

## RÉVISION

### DE LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION CONCERNANT L'APPLICATION AUX SERVICES PUBLICS DE RADIODIFFUSION DES REGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT

#### 1. INTRODUCTION

En 2001, la Commission a adopté sa communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État ([«la communication sur la radiodiffusion»](#)) afin de fournir une orientation sur la méthode d'appréciation du financement des services publics de radiodiffusion, conformément à l'article 86, paragraphe 2, du traité CE et au Protocole d'Amsterdam.

L'appréciation de la Commission est fondée sur les **principes d'orientation** suivants: conformément au Protocole d'Amsterdam, les Etats membres disposent d'une marge de manœuvre importante dans la définition, l'organisation et le financement des services publics de radiodiffusion. Par conséquent, la Commission admet que la mission de service public soit définie largement, comprenant le sport et le divertissement comme éléments de la mission de fournir une programmation équilibrée et variée. Le choix du financement inclut aussi en principe la possibilité pour les radiodiffuseurs de service public de combiner le financement public avec les revenus de la publicité. Bien que les Etats membres définissent librement la mission de service public, sous la seule réserve du contrôle des «erreurs manifestes»<sup>1</sup>, ils doivent néanmoins définir d'une façon claire et précise les obligations de service public. De plus, la Commission procède à l'examen d'éventuels effets disproportionnés sur la concurrence produits par les surcompensations et les subventions croisées au bénéfice d'activités commerciales, ainsi que les comportements anticoncurrentiels.

En général, la communication sur la radiodiffusion s'est avérée être un instrument approprié pour l'examen des régimes de financement dans un certain nombre d'Etats membres. Depuis l'adoption de la communication sur la radiodiffusion en 2001, [la Commission a adopté près de vingt décisions](#) dans ce domaine. Dans la plupart des affaires, les enquêtes ont été ouvertes à la suite de plaintes.

Les services de la Commission considèrent que la transparence et la sécurité juridique se trouveraient renforcées par une mise à jour de la communication sur la radiodiffusion de façon à refléter l'expérience acquise grâce aux enquêtes individuelles et aux clarifications apportées par la *pratique décisionnelle de la Commission* depuis 2001. Des changements sont également intervenus dans l'environnement législatif (tels que l'adoption de la décision et de l'encadrement concernant les aides d'État sous forme de compensations de service public<sup>2</sup>, ainsi que la directive «Télévision sans frontières»

---

<sup>1</sup> La Communication sur la radiodiffusion mentionne à titre d'exemple la publicité et les magasins électroniques.

<sup>2</sup> Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à

révisée, la directive «Services de médias audiovisuels»<sup>3</sup> (directive SMAV)). De surcroît, *l'évolution des marchés* sous l'effet de la numérisation et de la convergence des médias rend nécessaires une analyse attentive et un éventuel développement des règles existantes.

Aussi bien l'actuelle communication sur la radiodiffusion que la directive SMAV se réfèrent à la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 25 janvier 1999 concernant la radiodiffusion de service public<sup>4</sup>, en ce que la directive SMAV « ... réaffirme que l'accomplissement de la mission du service public de radiodiffusion doit continuer à bénéficier des progrès technologiques. La coexistence de fournisseurs privés et publics de services de médias audiovisuels est caractéristique du marché européen des médias audiovisuels. »

*L'objectif global* de la Commission est de définir un cadre juridique approprié pour le financement futur du service public de radiodiffusion dans un nouvel environnement de médias, qui prenne en compte l'importance de ce service, ainsi que, d'une part, la nécessité d'une aide publique et, d'autre part, d'éventuels effets négatifs sur la concurrence. Les principes directeurs doivent être ceux de la transparence, de la proportionnalité et de la responsabilité. Les règles doivent garantir un équilibre entre la nécessité d'obligations suffisamment claires et précises au niveau de l'UE et la liberté des États membres de définir leur système de service public de radiodiffusion en fonction de leurs traditions juridiques (conformément au protocole d'Amsterdam) et de choisir les modalités concrètes d'exécution des obligations établies par la communication.

La *présente consultation* donne aux États membres et aux parties intéressées l'occasion de faire valoir leur point de vue sur ces différentes questions. La Commission analysera attentivement le résultat de cette consultation avant de décider si des changements aux règles actuelles sont nécessaires. Le cas échéant, elle présentera une proposition de communication révisée sur la radiodiffusion, si possible pour la seconde moitié de l'année 2008, afin qu'elle puisse être adoptée d'ici l'été 2009.

## 2. COMMENT PRENDRE PART A LA CONSULTATION

Les États membres et les autres parties intéressées sont invités à répondre au questionnaire. Les réponses peuvent être soumises dans toutes les langues officielles de l'UE. Eu égard aux retards possibles dans la traduction des commentaires soumis dans certaines langues, la traduction des réponses dans l'une des langues de travail de la Commission (l'anglais, le français ou l'allemand) serait la bienvenue. Tout commentaire allant au-delà du champ couvert par le questionnaire serait également le bienvenu.

---

certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29 novembre 2005) et encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (JO C 297 du 29 novembre 2005).

<sup>3</sup> Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, Journal officiel de l'Union européenne, L 332/27.

<sup>4</sup> JO C 30 du 5.2.1999, p. 1.

Le délai de réponse est le 10 mars 2008. Les réponses doivent être envoyées à la Commission européenne, DG COMP, Greffe des aides d'État, 1049 Bruxelles, « HT.963 », de préférence par courriel à [Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu).

La Commission prévoit de rendre les réponses à ce questionnaire accessibles sur son site internet ([http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)). Par conséquent, les personnes qui ne souhaitent pas que leur identité ou que des parties de leur réponse soient divulguées doivent clairement l'indiquer et soumettre dans le même temps une version non confidentielle de leur réponse. En l'absence de toute indication de parties confidentielles, la DG COMP présupera que la réponse n'en contient pas et peut être publiée intégralement.

## QUESTIONNAIRE

*NOTE: Une présentation générale des règles actuelles, de la pratique décisionnelle de la Commission et du point de vue préliminaire de ses services sur la portée de la révision figure dans l'exposé des motifs («explanatory memorandum», disponible uniquement en anglais). Il contient des informations utiles sur le contexte général, en rapport avec les questions du présent «questionnaire». Chaque chapitre de l'exposé des motifs forme une introduction à la partie correspondante du questionnaire, suivant la même numérotation.*

### 1. GENERALITES

- 1.1. Un certain nombre de nouveautés importantes sur le plan juridique ont été apportées depuis 2001 dans le domaine de la radiodiffusion publique, à savoir l'adoption de la directive «Services de médias audiovisuels», l'adoption de la décision et de l'encadrement relatifs aux aides d'État sous forme de compensations de service public, ainsi que la pratique décisionnelle de la Commission. Pensez-vous que la communication sur la radiodiffusion doit être mise à jour eu égard à ces nouveautés ? Ou bien, pensez-vous qu'elles ne justifient pas l'adoption d'un nouveau texte ?
- 1.2. Comment décririez-vous la situation concurrentielle des différents acteurs du secteur des médias audiovisuels ? Si elles sont disponibles, veuillez fournir des données sur, par exemple, les principaux acteurs, ainsi que les parts de marché et leur évolution sur les marchés de la radiodiffusion/de la publicité ou sur d'autres marchés.
- 1.3. Quelle est, selon vous, l'évolution probable du secteur et quels sont les principaux défis qu'il devra relever à l'avenir ? Pensez-vous que les règles actuelles demeurent valables au regard de l'évolution du secteur ou que des adaptations soient nécessaires ?

### 2. APPRECIATION DE LA COMPATIBILITE SUR LA BASE DE L'ARTICLE 86, PARAGRAPHE 2, DU TRAITE CE, PRIS CONJOINTEMENT AVEC LA COMMUNICATION SUR LA RADIODIFFUSION

#### 2.1. Cohérence avec la décision de la Commission et l'encadrement relatifs aux aides d'État sous forme de compensations de service public<sup>5</sup>

- 2.1.1. Considérez-vous que les obligations établies dans la décision et l'encadrement relatifs aux aides d'État sous forme de compensations de service public<sup>6</sup> (ou du moins certaines de ces obligations) doivent être

---

<sup>5</sup> Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29 novembre 2005) et encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (JO C 297 du 29 novembre 2005).

<sup>6</sup> Pour une présentation générale des différents éléments, veuillez consulter l'exposé des motifs au point 2.2.2.

incluses dans la communication révisée sur la radiodiffusion ? Veuillez expliquer pourquoi.

- 2.1.2. Dans l'affirmative, veuillez préciser quelles obligations devraient être incluses et expliquer les adaptations qui, le cas échéant, vous semblent convenir au secteur de la radiodiffusion (voir également les questions ci-dessous, en particulier celles sur la surcompensation; point 2.6.).

## **2.2. Définition de la mission de service public**

- 2.2.1. Vous êtes invités à fournir des renseignements sur la définition de la mission de service public dans votre pays, notamment pour les nouvelles activités de médias.
- 2.2.2. Estimez-vous que la distinction entre les activités de service public et les autres activités doit être clarifiée ? Dans l'affirmative, quelles mesures peuvent apporter cette clarification (par exemple, établissement par l'État membre d'une liste illustrative des activités commerciales ne relevant pas de la mission de service public) ?
- 2.2.3. Selon l'actuelle communication sur la radiodiffusion, les activités autres que les programmes de télévision au sens traditionnel peuvent faire partie de la mission de service public à condition de satisfaire les mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société. Cette disposition clarifie-t-elle suffisamment le champ admissible de telles activités de service public ? Pourquoi ? Dans la négative, considérez-vous que des clarifications supplémentaires doivent être apportées dans une communication révisée sur la radiodiffusion ?
- 2.2.4. Pensez-vous que l'approche générale adoptée dans la pratique décisionnelle récente de la Commission (à savoir une détermination de la mission de service public fondée sur une appréciation *ex ante* des nouvelles activités médiatiques) puisse être incorporée dans une communication révisée sur la radiodiffusion ?
- 2.2.5. Une communication révisée sur la radiodiffusion doit-elle clarifier davantage la portée de l'appréciation *ex ante* de la mission de service public par les États membres ?
- 2.2.6. Quels services ou catégories de services devraient, selon vous, faire l'objet d'une appréciation *ex ante* ?
- 2.2.7. Une communication révisée sur la radiodiffusion devrait-elle contenir les principes de base régissant les aspects procéduraux et matériels de cette appréciation (tels que la participation de tiers ou les critères d'évaluation éventuels, comme la contribution à des objectifs clairement définis, les besoins des citoyens, l'offre disponible sur le marché, les coûts supplémentaires, l'effet sur la concurrence) ?
- 2.2.8. Comme le caractère de service public de ces activités peut être déterminé de différentes façons, une communication révisée sur la radiodiffusion doit-elle indiquer différentes options possibles ?

### **2.3. Mandat et contrôle**

- 2.3.1. Vous êtes invités à expliquer comment une mission de service public est attribuée dans votre pays. La procédure conduisant à cette attribution fait-elle l'objet d'une consultation publique ? La mission de service public du radiodiffuseur est-elle définie par des dispositions nationales juridiquement contraignantes d'attribution d'activités de service public ? L'application et la définition du champ exact de ces activités sont-elles laissées aux radiodiffuseurs de service public ? Certaines de ces «mesures d'application» sont-elles accessibles au public ?
- 2.3.2. Veuillez expliquer les mécanismes de surveillance des radiodiffuseurs de service public dans votre pays. Quelle est votre expérience des mécanismes de surveillance existants ? Considérez-vous qu'il existe des moyens suffisants pour les tiers d'ester en justice contre d'éventuels infractions/manquements aux obligations de service public (et autres obligations) dans votre pays ?
- 2.3.3. Pensez-vous que la communication sur la radiodiffusion doit contenir davantage d'éclaircissements sur les circonstances dans lesquelles il est nécessaire de procéder à une attribution supplémentaire de mission de service public (c'est-à-dire en plus des dispositions législatives générales) ou les règles actuelles sont-elles suffisantes ?
- 2.3.4. Considérez-vous que la communication sur la radiodiffusion doit contenir davantage de clarifications afin de rendre plus efficace la surveillance des radiodiffuseurs de service public ? Quels sont selon vous les avantages et les inconvénients d'autorités de contrôle indépendantes (de l'entreprise chargée de la fourniture du service mentionnée dans la communication sur la radiodiffusion) par opposition à d'autres mécanismes de contrôle ? Considérez-vous qu'une surveillance effective doit inclure des mécanismes de sanction et, si tel est le cas, lesquels ?
- 2.3.5. Devrait-il exister des procédures spécifiques de plainte au niveau national permettant aux opérateurs privés de soulever des questions touchant au champ des activités des radiodiffuseurs de service public ? Quelle forme devraient-elles prendre ?

### **2.4. Financement double des radiodiffuseurs de service public**

- 2.4.1. Quel est, selon vous, l'effet vraisemblable des services payants (partiellement) financés par l'Etat sur la concurrence ?
- 2.4.2. Les services payants doivent-ils être considérés comme des activités purement commerciales ou peuvent-ils être considérés dans certains cas comme relevant de la mission de service public ? Considérez-vous, par exemple, que les services payants relevant de la mission de service public doivent être limités aux services qui ne sont pas disponibles sur le marché ? Ou bien pensez-vous que les services payants puissent être considérés comme relevant de la mission de service public dans certaines conditions ? Dans l'affirmative, veuillez préciser lesquels. Ainsi, les

conditions devraient-elles inclure des éléments tels que des objectifs spécifiques de service public, les besoins spécifiques des citoyens, l'existence d'autres offres similaires sur le marché, l'inadéquation des obligations de service public existantes ou l'inadéquation du système de financement actuel pour satisfaire des besoins particuliers des citoyens ?

## **2.5. Obligations de transparence**

- 2.5.1. Des activités commerciales sont-elles exercées par le radiodiffuseur de service public dans votre pays ? Existe-t-il une séparation structurelle ou fonctionnelle entre les activités de service public et les activités commerciales ?
- 2.5.2. Considérez-vous qu'une séparation structurelle ou fonctionnelle des activités de service public soit nécessaire, et si oui, pourquoi ? Quels seraient les effets négatifs ou positifs d'une séparation structurelle ou fonctionnelle ?
- 2.5.3. Considérez-vous que les règles de répartition des charges définies dans la communication sur la radiodiffusion actuelle puissent être améliorées à la lumière de l'expérience de votre pays ? Veuillez, le cas échéant, donner des exemples possibles de bonnes pratiques. Ou bien considérez-vous que les règles actuelles soient suffisantes ?
- 2.5.4. Sur la base de vos réponses aux questions qui précèdent (2.5.1, 2.5.2, 2.5.3), considérez-vous qu'une communication révisée sur la radiodiffusion doive clarifier davantage les obligations de transparence ?

## **2.6. Critère de proportionnalité – Interdiction des surcompensations**

- 2.6.1. Considérez-vous que la communication sur la radiodiffusion doive contenir une obligation pour les Etats membres d'établir clairement les critères permettant de déterminer le montant de la compensation ?
- 2.6.2. Considérez-vous que les obligations actuellement établies dans la communication sur la radiodiffusion assurent une stabilité financière suffisante aux diffuseurs de service public ? Ou bien trouvez-vous que les règles actuelles limitent excessivement la planification financière pluriannuelle du service public de radiodiffusion ?
- 2.6.3. Dans quelles circonstances serait-il justifié que les radiodiffuseurs de service public conservent un excédent à la fin de l'exercice financier ? Considérez-vous que les dispositions en la matière de la décision et de l'encadrement relatifs aux services d'intérêt économique général (cf. la présentation générale dans l'exposé des motifs et, notamment, le plafond de 10% de l'excédent annuel) doivent être inclus dans la nouvelle communication sur la radiodiffusion ?
- 2.6.4. Quelles doivent être les garanties/limites permettant d'éviter les distorsions de concurrence injustifiées (par exemple, la marge de 10% doit-elle rester à la libre disposition du radiodiffuseur dans la limite de sa mission de service public ou doit-elle être affectée à d'autres

objectifs/projets ? L'État membre doit-il réévaluer les besoins du radiodiffuseur de service public en cas d'excédents constants ?

2.6.5. Considérez-vous que les règles actuelles établies par la communication sur la radiodiffusion puissent dissuader les diffuseurs de service public de réaliser des gains d'efficacité ? Dans l'affirmative, comment pourrait-on éviter une telle situation ? Quels sont les mécanismes existant dans votre pays qui pourraient servir d'exemple à cet égard ?

2.6.6. Dans quelles circonstances et à quelles conditions considérez-vous que des radiodiffuseurs de service public puissent être autorisés à conserver une marge de profit ?

**2.7. Critère de proportionnalité – interdiction des distorsions de marché qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public**

2.7.1. Quels sont les mécanismes existant dans votre pays qui permettent aux opérateurs privés d'agir contre d'éventuels comportements anticoncurrentiels des radiodiffuseurs de service public ? Veuillez indiquer si vous considérez que ces mécanismes garantissent un contrôle suffisant et effectif. Une baisse de revenus due à des comportements anticoncurrentiels démontrés (tels que la sous-cotation des prix) est-elle prise en considération lorsqu'il s'agit de déterminer si des radiodiffuseurs de service public ont bénéficié d'une surcompensation ?

2.7.2. En ce qui concerne le comportement anticoncurrentiel éventuel de radiodiffuseurs de service public (et notamment des allégations de sous-cotation des prix), considérez-vous que la communication sur la radiodiffusion doive prévoir l'obligation pour ces radiodiffuseurs de respecter les conditions du marché dans leurs activités commerciales, conformément à la pratique décisionnelle de la Commission, et prévoir aussi des mécanismes de contrôle appropriés ?

2.7.3. Considérez-vous que la méthode de détection des sous-cotations de prix doive être clarifiée, le cas échéant en incluant également d'autres critères qui pourraient être appliqués au lieu de la méthode actuellement prévue dans la communication sur la radiodiffusion ? Veuillez indiquer les critères appliqués dans votre pays aux pratiques de prix des radiodiffuseurs de service public, qui pourraient servir d'exemples de bonnes pratiques.

2.7.4. Considérez-vous que la communication sur la radiodiffusion doive contenir des clarifications sur le financement public des droits de retransmission d'événements sportifs en première exclusivité ? Dans l'affirmative, quelles nouvelles obligations devraient, selon vous, être incluses dans la communication sur la radiodiffusion et comment résoudraient-elles spécifiquement les problèmes de concurrence posés par le financement public ? Croyez-vous au contraire que le recours au droit des ententes permettrait de résoudre d'une manière adéquate les effets

préjudiciables potentiels de l'acquisition de tels droits par les radiodiffuseurs de service public sur la concurrence ?

## **2.8. Autres questions**

- 2.8.1. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de mentionner les difficultés des plus petits Etats membres ?
- 2.8.2. Quelles sont, selon vous, les difficultés typiques des plus petits Etats membres et comment devrait-on les prendre en compte ?

## **3. REMARQUES FINALES**

- 3.1. Veuillez expliquer quel serait, selon vous, l'effet de la modification éventuelle des règles actuelles sur, par exemple, le développement de services novateurs et, plus généralement, sur l'emploi et la croissance dans le secteur des médias, le choix des consommateurs, la qualité et la disponibilité des services de médias audiovisuels et d'autres services de médias, le pluralisme des médias et la diversité culturelle.
- 3.2. Pensez-vous que les clarifications décrites plus haut risquent de se traduire par de nouvelles charges administratives et des coûts de mise en conformité ?
- 3.3. Considérez-vous que les clarifications additionnelles potentielles décrites plus haut créent un meilleur encadrement réglementaire ?
- 3.4. Veuillez expliquer si, selon vous, les effets positifs des clarifications additionnelles potentielles dans le sens indiqué par ce questionnaire l'emportent sur les effets négatifs.