Audiovisuel : le chantier de la convergence numérique

Isabelle Bourgeois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4821>

DOI : 10.4000/rea.4821

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2015

Pagination : 67-69

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Audiovisuel : le chantier de la convergence numérique », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 116-117 | juillet 2015, mis en ligne le 01 juillet 2017, consulté le 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4821>

Actualité économique

🔊 AUDIOVISUEL : le chantier de la convergence numérique

Le 26 mars 2015 s'est constituée la Commission Bund-Länder sur la convergence des réglementations dans le secteur des médias (*Bund-Länder-Kommission für eine konvergente Medienordnung*). Elle s'est fixé six axes de travail : révision de la directive sur les services de médias audiovisuels ; protection de la jeunesse ; droit de la concurrence et garantie du pluralisme ; régulation des plateformes de contenus ; régulation des moteurs de recherche ; et, le cas échéant, neutralité du net. La réorganisation en profondeur du paysage médiatique allemand est engagée. Selon le planning officiel, les travaux doivent aboutir d'ici 2017...

« Ce n'est pas le mode de diffusion, mais le contenu qui doit être déterminant pour le système de régulation [à l'ère du numérique]. C'est pourquoi le Bund soutient les Länder dans leurs efforts pour trouver un ordre médiatique adapté à la convergence ». C'est en ces termes que CSU, CDU et SPD annonçaient, dans leur Contrat de coalition signé en décembre 2013, l'un des axes prioritaires de l'action du gouvernement fédéral : une réforme de fond de la réglementation de tous les médias ; elle s'inscrit dans le contexte européen de la Stratégie pour le marché unique numérique. Ce défi ne peut être relevé que grâce à la coopération entre Bund et Länder. La commission instituée *ad hoc* est chargée par le gouvernement fédéral de développer la compatibilité du droit, notamment « au niveau des interfaces : régulation des médias, droit des télécommunications et droit de la concurrence ».

La régulation allemande actuelle, très compartimentée, n'est en effet plus adaptée à l'ère du numérique où les frontières entre les divers moyens de communication électronique sont brouillées. La convergence réglementaire est dès lors un défi incontournable, à la fois sous l'angle des sources du droit et de la répartition des compétences dans le fédéralisme. Car l'audiovisuel relève exclusivement du droit constitutionnel et, en ce qui concerne son organisation, sa réglementation et son contrôle, de la souveraineté des Länder. Les télécommunications (infrastructures de transport), soumises au droit commun, relèvent des compétences du Bund ; les médias électroniques (contenus et distribution) obéissent à un régime mixte.

L'objectif de la Commission Bund-Länder est aussi de permettre à l'Allemagne de « parler d'une seule voix » dans les enceintes communautaires et d'avoir ainsi plus de poids dans les négociations, ainsi que le souligne le Contrat de coalition. Car à l'échelon de l'UE se posait aussi jusqu'ici pour l'Allemagne le problème d'une délicate convergence de la représentation des intérêts : le Bund représente certes l'ensemble de l'Allemagne, mais doit être mandaté expressément par les Länder pour défendre les leurs dans leurs domaines de souveraineté – en l'occurrence l'audiovisuel –, ce qui ne s'impose pas toujours à l'évidence.

La Commission Bund-Länder se penche activement sur de nombreux rapports présentés par les sources les plus diverses et diffusés dans l'espace public. En premier lieu sur le rapport scientifique commandité par la Commission permanente des Länder sur l'audiovisuel (*Rundfunkkommission der Länder*) à l'Institut Hans-Bredow de Hambourg, spécialiste de l'audiovisuel et du droit public, et qui défriche le terrain sous l'angle juridique. Ou encore sur les rapports, conséquents eux aussi, de la Commission d'enquête du Bundestag sur Internet et la société du numérique, et de la Commission des monopoles sur le droit de la concurrence face au monde digital.

La pierre angulaire de la réforme à venir est la redéfinition du concept d'audiovisuel et, dans ce cadre, de celui de service public. La rareté des supports de diffusion qui légitimait historiquement les régimes particuliers afférents n'existe plus dans l'univers numérique où la perspective est inversée : le pivot en est la demande de contenus, quel que soit le support, et non plus l'offre point à multipoints vers un consommateur captif (*broadcasting*). L'ère du numérique remet en question la place centrale réservée jusqu'ici à cette offre structurée à la fois dans le processus démocratique et sur le marché global des médias.

La Commission Bund-Länder doit donc ni plus ni moins remettre à plat l'ordre établi : celui de « l'ordre dual de la radiodiffusion » (*duale Rundfunkordnung*) dont les principes avaient été posés en 1986 par les juges de Karlsruhe. Leur arrêt (BVerfGE 73,

🔍 Analyse

Une priorité de la Grande coalition

Politique intérieure

Politique européenne

Pléthore de rapports sur la question

Au cœur des débats : l'avenir de l'audiovisuel public

« L'ordre dual de la radiodiffusion » remis en question

118) créait le cadre d'un dualisme public/privé dans lequel le secteur public légitime l'activité du secteur privé : sa mission est d'apporter à la collectivité des citoyens un « service de base » (*Grundversorgung*) couvrant tous les besoins en éducation, information et divertissement, avec pour corollaire une « garantie de maintien et de développement » (« *Bestands- und Entwicklungsgarantie* »). Le privé n'est tenu qu'à des « standards de base » (*Grundstandards*), c'est-à-dire à des critères *minima* de déontologie et de qualité. Cette organisation (« ordre ») avait été adoptée dans un contexte de concurrence asymétrique où il fallait donner aux opérateurs privés naissants la possibilité de s'établir sur ce « marché » émergent, ce que n'avait pas manqué de souligner la Cour de Karlsruhe. Vingt ans plus tard, le « paysage » audiovisuel est devenu un marché pleinement mature et hautement concurrentiel, ce qui, indépendamment des questions que soulève la révolution numérique, suffirait à interroger ce schéma d'organisation soumis aux lois du marché, mais où une partie des opérateurs bénéficie d'un statut protégé et d'un financement public. C'est donc bel et bien l'avenir du statut du service public (ARD et ZDF) qui est en jeu.

Quel avenir
pour la redevance ?

Et dès lors, les rapports d'experts se penchant sur la « vache sacrée » du financement socialisé de l'audiovisuel public se multiplient – et ils font grand bruit. Tout particulièrement celui publié en octobre 2014 par le Conseil scientifique (*Wissenschaftlicher Beirat*) auprès du ministère fédéral des Finances, intitulé : « *Médias publics – mission et financement* » (« *Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung* »). Il plaide d'une part pour interdire toute publicité sur les deux grandes chaînes publiques (la Une de l'ARD et la Deux de la ZDF). D'autre part, pour abolir la redevance et la remplacer soit par un financement prélevé sur le budget public, soit par un système d'abonnement modulable selon la consommation (et le revenu du ménage). Ces propositions déclenchent bien entendu l'ire de l'ensemble de l'audiovisuel public allemand. Bien que ses recettes publicitaires soient faibles (la publicité étant interdite depuis toujours après 20 heures à la TV, ces recettes ne représentent qu'un peu plus de 5 % d'un total de quelque 8 milliards €), elles n'en sont pas moins les bienvenues, d'autant que le montant de la redevance a été abaissé le 1^{er} avril dernier de 17,98 € à 17,50 € par mois. Mais il y a plus fondamental : un financement par l'impôt serait contraire au principe constitutionnel de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat (qu'il s'agisse du Bund ou d'un Land).

Une problématique
paneuropéenne

La question de la redevance avait déjà été abordée en Allemagne à la suite d'une procédure pour aides d'Etat engagée par la Commission en 2005 (close en 2009). Le statut de la redevance (une cotisation due par la société civile) avait alors été réaménagé : depuis 2013, le prélèvement n'est plus justifié par la détention d'un récepteur, mais par la mise à disposition d'un service d'intérêt général par ARD et ZDF (voir REA 97/2010 et 86/2008). Parallèlement, les missions légitimant un financement public avaient été redéfinies et même élargies aux services en ligne (voir REA 87/2008). Cette mesure, un compromis purement formel, avait permis de gagner du temps. Or l'impératif d'une réforme de fond de la réglementation resurgit aujourd'hui dans le contexte européen de la Stratégie pour le marché unique numérique. Au Royaume-Uni par exemple, où la charte de la BBC doit être révisée d'ici 2017, la commission parlementaire dédiée plaide pour caler la redevance sur le modèle adopté en Allemagne en 2013. Et dans la Suisse limitrophe de l'UE, mais dont l'organisation de l'audiovisuel est très proche du modèle allemand, il a été décidé par référendum le 14-06-2015 de procéder de même dans le cadre de la renégociation de la concession de la SSR qui expire en 2017. En France, où la dernière réforme de la redevance s'inscrivait dans le même cadre, priorité est accordée aujourd'hui à la réorganisation et à la redéfinition des missions de France Télévisions (« Rapport Schwartz »). Il est vrai que la question de la convergence réglementaire est moins complexe en France, le « PAF » étant *de jure* un marché : le défi se résume à justifier, en son sein, l'existence d'un opérateur financé par l'Etat.

Un service public payant ?

En Allemagne aussi, un autre axe de réflexion porte sur l'offre de contenus du service public. En Grande-Bretagne, la commission parlementaire préconise de réduire celle de la BBC pour la concentrer sur la qualité et de rendre cette offre complémentaire en partie payante sur un marché ouvert à la concurrence. En Allemagne, le Conseil scientifique placé auprès du ministère fédéral des Finances abonde dans le même sens. Une étude commanditée à l'Institute for Competition economics (DICE) par le *think tank* libéral Prometheus dans le cadre d'une campagne contre la

redevance prône encore plus simplement la privatisation du service public dont le financement pourrait être assuré grâce à un fonds rassemblant le produit de cette privatisation. Quant à l'institut de recherche de la Fédération des contribuables (*Steuerzahlerbund*), il présente deux options de réforme, l'une partant du droit constitutionnel en l'état, l'autre de l'hypothèse d'un changement de paradigme dans la jurisprudence de Karlsruhe, favorable à une privatisation du public.

L'idée même de privatiser le service public, ou pis, de le transformer en offre complémentaire payante est perçue comme iconoclaste en Allemagne. ARD et ZDF, mais aussi le *Deutscher Kulturrat*, fédération des institutions représentant les milieux culturels et médiatiques, plaident au contraire pour un renforcement du rôle du service public, arguant de sa mission plus essentielle que jamais dans un univers médiatique fragmenté et forçant l'atomisation de la société. Ces deux lignes argumentaires – mission démocratique de rang constitutionnel *versus* lois de la concurrence et contrôle *ex post* par l'Office fédéral des cartels – sont, il est vrai, difficilement compatibles en l'état (voir *REA* 75/2006). Une convergence exigerait bel et bien un changement de paradigme dans la jurisprudence de Karlsruhe pour concilier les deux sources de droit, sachant que le droit constitutionnel prime. « *L'approche en termes de marché et le droit de la concurrence ne suffisent pas pour assurer une régulation des médias conforme à la Constitution* », s'insurge ainsi Jürgen Betz, directeur juridique de l'établissement public de radiodiffusion de Hesse (*Hessischer Rundfunk ; Media Perspektiven*, 2/2015). Quant au président de l'Office fédéral des cartels, Andreas Mundt, il s'est montré sceptique lors du congrès *Medienforum NRW* (Cologne, 9-11 juin 2015), déclarant : « *Avant de chercher à modifier quoi que ce soit, il faut d'abord penser à définir très précisément la problématique* » (*epd medien aktuell*, 10-06-2015). Autrement dit, définir le marché pertinent. Et savoir quelle place y occupe le service public...

Deux sources de droit
en conflit

Bien que remise à l'ordre du jour voici deux ans, depuis la publication du Livre vert de la Commission (« *Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs* ») et la révision en cours de la Directive « *Services de médias audiovisuels* », cette problématique est loin d'être nouvelle. Et elle est récurrente également dans le cadre de la progression du marché unique des services. Le défi est donc double aujourd'hui : relever le défi de la révolution numérique et mettre en cohérence la définition de l'audiovisuel avec celle des services d'intérêt général, voire des services d'intérêt économique général (SIEG). Dans le débat allemand, une première ouverture avait été engagée par la publication d'un rapport publié en 1999 par le Conseil scientifique placé auprès du ministre fédéral de l'Économie, et intitulé « *Un ordre médiatique ouvert* » (« *Offene Medienordnung* »). Il plaidait pour une libéralisation totale du paysage audiovisuel, avec pour seule autorité de surveillance l'Office fédéral des Cartels, estimant qu'un marché libre suffirait à garantir l'impératif constitutionnel du pluralisme des contenus, comme c'est le cas de la presse. Ce rapport avait, à l'époque, été considéré comme une provocation, et le débat de fond rapidement élué. Ces questions-là ressurgissent aujourd'hui.

L'audiovisuel public, un service
économique d'intérêt général ?

S'IL EST TROP TOT POUR FORMULER UN PRONOSTIC quant aux contours de la réforme qui émergera de ce gigantesque *brainstorming* en grande partie public, on constate du moins un large consensus sur le constat que l'organisation héritée des médias est désormais obsolète. Quant aux délais impartis, à savoir d'ici la fin de la législature, ils pourraient être plus facilement tenus qu'on n'imagine : la Grande coalition crée un climat politique favorable à une réforme de cette envergure. Atermoyer maintenant, c'est courir le risque de voir éventuellement le Bundesrat y faire obstruction ou le prochain gouvernement refermer le chantier. Or il s'agit aussi d'une priorité européenne, que l'Allemagne se doit de respecter : politiquement, conformément à la Loi fondamentale, économiquement, dans l'intérêt de sa compétitivité globale, et plus généralement, dans celui du bon fonctionnement de sa démocratie. Un échec de la Commission Bund-Länder présenterait par ailleurs un risque incommensurable pour les Länder : car par l'intermédiaire du droit de la concurrence et du droit des télécommunications qui relèvent des prérogatives du Bund, ce dernier pourrait progressivement centraliser à l'échelon fédéral l'ensemble de la régulation des médias, y compris celle de l'audiovisuel. Un scénario d'horreur pour les Länder dont la culture et les médias sont l'un des derniers domaines de pleine souveraineté. A suivre... (IB)