de la part du public une attente légitime à avoir une certaine influence sur les MSP, notamment en ce qui concerne la manière dont ils s'acquittent de leur mission de service public.

Cela signifie qu'en tant qu'institutions, les MSP doivent être transparents et ouverts et ce, bien plus que les sociétés du secteur privé. Cela signifie également qu'ils doivent agir de façon responsable et tenir compte des réactions du public. Cette approche suppose, par exemple, d'expliquer comment les décisions éditoriales sont prises, comment l'application des normes journalistiques les plus exigeantes est garantie, comment la diversité des publications est encouragée et comment les réactions du public sont prises en compte. Ainsi donc, certains MSP diffusent régulièrement des programmes sur ce sujet.

L'ouverture, tout comme l'indépendance, est très certainement une condition préalable à l'établissement d'une relation de confiance avec le public, source de légitimité importante pour les MSP.

Être connecté à la société en réseau et à l'écosystème audiovisuel

Être connecté aux réseaux de personnes, de communautés, d'organisations culturelles et de la société civile est primordial dans le nouveau monde des médias, qui se caractérise par une personnalisation des services et la participation plus active des utilisateurs en tant que contributeurs et co-créateurs. Par ailleurs, dans le monde numérique, les MSP font partie de l'économie créative et de l'écosystème audiovisuel, au sein desquels ils doivent être à même de nouer des partenariats et des alliances avec d'autres créateurs et distributeurs de contenus d'utilité publique.

3.2. ORGANES DE SURVEILLANCE DES MSP

La supervision principale incombe à un organe de surveillance indépendant

Bien qu'il existe, à travers l'Europe, une grande variété de systèmes de supervision des MSP, conformes aux différents mécanismes et traditions juridiques, politiques et culturels, il n'existe généralement *qu'un seul organe de surveillance*. Cet organe est appelé ici "organe de surveillance", bien que différents termes puissent être utilisés au plan national (conseil, fondation, autorité, etc.). Peuvent venir s'y ajouter des organes de surveillance spécialisés, dans des domaines particuliers (surveillance financière par une cour des comptes p. ex., voir ci-dessous).

L'organe de surveillance doit représenter les intérêts du public. Il doit se conformer au cadre juridique en vigueur, et plus particulièrement à la mission de service public telle qu'elle est définie par la loi. Il exerce par ailleurs un rôle de garant de l'indépendance et du pluralisme des MSP.

Organes de surveillance internes et externes

Les organes de surveillance peuvent être internes ou externes aux MSP

Dans un grand nombre de pays, la principale fonction de surveillance est exercée par des instances dirigeantes qui font partie intégrante de du MSP proprement dit; c'est ce qu'on appelle le "modèle interne".²⁵ Tel est le cas par exemple du *BBC Trust* au Royaume-Uni, du Conseil d'administration d'YLE en Finlande et des conseils de radiodiffusion de l'ARD et la ZDF en Allemagne. D'autres pays ont mandaté des organes externes pour assurer la surveillance des MSP. Il peut s'agir des autorités de régulation nationales indépendantes du secteur audiovisuel ou d'organes spécifiquement créés pour les MSP (une fondation p. ex., comme en Suède, voir le point 3.7 ci-dessus), ou encore d'autres entités qui exercent des droits de propriété pour le compte de l'État sur lesdits MSP.

²⁵ Psychogiopoulou, Anagnostou, Craufurd Smith and Stolte, voir n. 18 ci-dessus, pp. 22-26.

Le modèle de surveillance interne, dans lequel l'instance dirigeante fait partie de l'organisme, comme dans les entreprises publiques, est quelquefois critiqué au motif que l'organe de surveillance risque de devenir trop proche de l'organisme qu'il supervise. D'un autre côté, un organe externe régulant l'ensemble du marché de l'audiovisuel peut ne pas être le mieux placé pour surveiller le management et prendre des décisions stratégiques dans l'intérêt des MSP. Il est toutefois possible de trouver un compromis en confiant la fonction principale de surveillance à un organe interne et la surveillance de la conformité juridique à un organe externe, ou en créant un organe de surveillance spécifique pour les MSP, séparé à la fois du MSP et de l'autorité de régulation.

En réalité, la plupart des systèmes sont un mélange de surveillance principale interne et de surveillance par des organes externes (c'est notamment le cas de l'*Ofcom*, régulateur indépendant qui complète le rôle du *BBC Trust* au Royaume-Uni).

Les organes de surveillance ont besoin de leurs propres personnel et ressources

Que les organes de surveillance soient internes ou externes, il est important de garantir leur indépendance vis-à-vis du gouvernement (ainsi que des pouvoirs politique et économique), mais aussi du management des MSP et du personnel qu'ils supervisent. Pour être indépendants, les organes de surveillance doivent disposer de leurs propres personnel et ressources. Ils doivent en outre pouvoir faire appel à des experts externes.

Composition des organes de surveillance

Choix entre des organes de surveillance restreints sélectionnés en fonction des compétences ou des organes plus larges reflétant la diversité de la société

Il existe globalement deux modèles de composition des organes de surveillance en Europe: des organes restreints avec des membres retenus principalement pour leurs aptitudes, et des organes plus importants avec des membres essentiellement sélectionnés dans l'intérêt de la diversité.

La plupart des pays disposent d'organes de surveillance relativement restreints, composés de 8 à 12 membres, comparables à des sociétés commerciales de taille similaire. Les membres sont choisis en fonction de leur expérience professionnelle et de leurs compétences (dans les domaines du management, des médias, du journalisme, de la culture, de la technologie, des finances, de la comptabilité, ou de la réglementation, p. ex.), qui, dans l'idéal, doivent se compléter. Une certaine parité hommes/femmes est aussi souvent exigée. D'autres pays ont opté pour des organes de surveillance plus larges, afin de mieux représenter les différents groupements d'intérêt et de refléter la diversité de la société.

La responsabilité des MSP consistant à accorder une attention particulière aux besoins des groupes minoritaires devrait se retrouver dans une représentation appropriée de ces groupes au sein des organes de surveillance ou de conseil.²⁶ Cette démarche peut se traduire par la présence de représentants notamment des principales minorités ethniques ou linguistiques au sein de l'organe de surveillance ou des organes qui dispensent leurs conseils en matière de programmes (voir le point 3.3.2 ci-dessous).

Procédures de travail

Garantir l'indépendance, le pluralisme et le professionnalisme

Les procédures de nomination et de désignation, ainsi que les garanties de l'indépendance, du pluralisme et du professionnalisme dans la composition de ces organes ont déjà été examinées au chapitre sur l'INDÉPENDANCE, tout comme la protection du statut indépendant de leurs membres, la durée de leur mandat, les règles d'incompatibilité et les conflits d'intérêts.

²⁶ Voir la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la mission des MSP dans la société de l'information, principes directeurs 8 et 9.

Le président et le vice-président peuvent soit être nommés selon une procédure spéciale régie par la loi, soit être élus par le conseil de surveillance proprement dit. Ce dernier doit édicter ses règles et procédures internes propres, dans le respect de la loi. Des réunions doivent être organisées autant de fois que nécessaire, mais au moins quatre fois par an. Si nécessaire, des délibérations doivent en outre pouvoir se tenir à court terme sur convocation.

Compensation prévue dans la loi et montant rendu public

Il est normal que les membres de l'organe de surveillance perçoivent une compensation ou une rémunération pour leur travail et le temps qu'ils consacrent à l'exercice de leurs fonctions. La loi doit clairement établir les critères de rémunération ou d'octroi d'autres avantages, et les montants perçus doivent être publiés chaque année.

L'organe de surveillance doit communiquer avec le public et travailler en toute transparence

En principe, les activités de l'organe de surveillance doivent être aussi accessibles et transparentes que possible. Dans la mesure du possible, ses réunions doivent être publiques et les procès-verbaux et décisions publiés. L'organe de surveillance doit en effet communiquer avec le public, le cas échéant en organisant des auditions et des consultations.

3.3. MÉCANISMES COMPLÉMENTAIRES POUR RENFORCER LA RESPONSABILITÉ

3.3.1. ORGANES DE SURVEILLANCE SPÉCIALISÉS

Audit externe par une cour des comptes ou un organe similaire

Comme cela a déjà été mentionné, la fonction de supervision générale est souvent complétée par des formes de supervision plus spécialisées.

Bon nombre de pays ont en effet instauré un système de contrôle financier spécifique effectué par une cour des comptes indépendante ou une institution similaire, qui doit notamment veiller à ce que les fonds publics soient utilisés correctement et à bon escient. Un tel contrôle financier peut en outre venir compléter la vérification des comptes effectuée par une société d'audit externe.

Notamment dans les cas où c'est un organe interne qui assume la fonction de supervision principale, une supervision secondaire "juridique" et limitée au contrôle de la conformité légale ("*Rechtsaufsicht*" dans le système juridique allemand, p. ex.), peut être mise en place et confiée à un organe externe. Cette supervision juridique peut être exercée par l'autorité de régulation de l'audiovisuel (c'est notamment le cas en Finlande), par un organe spécifique (comme la Commission de radiodiffusion en Suède), ou par le gouvernement (p. ex. en Allemagne). L'intervention du gouvernement ne devrait toutefois avoir lieu qu'à titre exceptionnel, lorsque l'organe de surveillance a clairement échoué dans sa mission.

3.3.2. CONSEILS/PANELS D'AUDIENCE RÉGIONAUX

Réactions des panels d'audience

Certains cadres juridiques prévoient des organes de conseil spéciaux sur des questions liées aux programmes; ainsi donc, le *BBC Trust* est conseillé par des "*Audience Councils*" pour l'Angleterre, l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles. Dans d'autres pays (comme la Suède et l'Autriche), les MSP ont créé, sur une base volontaire, des panels d'audience informels dans différentes régions. En Suisse, le service public de radiodiffusion est conseillé dans chaque région linguistique par des associations régionales qui sont ouvertes au grand public. En Allemagne, les conseils des différents organismes de l'ARD, organisés à l'échelle régionale, comptent des sous-comités qui remplissent ce rôle.

3.3.3. MÉDIATEUR OU STRUCTURE SIMILAIRE

**Un médiateur
ou une structure
similaire pour servir
d'interface avec le
public**

Dans certains pays (au Danemark, en Slovénie, en Espagne ou en Suisse, p. ex.), des médiateurs ou "défenseurs" des utilisateurs ont été nommés au sein des MSP. Bien que leur rôle exact et leur statut puisse varier d'un pays à l'autre, ils disposent normalement d'un certain degré d'autonomie et une partie de leur fonction consiste à traiter les réclamations et suggestions du public, principalement par rapport au contenu des programmes. Ils peuvent aussi enquêter sur des cas d'infractions aux directives éditoriales ou aux codes de déontologie. Ils n'ont en principe aucun pouvoir de décision, mais n'en jouent pas moins un rôle de conseil à la fois en interne et vis-à-vis de l'extérieur. Au sein de l'organisme, ils peuvent émettre des recommandations, sensibiliser les concepteurs de programmes à certaines problématiques et rappeler l'importance de la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Ils communiquent généralement avec le public via un site Internet prévu à cet effet ou dans le cadre d'un créneau qui leur est alloué dans la grille des programmes.

Un tel système existe en France. *France Télévisions* a nommé des médiateurs pour les actualités et l'information ainsi que pour les programmes de télévision en général. Ils servent d'interface avec les téléspectateurs et jouent un rôle essentiel dans le dialogue et les débats avec le public. Les médiateurs donnent leur opinion sur des cas particuliers et peuvent décider de rendre certaines opinions publiques. Ils peuvent également intervenir à l'écran. Un système comparable a été instauré chez *Radio France*.

Dans d'autres pays, c'est l'organe de surveillance qui est chargé de traiter les réclamations (tel que le *BBC Trust*, dont l'*Editorial Standards Committee* traite les recours contre les décisions du management de la BBC concernant certaines réclamations).

3.3.4. LIGNES DIRECTRICES INTERNES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE

**Des lignes
directrices à
l'intention des
journalistes et des
concepteurs de
programmes**

L'importance des *directives éditoriales et des codes de conduite* a déjà été soulignée au chapitre INDÉPENDANCE. Ces instruments revêtent également une importance fondamentale s'agissant d'améliorer la qualité et l'obligation de rendre des comptes, et peut être utilisé par le public et d'autres parties prenantes comme critère de référence pour évaluer le travail des journalistes et les programmes des MSP.

Pour être efficaces et crédibles, les directives doivent reposer sur un mécanisme d'évaluation interne. Un médiateur (voir le point 3.3.3 ci-dessus) ou un organe interne impliquant les concepteurs de programmes²⁷ peut aussi jouer un rôle important dans ce contexte. Les erreurs éditoriales sont inévitables et doivent être traitées en conséquence. Elles doivent être examinées et corrigées et des excuses présentées si nécessaire.

Les normes éditoriales et de production peuvent aider non seulement le personnel et les collaborateurs externes des MSP, mais aussi les producteurs indépendants auxquels sont commandées des productions (voir p. ex. les *Editorial Guidelines*²⁸ de la BBC). Des systèmes internes de contrôle de la qualité peuvent aussi être utilisés pour souligner l'utilité publique que revêtent pour la société les programmes et services des MSP (voir le chapitre sur la DURABILITÉ).

**Des systèmes de
contrôle internes
pour les audits
financiers, la gestion
du risque et la
conformité juridique**

Les systèmes de contrôle internes font partie inhérente des pratiques modernes de management et existent dans la plupart des sociétés commerciales privées.

²⁷ Certains MSP allemands (comme la NDR, la SWR et la WDR) ont adopté des statuts éditoriaux qui définissent les droits de participation des concepteurs de programmes aux questions relatives aux programmes, ainsi que les organes et procédures permettant de résoudre les conflits entre les journalistes et leurs supérieurs sur de telles questions.

²⁸ <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/>. Ces lignes directrices étaient préalablement nommées "Producer Guidelines".

Ils doivent notamment s'articuler autour d'un *système d'audit interne*, avec une fonction d'audit interne dédiée et, le cas échéant, un comité d'audit faisant partie du comité de direction. Ce système devrait être complété par un mécanisme de gestion des risques qui porte aussi sur la conformité juridique. Pour être efficace, de tels systèmes de contrôle interne doivent reposer sur un certain nombre de lignes directrices internes.

**Des procédures
d'appel d'offre
claires et
transparentes**

Une importance particulière doit être conférée à la manière dont les MSP organisent et contrôlent leurs activités d'attribution de marchés et à leur transparence vis-à-vis de fournisseurs potentiels de biens et services, notamment les producteurs et travailleurs indépendants. En principe, les règles et procédures s'appliquant aux contrats relatifs aux programmes (p. ex. l'acquisition ou la commande de programmes et autres matériels de programmes) sont différentes de celles qui s'appliquent aux contrats d'approvisionnement pour d'autres biens et services. Dans le premier cas, une attention particulière doit être accordée à l'indépendance éditoriale et aux questions culturelles ou sociales, tandis que dans le second cas, les MSP sont souvent soumis aux règles européennes ou nationales relatives aux marchés publics. Les MSP devraient donc préciser leurs processus d'achat en conséquence, et veiller à ce que toutes les opportunités et appels d'offre pertinents soient publiés, de préférence dans une rubrique dédiée de leur site Internet.²⁹

3.4. OUVERTURE ET CAPACITÉ DE RÉACTION

**Transformer
la culture
organisationnelle et
le leadership pour
renforcer l'ouverture
et la réactivité**

Les citoyens sont en droit d'attendre de "leurs" MSP qu'ils soient:

- "transparentes et ouvertes" quant à leur mode de gestion et à la manière dont ils s'acquittent de leur mission et interagissent avec le public et les autres parties prenantes;
- "réactifs et responsables", dans leur façon d'intégrer les réactions du public et des parties prenantes, et dont ils appliquent les normes éditoriales et de production les plus élevées.

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des MSP met clairement l'accent sur ces aspects, qui sont considérés comme essentiels à l'instauration d'une nouvelle culture opérationnelle.

3.4.1. INFORMATIONS ACCESSIBLES AU PUBLIC

S'agissant de la publication d'informations les concernant et concernant leurs processus et décisions, les MSP doivent prendre les devants. Toutes les informations pertinentes devraient en effet être publiées sur leur site Internet, sans attendre que la demande en soit faite.

**Publication d'un
rapport annuel**

Les MSP sont soumis à une obligation formelle de publier des rapports annuels qui doivent comprendre un minimum d'informations. Dans la pratique, ces rapports annuels sont également utilisés pour faire la promotion de l'organisme et, plus largement, de ses services et réalisations. Ils servent souvent de base à un débat politique plus large sur le rôle, la mission et le financement des MSP, par exemple au parlement. Les rapports annuels ne devraient cependant pas être soumis à l'approbation du parlement; de même, leur rejet éventuel ne devrait pas automatiquement entraîner la destitution de la direction (voir le point 2.4.3 ci-dessus).

²⁹ Voir par exemple <http://www.bbc.co.uk/supplying/opportunities/>

Création d'un espace dédié sur le site Internet réunissant toutes les informations pertinentes

Les MSP ne doivent pas se contenter de publier un rapport annuel, ils devraient aussi publier régulièrement toutes les informations pertinentes les concernant, sur tous les supports appropriés et notamment via un espace dédié sur leur site Internet. Il s'agirait d'un espace où le public et les parties intéressées pourraient trouver, par exemple, des informations sur les politiques internes, règles et procédures en matière éditoriale (y compris les réclamations), mais aussi sur les appels d'offre ou le recrutement.

Adoption de normes élevées en matière de transparence

Les MSP doivent respecter des normes élevées en matière de divulgation et de transparence. Les informations communiquées dans leurs rapports annuels et sur leurs sites Internet devraient être d'un niveau comparable à celui exigé, dans chaque pays, des sociétés commerciales cotées en Bourse. L'OCDE a également publié ses "Principes de gouvernement d'entreprise", qui incluent des règles en matière de divulgation et de transparence et qui ont inspiré à certains pays des réglementations et codes d'autorégulation.³⁰

Liste des informations à divulguer

Les éléments suivants sont susceptibles d'être publiés:³¹

- cadre juridique et structure de gouvernance (y compris organe(s) de surveillance)
- membres des comités de direction et des organes de surveillance (incluant les compétences requises, le processus de sélection/nomination, les rôles et fonctions)
- résultats financiers et opérationnels, incluant les coûts et les systèmes de financement pour l'accomplissement de la mission de service public
- facteurs de risque prévisibles
- rapport d'audit
- sources de financement (p. ex. redevance, financement direct de l'État, recettes commerciales)
- allocation des fonds aux différentes activités
- rémunération des cadres supérieurs (c.-à-d. directeur général et membres du comité de direction, collectivement ou individuellement) et des membres de l'organe de surveillance
- mission de service public (dévolue au MSP)
- objectifs fixés par le management
- lignes directrices éditoriales (codes de déontologie et normes en matière de programmes)
- règles, processus et opportunités concernant les appels d'offre
- autres politiques (p. ex. recrutement, parité hommes/femmes, diversité)
- liste des services et évaluation de l'accomplissement de la mission
- évaluation de la réalisation d'autres objectifs (y compris le rapport sur la parité hommes/femmes)
- contribution à la société, à la lumière d'une série d'indicateurs (voir le chapitre consacré à la DURABILITÉ ci-dessous)
- points de contact et canaux d'interaction (p. ex. médiateur) vers lesquels le public et les autres parties prenantes peuvent se tourner (également en ce qui concerne les réclamations et le droit de réponse)

³⁰ Voir: <http://www.oecd.org/fr/daf/ae/principesdegouvernementdentreprise/31652074.PDF>.

³¹ Basés sur les Recommandations du Conseil de l'Europe, les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (2004), le Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise (2014), le projet de l'UER "Assessing Transparency" (2015), réalisé par le Service d'Analyse Médias.

3.4.2. INTERACTION AVEC LE PUBLIC ET D'AUTRES PARTIES PRENANTES

Développer un dialogue actif avec le public

Comme mentionné précédemment, les MSP doivent nouer et entretenir un dialogue actif et riche de sens avec leur public, les citoyens et d'autres parties prenantes. Ils doivent donc considérer que solliciter les réactions du public et gérer les relations avec les autres parties prenantes font partie de leurs obligations.

Utilisation d'outils en ligne et des réseaux sociaux

Cet aspect peut prendre la forme de consultations et d'études formelles et informelles, passant par exemple par l'utilisation d'outils en ligne ou encore l'organisation, au niveau local, d'événements et d'auditions. Le recours aux médias et réseaux sociaux ne doit pas non plus être négligé.³² Il est important de créer des canaux de communication ou un "espace public", où hommes politiques et groupements d'intérêt, mais aussi citoyens ordinaires, peuvent exprimer leurs points de vue et leurs attentes par rapport aux activités des MSP.

Les médias sociaux sont devenus une composante naturelle du journalisme et permettent d'engager facilement la discussion avec le public. En s'ouvrant aux médias sociaux, en allant à la rencontre du public, et plus particulièrement des jeunes, les MSP peuvent aussi prendre de l'importance aux yeux de ceux avec lesquels ils n'entretenaient jusqu'alors aucun lien.

Mieux comprendre le public

Échanger avec le public et recueillir ses réactions sous différentes formes sont autant de moyens qui devraient aider les MSP à mieux comprendre les besoins et attentes des citoyens et des autres parties prenantes à leur égard, à évaluer leurs propres performances et à en tirer les conclusions qui s'imposent.

Traiter systématiquement les réactions du public et en communiquer les conclusions

Il est bien évidemment essentiel que les MSP répondent aux avis qui leur sont adressés et qu'ils communiquent leurs conclusions et les intègrent dans leur stratégie. Cette démarche doit cependant se faire d'une manière crédible et visible. Cela peut consister à expliquer des décisions éditoriales contestées ou décrire la manière dont l'offre éditoriale future tiendra compte des critiques formulées. Dans certains cas, il peut aussi être possible d'inviter le public à participer aux processus décisionnels.

Dans la mesure où les consultations du public revêtent pour la plupart un caractère informel et qu'elles sont à l'initiative du MSP et de son personnel, il est important que l'interaction avec le public et d'autres parties prenantes fasse véritablement partie de la culture d'entreprise, ce qui peut nécessiter un changement de mentalité se traduisant par une ouverture et une capacité à réagir renforcées. Il convient donc de partager les enseignements tirés de telles expériences, qui peuvent faire l'objet d'une formation continue, notamment pour les membres de la rédaction.

Envisager un "campus des médias"

Certains MSP ont également commencé à ouvrir leurs locaux ou à les sous-louer à d'autres organisations actives dans des secteurs apparentés (p. ex. universités, instituts de recherche, start-ups et autres sociétés du monde des médias, de l'Internet, des secteurs de l'innovation et de la technologie). Il est ainsi possible de créer un "campus des médias" et d'encourager les échanges, la coopération, les synergies et les partenariats. Il existe deux exemples concrets de ce type de projet, développés par YLE en Finlande: "Pasila Studio" à Helsinki et "Mediapolis" à Tampere.³³

³² L'unité Médias en ligne de l'UER a créé "Social Newsroom", un espace de collaboration qui permet aux Membres de partager leurs connaissances et de discuter des bonnes pratiques et des défis que les MSP doivent relever en ayant recours aux médias sociaux; elle organise également un "Social Media Trends Annual Workshop". Voir : <http://www.3.ebu.ch/fr/about/media-online>.

³³ Mediapolis est un campus international situé à Tampere, qui se concentre sur la production de contenus ainsi que sur les technologies de l'information et de la communication, et qui rapproche les entreprises et les étudiants, voir <http://www.mediapolis.fi/en/about/>.

Le manuel SR (Sveriges Radio) des médias sociaux pour les journalistes

Les médias sociaux font désormais partie de la vie quotidienne dans le monde entier.

La Suède compte parmi les pays où les réseaux sociaux ont rapidement fédéré un nombre très élevé d'utilisateurs. SR (Sveriges Radio) a été l'un des premiers MSP à utiliser les médias sociaux comme outil de communication avec son public. En 2013, l'organisme a publié un guide baptisé "*Social Media Handbook*" (uniquement disponible en anglais) à l'attention des journalistes travaillant pour des MSP.³⁴ Cet ouvrage a été écrit par des membres expérimentés du personnel de SR.

Les médias sociaux peuvent être utilisés pour diffuser des contenus d'intérêt public, élargir des réseaux, acquérir de nouvelles connaissances et recevoir une aide précieuse pour les activités journalistiques.

³⁴ http://sverigesradio.se/press/bilder/swedishradio2013_socmed.pdf.

4. DURABILITÉ

Comment évaluer la contribution des MSP à la société et faciliter l'innovation?

Pour les MSP, le principe de durabilité ne se réfère pas seulement à leur capacité à remplir leur mission et à jouer un rôle crucial dans les sociétés démocratiques européennes: il a également trait à leur capacité à s'adapter et à répondre aux nouvelles technologies, aux défis sociaux et politiques et à devenir un élément charnière en matière d'innovation et de créativité.

Pour y parvenir, les MSP doivent disposer des moyens nécessaires pour continuer à mener leurs activités traditionnelles tout en innovant dans des domaines tels que la technologie, les contenus, les structures organisationnelles et le personnel.

4.1. LA CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ

4.1.1. CONCEPT DE CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ

Impact positif des MSP sur la société en général

Le concept de contribution à la société englobe non seulement une définition claire et dynamique du rôle et de la mission des MSP et l'évaluation de leurs performances dans l'accomplissement de leur mission, mais aussi leur valeur pour la société dans un sens plus large.

En effet, pour renforcer la légitimité et la pertinence des MSP, il est également nécessaire de démontrer leur apport global à la société. Ce ne sont pas uniquement des fournisseurs de contenus et leurs différentes activités peuvent avoir un impact sur de nombreux aspects de la société (p. ex. l'emploi ou l'environnement). Cette approche ne concerne pas seulement le rendement ou les performances, mais aussi l'effet positif des activités des MSP sur la société en général. On doit par conséquent évaluer la manière dont d'une part, les MSP accomplissent leur mission et d'autre part, développent leur responsabilité sociale d'entreprise, ainsi que leurs activités annexes (p. ex. projets d'éducation aux médias numériques ou innovation technologique).

4.1.2. ACCOMPLISSEMENT DU RÔLE ET DE LA MISSION DES MSP

Une mission de service public dans l'intérêt de la société

Le concept même de MSP présuppose qu'ils doivent servir l'intérêt public. Les MSP peuvent être considérés comme "appartenant" au public et la relation qu'ils entretiennent avec lui est souvent qualifiée de "pacte". La mission des MSP est définie en fonction des besoins de la société dans son ensemble et non pas uniquement d'intérêts commerciaux.

Le Protocole d'Amsterdam dispose qu'il incombe à chaque État membre de mettre en place et d'organiser son système de radiodiffusion de service public et de définir sa mission d'intérêt public en fonction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.

Toute évaluation de la valeur des services des MSP pour la société est par conséquent inhérente au processus de définition et d'adaptation de la mission de service public, qui fait partie intégrante du cadre juridique des MSP. De telles évaluations peuvent être plus ou moins formalisées, selon les procédures choisies (qui peuvent être d'ordre juridique ou autres), mais il existe en principe toujours un débat public et une consultation ouverte qui permet à toutes les parties prenantes d'exprimer leur point de vue.

Tous les pays européens ont défini, à des degrés divers, la mission dévolue à leurs organismes de médias de service public, ainsi que les moyens nécessaires pour remplir cette mission. En accord avec les différentes traditions juridiques nationales, la mission de service public est définie par la loi, au sens formel du terme, ou par un acte équivalent (p. ex. la *BBC Charter*), qui peut être accompagné d'un instrument complémentaire (p. ex. un décret, un contrat de gestion ou une licence), qui spécifie la nature des obligations de service public.

La définition de la mission de service public doit être flexible, dynamique et adaptée au nouvel environnement numérique

Conformément à la Communication de 2009 sur la radiodiffusion, la définition de la mission de service public doit être aussi précise que possible. L'étendue des services de MSP devrait être claire pour toutes les parties prenantes, tout en offrant suffisamment de flexibilité pour adapter rapidement les activités de service public aux nouveaux développements. La mission devrait être en outre réexaminée à intervalles réguliers, tout comme les moyens et les instruments (notamment juridiques, techniques, financiers et organisationnels) pour l'accomplir, afin de faire en sorte que les MSP répondent de façon appropriée aux attentes de toutes les franges du public. Il est également nécessaire de concilier une définition claire de la mission avec le respect de l'indépendance éditoriale des MSP et leur autonomie en matière de programmes (voir le chapitre INDÉPENDANCE ci-dessus).

Nouveaux services audiovisuels

C'est en modifiant la loi ou en créant un instrument juridique en lien avec la mission de service public que certains nouveaux services de MSP (p. ex. en ligne) peuvent être introduits. Certains pays européens ont adopté une procédure d'évaluation préalable spécifique pour déterminer si certains services audiovisuels nouveaux importants proposés par les MSP présentent une utilité pour la société, conformément aux critères mentionnés dans le Préambule du Protocole d'Amsterdam, c.-à-d. s'ils répondent aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, tout en tenant aussi dûment compte de leur impact sur le marché.

Cette procédure repose sur ce qu'il convient d'appeler le test "*ex ante*" (également connu sous le nom de "test d'Amsterdam"), que la Commission avait présenté dans sa Communication de 2009 sur la radiodiffusion. Cette dernière propose un processus d'évaluation des nouveaux services de médias et énonce expressément que "c'est à l'État membre qu'il appartient de choisir le mécanisme le mieux approprié",³⁵ compte tenu des différents systèmes constitutionnels en vigueur dans toute l'Europe. Par ailleurs, "les États membres pourront élaborer une procédure proportionnée à la taille du marché et à la position sur le marché de l'organisme public de radiodiffusion."³⁶

Pas de frein à l'innovation et au lancement de nouveaux services en ligne

Pendant, si un test *ex ante* spécifique est mis en place par un État membre, il ne doit pas être trop contraignant, parce que cela risque de freiner l'innovation et d'empêcher le lancement de nouveaux services en ligne, qui sont nécessaires pour être compétitif dans un contexte de mondialisation croissante.

Le financement des MSP doit être lié à leur mission

Il est particulièrement important, pour les MSP, de disposer d'un financement suffisant qui couvre leur mission, financement qui devrait être évalué dans le cadre d'un processus parallèle. Le niveau de financement doit être stable et ne devrait pas changer tous les ans de manière imprévisible. Il doit être suffisant, approprié et planifié sur le long terme. Il doit permettre aux MSP d'accomplir leur mission, de garantir la continuité du service, d'introduire de nouvelles technologies et de planifier de nouveaux services afin de répondre aux nouvelles exigences du public (voir le *Legal Focus* sur le financement public).

³⁵ Paragraphe 86, voir n. 16 ci-dessus.

³⁶ Paragraphe 89, voir n. 16 ci-dessus.

De plus, les MSP ont eux-mêmes l'obligation d'évaluer leurs performances et de rendre compte de l'accomplissement de leur mission et de leurs activités.

Ainsi donc, France Télévisions doit présenter chaque année devant les commissions des affaires culturelles et des finances du Parlement un rapport d'exécution de son contrat d'objectifs et de moyens (fixé pour 5 ans). Ce rapport permet au CSA d'établir un bilan annuel du respect par FTV de sa mission de service public telle que décrite dans son cahier des charges (qui est adapté chaque année par décret du Gouvernement).

4.1.3. ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES MSP À LA SOCIÉTÉ

Développer le concept de contribution à la société peut renforcer la légitimité des MSP

Évaluer la contribution à la société va cependant au-delà de la simple évaluation des performances des MSP et est à mettre en lien avec les différents effets positifs qu'exercent les MSP sur la société dans son ensemble: les individus, les communautés, mais aussi l'écosystème et l'industrie médiatiques. Cela inclut, par exemple, les effets sur l'emploi, les industries créatives, la diversité des expressions culturelles, le pluralisme des médias, la formation d'une citoyenneté éclairée, l'éducation aux médias, la santé publique ou encore l'environnement. L'idée, c'est que les MSP représentent bien plus que des programmes et services mesurés en termes de part de marché et de pénétration. Dans un environnement de plus en plus compétitif, les MSP doivent se différencier, offrir un meilleur rendement et être plus performants.

L'un des défis fondamentaux est d'identifier les principaux domaines (p. ex. social, culturel, environnemental et technologique) dans lesquels ils peuvent apporter une valeur ajoutée, produire des contenus de qualité et contribuer d'une quelconque manière à la société dans son ensemble.³⁷ Développer le concept de contribution à la société n'offre pas seulement un instrument efficace pour l'évaluation de la réussite et la définition de priorités en matière de programmes et services des MSP. Cela peut aussi aider à déterminer l'affectation des ressources et renforcer la légitimité des activités des MSP.

Les MSP doivent définir des mécanismes internes pour évaluer leur contribution à la société

Un certain nombre de mesures peuvent être établies par les MSP eux-mêmes afin de renforcer l'intérêt public pour leurs activités et de démontrer leur contribution à la société. Certains MSP ont d'ailleurs déjà commencé à le faire. Ces mesures peuvent notamment inclure:

- des critères définissant clairement l'utilité pour la société;
- des indicateurs de performance;
- des systèmes internes de contrôle de la qualité;
- des systèmes de surveillance efficaces.

Démontrer la contribution des MSP à l'industrie, l'économie, la technologie et l'éducation, ainsi que leur impact positif sur la société, les individus et les communautés constitue un véritable défi. Par exemple, certaines des caractéristiques des contenus radio-télévisés, telles que la "qualité" et la "créativité", ne sont pas facilement quantifiables en termes économiques ou monétaires.

³⁷ Voir les activités de développement durable de France Télévisions: http://www.francetelevisions.fr/engagements/developpement_durable.php

L'UER a donc mis au point un instrument permettant de réaliser des autoévaluations et/ou des examens par les pairs et, ce faisant, d'évaluer les performances de ses Membres à la lumière des Valeurs fondamentales des MSP. Parallèlement, le projet "*Contribution des MSP à la société*" (qui prend appui sur la stratégie VISION2020 de l'UER et qui est en cours de réalisation) fournit une série d'indicateurs permettant d'évaluer l'apport des MSP à la société et d'en rendre compte.

Il est essentiel que les MSP démontrent ce qu'ils apportent à la société

Les MSP doivent impérativement faire connaître au public ce qu'ils apportent à la société. À cet égard, la présentation d'informations fondamentales revêt une grande importance, dans la mesure où elle offre une vue d'ensemble précise des performances et de l'évolution de l'organisme. Il devrait s'agir d'informations sur les activités et l'accomplissement de la mission et les avantages qu'en tirent les citoyens et la société dans son ensemble. Publier ces informations, dans le cadre d'un rapport annuel ou d'un compte-rendu sur l'utilité publique comme le fait l'ORF, devrait faire partie de la stratégie de communication de tous les MSP.

Les MSP doivent également expliquer leur rôle et leur mission aux citoyens, et plus particulièrement aux jeunes générations, et mener des initiatives de marketing visant à renforcer la visibilité de leur marque et à faire clairement connaître les valeurs qui y sont rattachées.

Rapport annuel de la BBC

Chaque année, la BBC rend compte de ses activités aux foyers qui s'acquittent de la redevance et au public dans son ensemble, dans son rapport et ses comptes annuels (*Annual Report and Accounts*).³⁸ Le rapport annuel comprend deux parties. La première, intitulée "*BBC Trust's review and assessment*", est une évaluation des performances de la BBC au cours de l'année écoulée. La seconde partie, "*BBC Executive's report*", rend compte de ses propres performances. Ces deux rapports sont publiés sur le site Internet de la BBC.

Le *BBC Trust* est tenu d'examiner tous les cinq ans les performances des services de la BBC et de ses autres activités. Chaque audit repose sur un certain nombre d'éléments: audience cumulée, qualité, impact et optimisation des ressources ("RQIV").³⁹

Toujours au Royaume-Uni, l'*Ofcom* effectue un audit général de tous les radiodiffuseurs de service public.⁴⁰

ORF : rapport d'utilité publique

En Autriche, l'ORF a lancé un certain nombre d'initiatives⁴¹ sur la façon de mesurer l'apport des MSP à la société, qui incluent les éléments suivants: qu'entend-t-on par "qualité distinctive", comment nouer un dialogue avec le public sur la qualité des médias, comment instaurer un système interne de contrôle de la qualité, et en lien avec l'évaluation externe: comment souligner la valeur publique de l'ORF et la faire connaître.

En matière d'utilité pour la société, l'ORF axe ses efforts sur la publication de rapports d'intérêt public réalisés avec l'appui de panels d'audience et d'experts, qui fournissent des indications sur la façon de faire évoluer programmes et processus internes.

³⁸ <http://www.bbc.co.uk/annualreport/2014/home>.

³⁹ http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_practice.html.

⁴⁰ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/reviews-investigations/public-service-broadcasting/annrep/psb14/>.

⁴¹ Ces initiatives sont disponibles sur le site Internet de l'ORF centré sur l'intérêt public: <http://zukunft.orf.at>.

4.2. INNOVATION

4.2.1. CONCEPT D'INNOVATION

Que signifie le concept d'innovation pour les MSP? De quelle manière le nouvel environnement médiatique numérique touche-t-il le management et la gouvernance des MSP? Est-ce que cela signifie passer de radiodiffuseurs traditionnels, qui sont souvent des organismes centralisés et hiérarchisés selon une approche descendante, à des organismes plus ouverts, participatifs et réactifs? Comment adapter, là où c'est nécessaire, les structures organisationnelles, les processus et le personnel aux nouveaux enjeux technologiques et sociétaux, à la mondialisation du marché et à la convergence?

L'innovation est un concept qui peut être interprété de plusieurs façons. Dans le langage quotidien, l'innovation est souvent utilisée en tant que synonyme d'invention, de changement, de nouveauté ou de transformation. Certes, l'innovation implique l'introduction de quelque chose de nouveau, mais ce qui est nouveau n'est pas nécessairement une invention et peut être une nouvelle combinaison d'idées, de compétences et de ressources existantes qui se traduit par de nouveaux processus, produits, services et opportunités commerciales.

Les MSP, éléments d'un écosystème audiovisuel en rapide évolution et d'une économie numérique innovante

Aujourd'hui, les exigences en matière d'innovation dans le secteur des médias sont à la fois plus pressantes et plus ambitieuses, en raison du rythme soutenu et de l'étendue des progrès technologiques. L'innovation et la technologie sont en effet inextricablement mêlées. L'innovation nourrit les évolutions technologiques et les MSP doivent, à leur tour, innover pour s'adapter à ces évolutions.⁴²

Si les MSP veulent remplir leur mission de service public de manière probante et s'acquitter de leur rôle démocratique dans le nouvel environnement médiatique numérique, s'ils veulent conserver leur pertinence et leur utilité et être bénéfiques aux citoyens (qui ne sont pas uniquement des consommateurs), s'ils veulent rester une source d'informations et de contenus de qualité digne de confiance, alors ils doivent réviser en permanence leurs structures organisationnelles, leurs processus et leur personnel. Ils ont pour cela besoin d'un management efficace, doivent être ouverts à de nouvelles idées et points de vue et conclure des partenariats avec des entités ou des parties prenantes privées, ainsi qu'avec le public.

Suppression des obstacles pratiques, techniques ou juridiques

Un certain nombre d'obstacles peuvent néanmoins freiner les MSP ou les empêcher d'innover. Ces obstacles peuvent relever de la gouvernance interne (p. ex. procédures internes désuètes et/ou style de management rétrograde), mais aussi de problèmes pratiques ou juridiques (p. ex. une définition figée de la mission de service public ou une attribution des fonds inflexible, des syndicats trop puissants qui bloquent tout changement nécessaire ou encore des restrictions d'ordre réglementaire).

4.2.2. ENCOURAGER L'INNOVATION

Bien que les différentes questions à aborder puissent varier en fonction des spécificités propres à chaque MSP, on peut identifier un certain nombre de tendances et d'indicateurs pour aider les MSP à innover et à suivre les évolutions.

⁴² Voir Michael Glowacki and Lizzie Jackson, *"Public Media Management for the Twenty-First Century - Creativity, Innovation, and Interaction"*, Routledge Research in Cultural and Media studies, 2014.

Transformer la structure et la culture de l'entreprise

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public propose une série de critères que les MSP peuvent utiliser pour évaluer leur système de gouvernance. Selon cette Recommandation, un management efficace est lié à l'innovation et est défini comme "les processus en vertu desquels les buts et objectifs de l'organisation sont concrétisés par des activités pratiques, axées sur les résultats." Elle précise qu'"un point essentiel est que leur mode de gestion et leurs ressources [celles des MSP] soient orientés vers le changement de façon à permettre une adaptation rapide à des situations évolutives."

Le passage à un MSP fonctionnant en réseau entraîne un changement progressif, mais fondamental dans la structure et la culture du MSP.⁴³

Les MSP doivent aussi être prêts à innover à différents niveaux: dans le management interne, qui inclut notamment le personnel, mais aussi dans le management externe grâce à des coopérations et des partenariats avec des tiers et à l'instauration de nouvelles relations avec le public.

Revoir l'attribution des ressources pour répondre aux nouveaux besoins du public

Comme le souligne la Recommandation du Conseil de l'Europe, le public attend désormais des genres de contenus différents, distribués de différentes manières et qui permettent une interaction et une participation bien plus importantes, poussant les MSP à revoir leur organisation et leurs processus. S'ils veulent se développer et prospérer, ils doivent pouvoir non seulement continuer à offrir leurs services actuels, mais aussi concevoir de nouvelles façons d'aller à la rencontre du public et de répondre à ses attentes, un public qui est de plus en plus habitué à pouvoir accéder aux différents supports d'une manière à la fois plus directe et plus interactive.

Les MSP doivent veiller à ce que leurs ressources et capacités internes leur permettent de répondre aux nouvelles attentes du public, tout particulièrement des plus jeunes. Ils doivent aussi être en mesure d'innover en termes de contenus et de distribution.

C'est par un système de gouvernance probant que les organismes définiront, dans le cadre de leur mission de service public, leur vision et leurs objectifs globaux. Ils veilleront ainsi à pouvoir accomplir leur mission.

Christian Nissen, ancien Directeur général de la radio-télévision danoise, estime que le véritable défi pour le management et les dirigeants des MSP de demain, comme dans beaucoup d'autres domaines d'ailleurs, sera de créer et de développer des organismes innovants qui attirent et nourrissent des talents créatifs pour les faire travailler ensemble à un objectif commun.⁴⁴

⁴³ Projet VISION 2020 de l'UER, Être au diapason d'une société en réseau, <http://www3.ebu.ch/fr/publications/vision2020-full-report>.

⁴⁴ Voir Christian S. Nissen, "Organisational Culture and Structures Public Media Management, In Search of a Model for the Digital Era", in Glowacki and Jackson, voir n. 42.

Mesures pour créer un environnement propice à l'innovation:

Les organismes pourraient, en fonction de leur situation, prendre une ou plusieurs des mesures suivantes:

Diversité du personnel, parité hommes/ femmes

- Favoriser une plus grande diversité dans le personnel à tous les niveaux et une répartition plus équilibrée entre femmes et hommes de tous niveaux d'expérience dans les processus décisionnels.

Possibilités de formation

- Offrir des possibilités de formation qui permettent au personnel de participer plus étroitement à la fourniture de services à tous les niveaux de l'organisation et pour tous les professionnels des médias.

Des politiques de recrutement appropriées

- Élaborer des politiques de recrutement appropriées et transparentes qui créent des ressources en personnel diversifiées, disposant des qualifications nécessaires pour produire et fournir des services répondant à l'évolution du comportement des consommateurs.

Une nouvelle culture d'entreprise

- Adapter les procédures de travail et la culture d'entreprise aux nouveaux objectifs, en renforçant le dialogue interne.

De bonnes conditions de travail

- Veiller à ce que le fonctionnement et la culture de l'entreprise permettent à l'ensemble des collaborateurs de travailler dans un environnement exempt de discrimination et de harcèlement. De manière générale, la gestion des ressources humaines est l'un des facteurs clés des changements organisationnels; cela passe notamment par la création d'une bonne ambiance de travail et la constitution de ressources en personnel motivées et efficaces.

Adapter la structure interne pour répondre au nouvel environnement technologique et aux changements du marché

Production et stratégie pluriplateformes

L'un des plus grands défis à relever consiste à revoir la structure organisationnelle interne du MSP afin d'en améliorer l'efficacité, de favoriser la souplesse et d'encourager la collaboration interdisciplinaire entre les départements chargés des questions de production. Il faut aussi concevoir une stratégie globale à l'échelle de l'organisme ainsi qu'une feuille de route pour une production et une distribution sur plusieurs plateformes.

Création d'une unité d'innovation numérique ou d'une unité stratégique

Créer une unité spéciale (c.-à-d. une entité chargée de l'innovation numérique), une *task-force* ou un groupe de travail pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'innovation est une possibilité envisageable. Dans la pratique, cette démarche implique de parvenir à un point de vue global sur les changements en cours, de faire œuvre de pionnier en matière de transformation, d'instaurer un cadre propice à la collaboration, d'instaurer de la certitude par une stratégie de communication interne adaptée et de développer la collaboration et les synergies entre les unités et les services.

Disposer des compétences et aptitudes adaptées en matière de management et de surveillance

Il faut adapter la culture et les pratiques du management et adopter une vision pluriplateforme.

Des politiques de recrutement adaptées pour les hauts dirigeants

Même les meilleurs dirigeants peuvent ne pas avoir toujours acquis les compétences requises en management au cours de leur carrière, aussi des mesures peuvent-elles être prises pour combler cette lacune, soit par une formation, soit par un recrutement externe spécifique, ce qui permettra aussi de distiller des idées nouvelles au sein du haut management, notamment par le biais d'un recrutement plus diversifié au sommet de la hiérarchie.

Une réévaluation régulière de la composition des organes de surveillance et de management devrait par ailleurs être envisagée afin de refléter les évolutions et besoins sociétaux.

Collaboration et partenariats avec des tiers

Dans le nouvel environnement médiatique, les partenariats entre les MSP et d'autres parties prenantes joueront sans nul doute un rôle plus important. Néanmoins, nouer des partenariats n'est pas toujours facile pour les MSP, en raison d'un certain nombre de contraintes internes et externes.

Nouer des partenariats tout en veillant au respect des valeurs fondamentales du service public

Du point de vue des MSP, les partenariats peuvent revêtir une importance stratégique, s'agissant de contribuer à transformer l'organisme proprement dit, de le rendre plus innovant et de l'aider à rester en phase avec les évolutions technologiques, d'étendre la portée des programmes, de toucher de nouvelles franges du public (les jeunes p. ex.), de garantir la qualité des contenus, de renforcer les liens avec la société et, enfin, de faire des économies ou de développer de nouvelles sources de revenus.

Ce faisant, les MSP ne doivent cependant faire aucun compromis en ce qui concerne les valeurs fondamentales du service public. Ils doivent préserver leur indépendance et leur identité et appliquer un système probant de contrôle qualité. Ces objectifs peuvent être difficiles à atteindre si les partenariats sont déséquilibrés et au détriment des MSP. Et si les MSP sont en position de force, ils doivent être prudents pour ne pas être accusés d'imposer leurs intérêts de manière unilatérale.

Des limites à la coopération peuvent également être posées par des exigences définies ou imposées dans le cadre de la législation sur les médias et la concurrence. Le défi consiste à permettre à de tels partenariats de se développer et à rassurer les parties prenantes en leur garantissant qu'une telle coopération ne portera pas préjudice aux valeurs du service public ou à d'autres acteurs économiques. Il faut en outre opérer une séparation nette entre activités relevant du service public et activités commerciales. Selon la situation du marché, les partenariats ouverts peuvent être plus à même de répondre aux critères juridiques que les partenariats exclusifs.

Ainsi donc, la création de plateformes ouvertes de contenus en collaboration avec d'autres médias (p. ex. sous la forme de plateformes de médias à la demande) peut améliorer l'accès des citoyens à l'information et aider les sociétés de médias à préserver leurs modèles commerciaux dans le cadre de la concurrence qui les oppose aux acteurs dominants de l'Internet. Ce type de partenariat pourrait être une réponse, au plan national, à la concurrence avec Netflix et d'autres intervenants internationaux.

Les MSP doivent définir des politiques de partenariat appropriées

Des partenariats existent bien entendu déjà sous des formes variées, à différents niveaux et dans divers domaines, par exemple avec le secteur indépendant de la production ou l'industrie cinématographique. Mais dans le nouvel écosystème médiatique, de nombreuses possibilités s'ouvrent pour nouer de nouveaux partenariats potentiels et les MSP doivent donc définir des politiques appropriées à cet égard.

Des partenariats peuvent par exemple être conclus avec des sociétés de médias commerciales (radiodiffuseurs ou presse écrite/en ligne de qualité, etc.), d'autres acteurs de l'industrie créative (comme les producteurs), des opérateurs de télécommunications et autres sociétés de distribution, des sociétés technologiques, des constructeurs d'appareils, d'autres institutions de service public (pédagogiques ou scientifiques, p. ex.) et des organisations de la société civile (associations caritatives ou groupements d'intérêt spéciaux, p. ex.).

BBC: A History of the World in 100 Objects (HOTW)

Le partenariat noué en 2010 par la BBC et le *British Museum* (BM) dans le cadre du projet *HOTW*⁴⁵ était sans précédent en termes d'échelle et de résultat. Il a donné lieu à une série de 100 épisodes diffusés par les radios et sur le site Internet de la BBC. Reflet de la volonté de la BBC d'accorder une place de choix à l'art et la culture dans ses programmes et services, ce projet a permis de soutenir l'industrie créative au sens large et d'apporter davantage de valeur à son public. Le projet reposait sur un investissement commun de capacités et de ressources, ainsi que sur des responsabilités conjointes.

Bien que la BBC et le BM aient été au cœur de l'initiative, des objets et des descriptions ont été fournis par des musées, écoles et particuliers à travers tout le pays. Le projet a été salué pour son contenu de grande qualité et son accessibilité, mais aussi pour son originalité et sa simplicité. Le fait que le projet ait été distribué sur plusieurs supports en a également été l'un des facteurs de réussite.

Plateforme médiatique conjointe en Finlande: TeeVee

*TeeVee*⁴⁶ est l'agrégateur de contenus pour les programmes des trois principales chaînes de télévision nationales finlandaises (MTV3, NEOLEN et YLE). Il offre un accès facile et des raccourcis vers les meilleurs contenus télévisés en ligne en Finlande. Les utilisateurs peuvent consulter les catégories de programmes et créer leurs listes de favoris personnelles en insérant un signet pour leurs programmes préférés afin de les regarder plus tard. *TeeVee* est disponible sur tous les appareils, sur l'Apple Store et Google Play.

Plateforme NLziet aux Pays-Bas

Les trois principaux groupes de radiodiffusion néerlandais RTL, SBS et NPO ont créé *NLziet*,⁴⁷ un service de *streaming* qui offre au public la possibilité de regarder les émissions télévisées les plus populaires en HD, sur n'importe quel appareil et sans publicité. Les programmes sont disponibles 365 jours après la première diffusion (et parfois 7 jours avant la diffusion télévisée). Lancé en juillet 2014, le service est disponible moyennant un forfait mensuel.

Instaurer une nouvelle relation avec le public, en particulier avec les jeunes

L'enjeu consiste à savoir comment renforcer la participation publique dans les MSP et à tirer pleinement parti des services en ligne pour innover et toucher toutes les franges du public, y compris les plus jeunes.

⁴⁵ Voir: <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/howwework/partnerships.html>.

⁴⁶ Voir: <http://www.teevee.fi/>.

⁴⁷ Voir: <https://www.nlziet.nl/>.

Favoriser la collaboration et la créativité des (jeunes) utilisateurs

Les MSP doivent mettre au point de nouvelles structures pour la participation et l'interaction publiques et explorer le potentiel d'Internet et des médias sociaux. Il existe en effet un nombre croissant de moyens potentiels pour impliquer le public, que ce soit dans la création de contenus, le commentaire ou la conversation.

L'un des exemples est la production participative (ou *crowdsourcing*), qui consiste à accéder aux idées ou contenus du public ou de différents groupes de parties prenantes. Cette approche peut renforcer les liens entre les MSP et le public, formé de citoyens créatifs et avertis, qui participent à la production de contenus faisant appel à des innovations basées sur la technologie.⁴⁸

Faire un meilleur usage des services en ligne, notamment des réseaux sociaux

De plus, l'utilisation de deuxièmes écrans, de réseaux sociaux et de plateformes participatives contribue à promouvoir les contenus et à faire mieux connaître l'offre des MSP auprès du public. Elle permet également d'expérimenter de nouveaux modes de communication, de collaboration et de partenariat avec le public.

BBC Taster

En janvier 2015, la BBC a lancé un nouveau service en ligne qui propose des idées expérimentales que les utilisateurs sont invités à essayer, évaluer et partager.⁴⁹ La BBC est ainsi en mesure de présenter des idées éditoriales et techniques expérimentales en phase d'essai et de donner aux utilisateurs la possibilité de faire part de leurs réactions sur les idées qu'ils préfèrent. La BBC décide ensuite quels pilotes et prototypes elle continuera de développer.

BBC Taster, qui réunit des spécialistes des questions éditoriales et technologiques, devrait permettre à la BBC de mieux comprendre les désirs de son public et l'aider à créer des contenus plus originaux sur toutes les plateformes.

Start-up VRT News: Open VRT

VRT Start-up,⁵⁰ lancée en juin 2013, invite les utilisateurs à proposer de nouveaux moyens d'interagir avec des contenus. Elle organise des *"insight sessions"* [sessions d'idées] où elle présente des idées simples (qui peuvent généralement être développées en moins de deux semaines) à des téléspectateurs potentiels afin d'obtenir leur feedback/réaction. La stratégie en matière de contenus repose sur 4 axes: *publication* (p. ex. priorité à Internet, Facebook, YouTube et Snapchat); *label* (p. ex. adapter des programmes existants de la VRT à un segment plus jeune du public); *contenu* (p. ex. actualités centrées sur *"BESLAG"* - beautiful, entertaining, serious, LOL, amazing, geeky [beau, divertissant, sérieux, amusant, surprenant, geek]); et *format* (p. ex. vidéos courtes).

France Télévisions: La Fondation

*"La Fondation"*⁵¹ de France Télévisions se concentre sur la jeunesse éloignée de la culture, en soutenant et produisant des projets innovants qui facilitent l'accès à toutes les formes de culture, à tous les types d'expression artistique et au secteur audiovisuel.

⁴⁸ Voir Lizzie Jackson, *"Participating Publics, Implications for Production Practices at the BBC"*, in Glowacki and Jackson, voir n. 42.

⁴⁹ <http://www.bbc.co.uk/taster>

⁵⁰ <http://beta.openvrt.be/>.

⁵¹ <http://www.fondationfrancetelevisions.fr/>.



UNION EUROPÉENNE DE RADIO-TELEVISION

L'Ancienne-Route 17A
1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse
+41 22 717 21 11
ebu@ebu.ch

En savoir plus à propos de l'UER sur
www.ebu.ch/fr

Suivez l'UER sur les réseaux sociaux
Twitter : @EBU_HQ
Facebook.com/EBU.HQ
LinkedIn.com/company/EBU

Bureau de Bruxelles
56, Avenue des Arts
1000 Bruxelles, Belgique
+32 2 286 9102
brussels@ebu.ch