

Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 2019,
lors de la 1337^e réunion des Délégués des Ministres)*

1. Toute société démocratique implique la participation des citoyens au processus décisionnel public. Cela suppose que les individus disposent d'informations pertinentes et fiables émanant de sources diverses de sorte qu'ils puissent formuler et exprimer leurs opinions et opérer des choix informés quant à leur gouvernement et leur société. Les médias indépendants et pluralistes jouent un rôle vital de sentinelle publique en surveillant les affaires publiques, les structures et procédures politiques aux niveaux local et national. En outre, ils rendent compte d'un grand nombre d'autres sujets d'intérêt public et offrent un espace commun pour des débats constructifs dans et entre toutes les communautés d'une société.
2. Le droit à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, tel que garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, la « Convention ») est un texte d'une grande portée qui contribue à la promotion et la protection des principes de démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, principes sur lesquels le Conseil de l'Europe s'est construit et qu'il s'engage à faire respecter. Ce droit constitue un prérequis à tout environnement favorable à un journalisme de qualité, qui remplit une importante fonction démocratique. Un journalisme de qualité permet d'ouvrir au public un champ d'informations variées, fiables, intéressantes et d'actualité et de contrer la propagande, la désinformation et la désinformation qui prolifèrent tout particulièrement sur les réseaux sociaux.
3. Le journalisme de qualité s'appuie sur des pratiques journalistiques qui servent l'intérêt public et sont fondées sur la bonne foi et l'éthique professionnelle. Ces pratiques, qu'elles soient appliquées par des journalistes professionnels ou d'autres auteurs, visent à fournir des informations fidèles et fiables conformes aux principes d'équité, d'indépendance et de transparence, de responsabilité publique et d'humanité. Le journalisme attaché à ces principes devrait être reconnu d'intérêt public afin d'insister sur son rôle clé et son utilité pour les sociétés et d'inciter un grand nombre de parties prenantes, y compris des États membres, à se joindre aux efforts visant à le promouvoir et le soutenir, également grâce à des moyens financiers.
4. L'évolution technologique des dernières décennies a radicalement changé la manière dont les informations et autres contenus journalistiques sont produits, diffusés et reçus. Les informations sont désormais largement diffusées sur Internet, où quelques plateformes agissent comme de puissants intermédiaires. De nombreux individus accèdent aux informations via les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et autres services et ressources similaires en ligne, et de plus en plus au moyen d'appareils et d'applications mobiles.
5. La numérisation a, par ricochet, transformé la réalité économique du journalisme ; elle a remis en cause son modèle économique traditionnel fondé sur les revenus tirés des ventes ou de la publicité, ce qui a ébranlé le secteur des médias. La consommation croissante des informations sous forme numérique et sur appareils mobiles a agi comme un catalyseur de la baisse de diffusion de la presse papier, souvent accompagnée d'un déclin des revenus tirés des abonnements. En outre, les principales plateformes en ligne sont très attractives pour l'industrie publicitaire en raison de leur large public et des économies d'échelle correspondantes, de leurs modèles économiques fondés sur la collecte des données et de la possibilité de diffuser des messages ciblés et personnalisés. En conséquence, les dépenses publicitaires se sont, dans une très large mesure, redéployées des médias traditionnels vers ces plateformes, récompensant la diffusion des contenus plutôt que leur création.

6. La viabilité des organes de presse, qui sont les plus grands investisseurs dans les contenus journalistiques, est en péril puisque leur valeur économique ou leurs gains financiers ne sont pas à la mesure de leur production coûteuse et consommatrice de ressources. Le déclin de l'industrie des médias et les coupes budgétaires subséquentes sont à l'origine de couvertures médiatiques restreintes, d'importantes pertes d'emplois et d'une détérioration des conditions de travail des journalistes. Tout cela entrave les médias dans leur rôle de sentinelle publique, mais pèse tout particulièrement sur le journalisme local, d'investigation et transfrontière. Ces éléments rendent les journalistes sensibles aux pressions de nouvelles sources d'information puissantes et de leurs employeurs, influent sur leurs capacités d'investigation et créent un climat propice à la censure et à l'autocensure. De plus, cette viabilité affaiblie a contribué à la concentration croissante de la propriété des médias et pourrait être à l'origine d'un environnement journalistique moins diversifié.

7. Afin de capter l'attention de l'audience, certains organes de presse ont répondu à ces pressions en changeant leurs pratiques journalistiques, donnant la priorité à la rapidité et à la quantité plutôt qu'à la qualité, et en exploitant les possibilités de l'environnement numérique, y compris les algorithmes des plateformes en ligne. Une culture de la « course aux clics » est en train d'émerger ; son principal objectif est d'attirer l'attention au moyen de titres emphatiques jouant sur l'émotionnel. Un tel journalisme donne la préférence aux contenus produits sans attention suffisante pour la véracité, la vérification des faits et la distinction entre les faits et l'opinion. Il incline au sensationnalisme, ce qui a un impact négatif sur la qualité globale du journalisme et, de ce fait, sur la confiance que celui-ci devrait inspirer.

8. De nouvelles organisations émergent pour combler les lacunes des médias traditionnels. Toutefois, ces organisations font face à des défis similaires. Elles ont, elles aussi, des difficultés à trouver des modèles économiques viables pour le journalisme de qualité. D'autre part, dans cette ère de scepticisme grandissant envers les institutions démocratiques, les médias sont susceptibles d'être catalogués comme étant partisans ou mensongers, même lorsqu'ils s'engagent à respecter des normes élevées en matière de journalisme. À défaut de posséder la réputation de leurs pendants bien établis, ces organisations nouvelles dans l'écosystème des médias doivent travailler d'arrache-pied et de manière plus innovante afin de gagner la confiance des audiences qu'elles visent.

9. En outre, si les intermédiaires d'Internet n'ont pas été explicitement créés dans l'optique de répondre aux nouveaux besoins de la société en matière d'informations, certaines plateformes en ligne sont devenues d'importants diffuseurs d'informations et ont progressivement assumé des fonctions de superviseur ou d'éditeur, façonnant ainsi l'expérience du journalisme qu'ont les utilisateurs tout en acquérant un grand pouvoir dans l'économie numérique. La modération et le classement des contenus par ces plateformes s'appuient sur des politiques qui manquent de transparence - sous forme d'algorithmes susceptibles de filtrer des contenus en dépit de leur légalité. D'autre part, leurs sélections, organisation et recommandations personnalisées en matière d'informations se fondent sur les préférences exprimées ou sous-entendues des utilisateurs et s'adaptent à leurs profils. Ces recommandations, si elles sont utiles pour s'y retrouver dans la vaste étendue de sources disponibles, visent à susciter un intérêt maximum de l'audience cible et démontrent peu de considération pour l'intérêt public, assurant à la fois la promotion de contenus de qualité et d'autres contenus, parfois mensongers ou faux. Elles ont également un impact négatif sur la diversité de l'exposition médiatique des individus, renforçant leurs choix par rapport aux préférences établies ; elles peuvent ainsi contribuer à une fracture politique, sociale ou culturelle.

10. L'environnement numérique offre de nouvelles possibilités en matière de liberté d'expression et de diversité des opinions, mais il est également sensible à la manipulation, la désinformation et la diffusion de messages haineux. Afin de tenir sa promesse d'encourager une culture de débat public informé et de participation active dans le processus démocratique, il est extrêmement important que les individus aient les moyens de comprendre cet environnement et ses difficultés. Cela leur permet d'accéder effectivement à des informations pertinentes et fiables et leur fait prendre conscience des risques qu'implique la diffusion de contenus fallacieux, malveillants ou ouvertement faux. À cette fin, les individus doivent développer un large éventail de compétences en matière d'utilisation des médias et des informations et une certaine conscience de leurs droits et obligations quant à l'utilisation des outils et technologies numériques.

11. Les médias explorent de nouveaux formats de diffusion des contenus afin de (re)construire l'intérêt pour un journalisme de qualité ; de faire revenir les revenus publicitaires vers leur industrie, y compris au moyen de contenus de marque ou sponsorisés ; de créer de nouvelles sources de revenus et de réduire leur dépendance à une forme quelconque de financement. Si les nouvelles technologies numériques favorisent les démarches journalistiques innovantes, les solutions vont du rassemblement fonctionnel des médias au sein de plus grands réseaux, d'organisations à but non lucratif ou soutenues par des fondations, à des modèles de financement fondés sur les paiements de lecteurs, notamment les dons, les abonnements et les frais d'adhésion. Nonobstant toutes ces mesures, le maintien des investissements ciblés dans l'écosystème des médias est indispensable pour restaurer et garantir un journalisme qui combine la qualité éditoriale, l'intégrité, l'indépendance et un haut niveau d'éthique avec un développement économique et technologique viable.

12. Le soutien et l'engagement des États en vue d'assurer un écosystème pluraliste des médias, conformément à leurs obligations positives au titre de l'article 10 de la Convention, devraient tenir compte de tous les secteurs et de tous les types de médias, gardant à l'esprit leurs différents objets, fonctions, capacité de suggestion et portée géographique. Les mécanismes de soutien devraient comprendre des mesures visant à garantir la viabilité financière fondamentale de cet écosystème. Les médias du service public, en tant qu'élément essentiel d'une communication pluraliste et fournisseur de contenus variés et de haute qualité, devraient rester accessibles à tous, en ligne autant qu'hors ligne. Ils devraient en outre bénéficier de financements publics viables, conformément à plusieurs instruments du Conseil de l'Europe, le dernier en date étant la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété. Par ailleurs, il est nécessaire d'élaborer et de renforcer les mesures de politique publique au niveau tant européen que local de sorte à garantir que les médias locaux ainsi que les autres types de médias au service des populations locales et rurales disposent de moyens financiers, de ressources légales et de l'espace pour exister sur toutes les plateformes de diffusion.

Au vu de ce qui précède, le Comité des Ministres :

- affirme qu'un environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté de la presse suppose des conditions politiques, juridiques, sociales et économiques propices à un journalisme de qualité dans l'intérêt public, considérant qu'il est d'utilité publique et a des effets bénéfiques non négligeables sur la démocratie ;
- appelle l'attention des États membres sur l'importance de promouvoir, au moyen d'un cadre politique et réglementaire favorable facilitant le fonctionnement de tous les médias allant des médias établis à ceux d'une forme innovante, la viabilité financière à long terme d'un journalisme de qualité produit selon les normes éditoriales et éthiques de la profession, tout en mettant en place des normes efficaces visant à garantir qu'un tel cadre ne limite pas l'indépendance éditoriale et fonctionnelle des médias ;
- rappelle l'engagement des États membres de garantir un financement stable, viable, transparent et approprié aux médias de service public, en application des principes et normes du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ;
- encourage les États membres à inclure une variété de mesures dans leur cadre politique et réglementaire concernant les médias, notamment mais pas uniquement :
 - a) un régime d'imposition favorable pour la production et la diffusion de contenus journalistiques ;
 - b) des dispositifs de soutien financier à destination, outre des médias de service public, du secteur des médias, en particulier les médias régionaux, locaux ou hyperlocaux et les médias locaux à but non lucratif. Ces dispositifs devront s'accompagner de garanties en matière de gestion indépendante, de surveillance, de distribution équitable et non discriminatoire conformément aux principes de transparence et de responsabilité et aux normes du Conseil de l'Europe ;
 - c) des mesures en faveur du développement de médias et du journalisme, financées grâce à divers dispositifs, notamment des partenariats public-privé visant à (i) soutenir le journalisme d'investigation, y compris le journalisme transfrontière et les projets journalistiques innovants, (ii) élaborer des modèles économiques viables pour le journalisme hyperlocal et les journalistes indépendants, (iii) soutenir la transition des publications papier vers l'environnement numérique, (iv) établir la présence numérique des petits organes de presse, en particulier locaux, (v) favoriser les compétences journalistiques et organiser des formations et des programmes d'initiation aux médias dans les rédactions, (vi) renforcer l'éthique et les principes journalistiques tels que la vérification des faits ou la présentation d'une pluralité d'opinions existantes dans la société, (vii) encourager et promouvoir les carrières dans le journalisme, (viii) améliorer les compétences des employés des médias en matière d'économie numérique, notamment les compétences de calcul et d'analyse des audiences ou (ix) soutenir le développement des nouvelles technologies dans les rédactions et financer et accroître le renforcement des capacités d'utilisation des technologies existantes, en fonction des besoins individuels des rédactions et de leurs audiences ;
 - d) la possibilité pour les organes de presse de fonctionner sous forme d'organisations à but non lucratif et d'être en mesure de recevoir des dons de programmes philanthropiques locaux, nationaux ou internationaux ;

- reconnaît la nécessité d'envisager les obligations croissantes des intermédiaires d'Internet, notamment les plateformes en ligne, qui, du fait de leur vaste portée géographique et de la participation des utilisateurs, agissent comme les principaux points d'accès pour la diffusion des informations et tirent d'importants profits de la publication d'informations en ligne. Leur rôle actif de prestataires de services d'intérêt public et leur influence dans l'écosystème des médias devraient s'accompagner d'obligations d'intérêt public, élaborées au moyen de mécanismes d'autorégulation ou autres cadres réglementaires ou co-réglementaires appropriés et proportionnés, destinées à s'assurer, entre autres :

- a) de la transparence et de l'application conformes aux principes de liberté d'expression, notamment au droit de recevoir ou de communiquer des informations, des critères selon lesquels ils conservent, organisent en catégories et classent le contenu en ligne et par là-même influencent la visibilité, l'accessibilité et la promotion des informations et autres contenus journalistiques, qu'ils s'appuient sur des processus automatisés ou soient gérés par des humains, compte dûment tenu de leur position en tant qu'importantes sources d'information et de communication. De tels critères devraient s'appliquer sans discrimination à l'égard de sources d'information individuelles et sans empêcher l'accès à tout contenu journalistique légal en fonction d'opinions politiques ou autres ou selon le mode d'expression, de sorte à stimuler la diversité des choix médiatiques ;
- b) qu'ils favorisent, dans l'exercice de leurs fonctions de superviseur ou d'éditeur par lesquelles ils organisent en catégories, classent ou présentent les contenus, la promotion d'informations et autres contenus journalistiques fiables, pertinents et variés plutôt que la désinformation et d'autres contenus manipulateurs, fallacieux ou ouvertement faux, notamment au moyen de processus de diffusion améliorés et d'une information claire des utilisateurs sur la manière de trouver et d'accéder à des sources fiables. Les plateformes en ligne devraient également s'engager à améliorer la transparence et la surveillance des placements publicitaires sur leurs sites Internet, afin d'éviter le détournement des revenus de sources d'information fiables vers des sources de désinformation et de contenus faux.
- c) du partage équitable des revenus tirés de la monétisation des informations et autres contenus journalistiques dans l'environnement numérique et, au besoin, de leur redistribution par les plateformes en ligne aux fournisseurs de contenus informatifs, garantissant ainsi un effet d'équilibre de cette monétisation sur l'économie de l'industrie des médias. Ces mécanismes de redistribution peuvent être instaurés par le biais de programmes volontaires ou de mécanismes ayant reçu mandat de l'État, et devraient être développés en coopération avec les parties prenantes pertinentes. Ils devraient être supervisés par un organe indépendant et guidés par les principes de transparence et de responsabilité ; ils devraient garantir que les profits sont utilisés pour soutenir des informations ou autres contenus produits selon les normes éditoriales et éthiques de la profession. Il conviendrait aussi de stimuler des conditions de concurrence équitables entre les médias et les plateformes en ligne au moyen de procédures garantissant l'accès et le partage équitables des données collectées durant le processus de diffusion des produits en ligne de chaque entreprise des médias afin de prévenir le maintien et le renforcement de toute position dominante des plateformes au détriment des médias en ligne.

- insiste sur l'importance d'offrir à chacun un accès effectif à un contenu journalistique de qualité, quels que soient les revenus et autres obstacles éventuels. Un tel accès devrait s'accompagner de programmes de sensibilisation aux médias et à l'information, visant notamment à faire prendre conscience à l'audience de l'importance, pour la démocratie, de la liberté d'expression et de la presse, du droit d'accès à l'information dans l'intérêt public et à un journalisme de qualité, de former le public aux compétences et à la connaissance nécessaires pour reconnaître des produits journalistiques de qualité et l'encourager à participer à ces projets. Ces programmes de sensibilisation devraient être ouverts à tous, y compris au moyen de solutions technologiques bon marché ;

- encourage le dialogue permanent entre toutes les parties prenantes concernées et invite les médias et les journalistes à prendre pleinement part à l'élaboration des cadres politiques et réglementaires nationaux et internationaux consacrés au fonctionnement du secteur ; à se montrer attentifs aux nouvelles possibilités de diversifier les sources de financement ; à combiner leurs efforts aux fins de création de projets collaboratifs et innovants visant à soutenir le journalisme d'investigation, également par l'intermédiaire de structures de financement ; et à stimuler la participation de l'audience et à (re)gagner la confiance des utilisateurs grâce à des processus éditoriaux transparents qui offrent un aperçu de la manière dont les informations sont recueillies, écrites, éditées et présentées, à une interaction croissante avec les utilisateurs et au moyen de programmes de sensibilisation destinés à la fois aux enfants et aux adultes ;

- entend poursuivre ses travaux normatifs afin de guider plus avant les États membres sur ces questions.