



18.2.2000
DAJ/MW/mc/sl
Original : anglais

COMMENTAIRES DE L'UER SUR LE PROJET DE DIRECTIVE RELATIVE A LA TRANSPARENCE FINANCIERE

L'Union européenne de Radio-Télévision se réjouit de la possibilité de fournir des commentaires sur le projet d'amendements à la directive 80/723/CEE qui a été publiée au *Journal Officiel des Communautés européennes* (C 377 du 29.12.1999). Les radiodiffuseurs de service public qui sont membres de l'UER partagent l'objectif de la transparence. Les moyens mis en œuvre pour y parvenir doivent cependant tenir compte de la spécificité du secteur de l'audiovisuel.

- **Engagement des radiodiffuseurs de service public envers la transparence**

La transparence est un élément essentiel et une caractéristique du système de radiodiffusion publique. Elle s'inscrit dans le cadre de la responsabilité des radiodiffuseurs de service public envers le public. Sans transparence dans leur organisation, supervision, financement et programmation, les radiodiffuseurs de service public ne peuvent pas correctement remplir leur rôle en faveur de la société et de la démocratie.

La transparence financière est un aspect de cette obligation générale de transparence. C'est le corollaire d'un système de financement qui repose essentiellement sur la redevance payée par les téléspectateurs et les auditeurs et/ou sur d'autres fonds publics. Les radiodiffuseurs de service public sont conscients de leur responsabilité particulière qui résulte du fait qu'on leur confie l'utilisation de fonds publics.

Les Etats membres ont pris diverses mesures pour garantir la transparence de la radiodiffusion de service public. Avec des différences liées à la diversité des traditions et des systèmes nationaux, ces mesures incluent la supervision des activités de radiodiffusion par des conseils internes pluralistes ou d'autres organes indépendants, la nomination des membres des organes de supervision d'une manière ouverte et pluraliste, la publicité des réunions des conseils de supervision, le contrôle parlementaire, la supervision financière par une Cour des comptes, la publication de comptes annuels, l'évaluation des besoins financiers par une commission indépendante (telle que la KEF en Allemagne), la séparation structurelle

ou financière de certaines activités, etc. Toute augmentation du financement public (de la redevance, par exemple) est normalement soumise à un examen public minutieux et à des débats parlementaires ; au cours de ce processus, il revient aux radiodiffuseurs de service public d'expliquer et de justifier leurs besoins financiers relatifs aux diverses activités.

Dans leur cadre juridique et organisationnel, les radiodiffuseurs de service public prennent souvent des mesures supplémentaires en vue de rendre leurs activités plus proches des citoyens et d'améliorer la transparence. L'UER soutient totalement de tels efforts.¹

- **Approche horizontale de la directive et nécessité de respecter la spécificité du secteur de l'audiovisuel**

L'UER est consciente que l'approche horizontale choisie par la Commission à propos de la transparence financière et de la séparation des comptabilités pose plusieurs problèmes, et que ceux-ci ont été abordés, entre autres, dans les commentaires soumis par le CEEP.² Il demeure également des incertitudes à l'égard de l'extension du champ d'application du projet de directive. Ces incertitudes se rapportent, en particulier, aux circonstances dans lesquelles une "compensation"³ pour les coûts encourus par la fourniture d'un service public doit être considérée comme une aide d'Etat, qui est l'une des conditions de l'obligation de tenir des comptes séparés.⁴ Toutefois, étant donné le stade avancé de la législation proposée, les commentaires actuels s'abstiennent d'explorer ces questions horizontales et se concentrent sur les aspects liés au secteur de l'audiovisuel.

Sur la base de l'approche choisie par la Commission, il est proposé un moyen de progresser vers la conciliation des règles de transparence envisagées, avec la nécessité de respecter la spécificité du secteur audiovisuel en Europe.

Les systèmes de radiodiffusion des Etats membres se caractérisent par la coexistence de sous-secteurs privés et publics. Les systèmes dualistes de radiodiffusion constituent une réponse au défi de garantir la liberté d'expression et d'améliorer, dans l'intérêt général, l'accès du public à l'information, le pluralisme des médias, la diversité et l'identité culturelles, la cohésion sociale, la libre formation démocratique de l'opinion et l'indépendance politique et économique des médias. Ils sont également profondément enracinés dans les traditions démocratiques et constitutionnelles et constituent la base même du modèle audiovisuel européen.

¹ Par son Réseau Statistique, par exemple, l'UER recueille des informations financières et autres auprès de ses membres et les met à la disposition de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

² Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), Avis relatif au projet de modification de la directive de transparence, CEEP.99/AVIS.14 (septembre 1999).

³ Notamment lorsqu'une telle compensation est fixée dans une procédure transparente, objective et démocratiquement légitimée.

⁴ Voir la définition proposée d'"entreprises soumises à l'obligation de tenir des comptes séparés" de l'article 2 (d).

Le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, qui est annexé au Traité d'Amsterdam, reconnaît que ce système est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société, ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. Il affirme la compétence de chaque Etat membre à définir la mission de service public, à organiser la radiodiffusion de service public et à pourvoir au financement des radiodiffuseurs aux fins de l'accomplissement de cette mission.

Cette responsabilité des Etats membres couvre également, de manière assez logique, les mesures destinées à assurer la transparence de l'organisation et du financement, y compris le contrôle comptable et financier.

Ce n'est pas ici le lieu pour déterminer la relation juridique exacte entre l'article 86 du Traité CE et le Protocole d'Amsterdam, qui est devenu partie intégrante du Traité CE. Le Protocole d'Amsterdam doit être pris en compte dans l'interprétation et la mise en œuvre de l'article 86. De plus, le principe de hiérarchie des normes commande que ce Protocole prévale sur la législation communautaire secondaire et doit également être respecté dans les directives reposant sur l'article 86(3).

Afin d'éviter les conflits entre le projet de directive et le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, il est suggéré que la clarification suivante soit ajoutée dans le préambule :

- **Proposition d'un nouveau considérant**

(8 bis) "Considérant que, conformément au Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, il appartient aux Etats membres de préciser la structure financière et organisationnelle des organismes de radiodiffusion de service public et leurs différentes activités, et ainsi, dans les cas où la présente directive s'applique à des organismes de radiodiffusion de service public, les Etats membres ne peuvent être tenus de ventiler les coûts et les revenus relatifs aux activités qui relèvent de la mission de service public."

Cette clarification souligne la pertinence du Protocole d'Amsterdam, c'est-à-dire que la compétence des Etats membres inclut le droit non seulement de définir la mission de service public et de choisir un système de financement approprié, mais également d'assurer le lien entre la mission et le financement, ce qui concerne l'ensemble de la structure organisationnelle et financière.

La première partie du considérant clarifie que, s'agissant des organismes de radiodiffusion de service public, il revient aux Etats membres de spécifier la "structure financière et organisationnelle", à laquelle se réfère l'article 1(2) de la directive proposée, ainsi que les "différentes activités", pour lesquelles il faut tenir des comptes séparés.

La seconde partie du considérant vise à écarter les malentendus éventuels. Il semble que les projets d'amendements ont parfois été compris comme exigeant des Etats membres de changer de système de financement de la radiodiffusion de service public en supprimant le financement mixte des activités de service public. De tels malentendus peuvent avoir été encouragés lors des discussions précédentes sur la compatibilité du financement mixte ou "dualiste" avec les règles européennes sur la concurrence ; il avait été prétendu que les activités de programmes des radiodiffuseurs de service public comportant des recettes publicitaires ne devraient pas être considérées dans leur totalité comme des activités de service public, avec pour conséquence que, par exemple, la programmation d'une chaîne généraliste de service public devrait se scinder en "véritables" programmes de service public à financement public et autres programmes à financement commercial.⁵ La clarification proposée précise qu'une telle séparation des comptes pour des catégories différentes de programmes ou de services ne doit pas être obligatoire, pour autant que de tels programmes et services entrent dans le cadre de la mission de service public définie par l'Etat membre.⁶

En d'autres termes, la clarification maintiendra le projet de directive en conformité avec son véritable objectif et évitera d'interférer avec le choix par les Etats membres du financement des activités de *service public* des radiodiffuseurs et les modalités selon lesquelles est assuré le lien entre le financement et l'accomplissement de la mission de service public.

⁵ De telles discussions ont été suscitées par un document de discussion de la DG IV adressé aux Etats membres en septembre 1998.

⁶ Le fait que certaines activités reçoivent un financement provenant de sources commerciales ne signifie pas en soi que ces activités sortent du cadre de la mission de service public.