



EUROPEAN BROADCASTING UNION

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

*Legal Department*

*Département juridique*

30.8.2004

DAJ/WR/jev/fw/cf

*Original: Anglais*

**Le service public de radiodiffusion dans une Europe en voie d'élargissement:  
Contribuer aux objectifs de la politique européenne**

*Werner Rumphorst, Directeur juridique de l'UER  
(Amsterdam, le 2 septembre 2004)*

Rarement un sujet qu'il m'a été demandé de traiter devant une assemblée ne m'aura donné autant de fil à retordre!

S'il s'était agi de vous parler de l'"Europe élargie" (au lieu d'une "Europe en voie d'élargissement"), alors les difficultés m'auraient été épargnées du moins en ce qui concerne le premier volet du thème, car l'"Europe élargie" aurait évidemment signifié l'Union européenne élargie. En fait, sachant que cette conférence est organisée par la Présidence de l'UE, je suppose que "Europe" a très bien pu vouloir dire l'Union Européenne, avec les prochains pays candidats et candidats potentiels frappant déjà à sa porte. C'est, de surcroît, la seule interprétation qui justifierait l'emploi de l'expression "en voie d'élargissement", sans quoi les termes "en voie d'unification" ou "en voie de convergence" auraient été les seules formules correctes. Toutefois, prise dans le contexte du service public de radiodiffusion, une "Europe en voie d'élargissement" pourrait également être comprise comme désignant l'Europe de l'Union européenne de radio-télévision". Notre Europe comprend tous les pays situés dans la zone européenne de radiodiffusion qui s'étend de l'Islande à l'Ouest à la Russie à l'Est, et c'est le cas depuis 1993. Dans le même temps, notre Europe s'agrandit elle aussi puisque, cette année, notre Assemblée générale a préconisé de modifier les statuts de l'UER pour pouvoir englober dans cette zone l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

Finalement, souhaitant jouer la carte de la diplomatie, je ne trancherai pas la question de savoir si cette "Europe en voie d'élargissement" est celle de l'Union européenne, ou celle de l'Union européenne de radio-télévision.

Les difficultés que j'ai rencontrées pour traiter le second volet du thème dont je dois vous entretenir aujourd'hui ont de quoi rendre encore plus perplexe: comment? des radiodiffuseurs de service public qui contribuent aux objectifs de la politique européenne?! Le service public de radiodiffusion a pour caractéristique d'être indépendant de l'Etat, voire de toute autre entité politique (telle que l'Union européenne); ses programmes d'information doivent être impartiaux, équilibrés et objectifs. Contribuer aux objectifs politiques d'un Etat ou d'une entité supranationale paraît tout à fait incompatible avec une radiodiffusion de service public et pourrait faire réapparaître le spectre d'un passé encore bien présent dans les mémoires: la radiodiffusion d'Etat qui existait dans un certain nombre de pays européens.

Serait-ce donc mon dernier mot? Bien sûr que non.

Car cela voudrait dire que "contribuer" est à prendre comme une obligation, une partie intégrante de la mission générale de service public, ou, pis encore, une obligation librement acceptée.

Toutefois, si "contribuer" doit simplement désigner le *résultat de facto* de la programmation impartiale et objective assurée par le service public, alors il y a beaucoup à dire sur ces chaînes publiques qui contribuent aux objectifs de la politique européenne.

*Entendons-nous* pour commencer sur ces "objectifs de politique européenne".

Quels sont-ils? Le résumé de la conférence renvoie à ce propos à la *stratégie de Lisbonne*. D'ici 2010, l'Europe doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. La "cohésion sociale", "la citoyenneté européenne" "une communauté de valeurs propice à l'épanouissement de toutes les cultures différentes" s'inscrivent au nombre des objectifs les plus concrets que l'on associe généralement à la stratégie de Lisbonne.

Tout ceci, les chaînes publiques nationales ne le savent que trop bien, elles qui chaque jour déclinent leur programmation en fonction de la mission définie par le législateur national et/ou l'autorité nationale compétente. En fait, la mission de programmation les conduit tout naturellement à apporter sans discontinuer une contribution capitale aux objectifs de la politique européenne.

David Levy vous expliquera concrètement ce que cela signifie dans le cas d'un organisme de radiodiffusion bien précis, la BBC.

Dans les détails, la mission de service public varie évidemment selon le pays, d'une part parce que chaque pays a ses habitudes et techniques en matière législative mais aussi, d'autre part, parce que les réalités économiques, sociales, culturelles, historiques et autres sont différentes d'un pays à l'autre. Pourtant, au-delà de ces différences, il existe un noyau commun de caractéristiques que l'on retrouve partout dans le monde.

"D'une manière générale, la radiodiffusion de service public doit assurer une programmation qui comprenne des informations, du divertissement, de l'éducation et des conseils pour des gens de tous âges et de toutes les catégories sociales, et qui soit présentée dans toute sorte de formats (chaînes généralistes, chaînes thématiques, services multimédia, télétexte ou autres services de contenus, avec ou sans élément interactif). Elle contribue activement à présenter et promouvoir la culture nationale tout en familiarisant la population avec les cultures étrangères, notamment celles des autres pays européens. Elle constitue un point de référence pour tous les membres du public et agit comme un facteur de cohésion sociale et d'intégration de tous les individus, groupes et communautés. La radiodiffusion de service public doit présenter les éléments d'information de plus en plus nombreux accessibles au public dans un contexte significatif, en veillant à les mettre à la portée du simple citoyen et de la société, elle doit expliquer le monde dans toute sa variété, sa richesse et sa diversité, et aider la population à mieux comprendre son nouvel environnement. Oasis de crédibilité, la radiodiffusion de service public a un rôle de premier plan pour faire de chaque membre du public un citoyen bien informé, gage d'une démocratie saine."

Le passage que je viens de vous lire est en fait extrait de l'introduction à un Modèle de loi sur la radiodiffusion de service public, que l'UER utilise pour aider à transformer la radiodiffusion d'Etat en un authentique service public de radiodiffusion. A vrai dire, peu après la chute du Mur de Berlin - c'était il y a 15 ans! - l'UER a adopté une politique officielle d'aide aux démocraties naissantes d'Europe centrale et de l'Est pour mettre en place et par la suite consolider et renforcer un service public de radiodiffusion. C'est le premier cas concret illustrant comment les radiodiffuseurs publics européens contribuent, par le biais de leur association professionnelle qu'incarne l'UER, à un objectif majeur de politique européenne tel qu'il est proclamé dans le Protocole au traité d'Amsterdam de 1997. Le texte de ce protocole est on ne peut plus clair: "la radiodiffusion de service public dans les Etats membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias".

Mais revenons à la question de savoir ce que font, individuellement, les radiodiffuseurs publics pour contribuer aux objectifs de la politique européenne.

Pour que vous ne puissiez douter une seconde de ma totale objectivité, je vous citerai tout d'abord ce que d'autres ont dit à ce sujet.

*Le Parlement européen* (1996): "les chaînes de service public contribuent à l'information des citoyens et constituent un outil de pluralisme représentatif en mettant en présence plusieurs groupes de la société dans le cadre d'un échange d'idées qui contribue à façonner l'opinion publique". "Il leur appartient d'assurer, sur le plan de la couverture de l'actualité comme des programmes de fond, une information impartiale et entièrement indépendante qui soit crédible pour le public et constitue une référence sur le marché de l'information qui se développe."

*La Commission européenne* (1999): "La télévision relevant du service public joue un rôle important au sein des Etats membres de la Communauté européenne aussi bien vis-à-vis de la diversité culturelle et linguistique que parce qu'elle propose des émissions éducatives, assure une information objective de l'opinion, garantit le pluralisme et offre, gratuitement, une programmation de qualité."

*Le Conseil de l'Europe* (1994): "Le service public de la radiodiffusion, tant dans le secteur de la radio que dans celui de la télévision, soutient les valeurs qui sous-tendent les structures politiques, juridiques et sociales des sociétés démocratiques, en particulier le respect des droits de l'homme, des cultures et du pluralisme politique." Ou encore cet autre passage: "Les radiodiffuseurs de service public doivent avoir pour mission de refléter les différentes idées philosophiques et convictions religieuses de la société, en vue de renforcer la compréhension mutuelle et la tolérance et de promouvoir des relations intercommunautaires dans les sociétés pluri-ethniques et multiculturelles."

Trêve de citations, venons-en aux choses concrètes.

Un regard aux statistiques officielles comparant les productions des radiodiffuseurs publics à celles des radiodiffuseurs commerciaux suffit à démontrer le rôle éminent du service public pour contribuer à la stratégie de Lisbonne. J'aimerais attirer ici votre attention sur la contribution de l'UER à cette conférence avec un document traitant du rôle clé du service public de radiodiffusion dans la société européenne de l'Europe du 21ème siècle. Mais il faut davantage que des statistiques pour avoir une image complète. Une heure d'un programme d'information ou culturel, ou d'un documentaire proposé par une chaîne peut n'avoir que peu

de points communs avec la même heure statistique d'un programme proposé par une autre chaîne. Le programme en question a-t-il été spécialement produit pour l'audience nationale, ou la niche disponible a-t-elle été tout simplement meublée par un programme acheté, généralement moins cher, réalisé dans l'idée qu'il serait vu par une audience étrangère? Ce programme a-t-il été vraiment produit pour informer et promouvoir la connaissance, ou son but premier était-il de faire exploser l'audimat en donnant dans le sensationnel, allant peut-être jusqu'à légitimer la violence, la haine ou d'autres fortes réactions émotionnelles? Le radiodiffuseur avait-il assez de moyens financiers pour produire un programme d'une qualité assurée du satisfecit d'un public très exigeant vis-à-vis des programmes d'un service public?

Ce sont autant de questions qui doivent interpellier ceux qui réglementent la radiodiffusion publique, y compris son financement, pour qu'ils dépassent le stade des statistiques et se mettent eux-mêmes devant le petit écran pour regarder ces programmes du service public qui constituent notre propos aujourd'hui.

Mais rappelons-nous que le meilleur programme du service public ne peut jouer pleinement son rôle et contribuer aux objectifs de la politique européenne si, pour des raisons réglementaires ou techniques, il n'atteint qu'une partie du public visé. De plus en plus de gens, particulièrement des jeunes, glanent leurs informations et recherchent le divertissement auprès d'autres médias, ou du moins sur d'autres plateformes; les radiodiffuseurs publics doivent donc s'assurer que leurs programmes sont disponibles sur toutes les plateformes, satellite, Internet et UMTS compris, vers lesquelles le public est susceptible de se tourner pour être informé et diverti. Ceci comprend les services à la demande, fussent-ils payants, et tout genre de service de programme interactif. Sinon, le rôle des radiodiffuseurs publics se limitera toujours davantage à veiller à ce que les retraités bénéficient de l'unique apport que le service public de radiodiffusion peut et doit assurer pour que se matérialise la stratégie de Lisbonne, pendant que le reste de la population serait peu ou prou négligée.

De nouveau, je citerai à ce propos le Parlement européen (2004), dont la parole sera certainement mieux entendue que la mienne: "Pour promouvoir la diversité culturelle à l'ère numérique, il est important que les contenus des médias de service public atteignent leur public par le biais d'un nombre de systèmes et de réseaux de distribution aussi large que possible; il est dès lors déterminant pour les médias du service public de mettre au point de nouveaux services médiatiques."

Cela nous ramène tout naturellement et à point nommé au Protocole d'Amsterdam. En soi, ce protocole est certes une partie gagnée mais il ne fait que clarifier qu'il appartient aux différents Etats membres, et non à l'Union européenne, de définir la *mission* du service public de radiodiffusion et de pourvoir à son *financement*. Lorsque financement public il y a, mais que la mission n'est pas assez clairement définie, la Commission de l'UE a l'obligation d'examiner la légitimité de ce financement public. Mais quand la mission est bien définie et que des mécanismes de contrôle fiables permettent d'assurer que l'argent public sert exclusivement à financer l'accomplissement des obligations de service public, alors Bruxelles n'a pas à intervenir. Il ne dépend donc que des Etats membres que Bruxelles et sa DG de la Concurrence puissent se consacrer entièrement à d'autres questions relevant de leur compétence, ceci n'étant possible que si les Etats membres définissent la mission de leurs radiodiffuseurs publics de manière claire, résolument large et orientée vers l'avenir pour permettre notamment à ceux-ci, dans le cadre de ce mandat, d'offrir leurs programmes sur toute plateforme électronique où le public pourrait rechercher l'information et le divertissement. Ceci vaut pour la télévision comme pour la radio. Si cette Conférence pouvait

exhorter tous les Etats membres à tenir compte de ce conseil, et à le suivre en prenant des mesures réglementaires concrètes, elle marquerait un grand score.

Une fois cette mission définie, ne se pose plus que la question d'assurer un financement adéquat pour que cette mission puisse se matérialiser. L'argent public plus, à quelques grandes exceptions près, une dose de recettes publicitaires, apparaît aujourd'hui encore comme la formule la plus appropriée d'atteindre cet objectif. Tant que le financement global est attribué en fonction des besoins réels du radiodiffuseur de service public, ce qui est à vérifier par un organe consultatif indépendant, et non dans le souci de ne point contrarier le public à la veille d'élections et/ou de ne pas grignoter les revenus potentiels des radiodiffuseurs commerciaux, le public recevra pour finir le genre de programmes qu'il est en droit d'attendre d'un service public.

Mais revenons à notre sujet et voyons ce que font les radiodiffuseurs de service public, ensemble, dans le cadre de l'UER, pour contribuer aux objectifs de la politique européenne.

Pour ne parler que de l'Union européenne et de faits récents, j'évoquerai les innombrables documentaires, fictions et autres émissions diffusées par les chaînes publiques européennes dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, afin de familiariser leur public avec les réalités des Etats adhérents, et vice-versa. Mais le grand événement télévisé en marge de cet élargissement a sans conteste été la coproduction de UER orchestrée par la ZDF allemande et la TVP polonaise, avec l'appui actif de la Commission européenne, la nuit du 30 avril 2004. Ensemble, des Membres de l'UER ont maintenant entrepris de coproduire une série de jeux télévisés (intitulée *Panorama Europe*): dans chaque pays d'Europe, les téléspectateurs se verront proposer des vues aériennes de 60 sites sélectionnés dans les 25 Etats membres, à eux d'identifier ces sites. Encore une façon, au demeurant simple, d'éveiller l'intérêt des citoyens européens pour leurs voisins européens et leur faire prendre conscience de cette Europe riche de tant de cultures différentes.

Tout national, voire régional qu'il est par nature, le service public de radiodiffusion consacre un important volet de sa mission aux affaires européennes et même mondiales. Ceux d'entre vous qui regardent ou écoutent les chaînes publiques penseront immédiatement aux innombrables émissions que le service public dédie aux affaires européennes et particulièrement à l'Union européenne, qu'il s'agisse des affaires courantes de Bruxelles, de l'élargissement de l'UE, des élections au Parlement européen, de la nomination de la nouvelle Commission et que sais-je encore. Il s'avère que la plupart des Membres de l'UER dans les 25 Etats membres de l'UER ont à cet effet des correspondants permanents à Bruxelles. Toutefois, les radiodiffuseurs publics européens ont compris et apprécié dès le départ l'avantage de collaborer également dans ce domaine, le bénéfice en rejaillissant immédiatement sur leur audience nationale. Ainsi, les échanges d'actualités quotidiens de l'UER contiennent-ils, pratiquement chaque jour, des sujets librement utilisables par tous les chaînes publiques dans les 52 pays situés dans la zone européenne de radiodiffusion. Je relèverai en passant que 30.000 sujets d'actualités en moyenne sont échangés de cette manière chaque année.

Parlant de la coopération dans le secteur des programmes, je dois évidemment évoquer deux services de programmes paneuropéens qui n'ont aucun secret pour vous: l'Euronews, que gère un consortium de 19 Membres de l'UER, et l'Eurosport, orchestré par un Consortium de 25 Membres de l'UER.

Inutile, je pense, de vous présenter ces chaînes multilingues; j'aimerais toutefois attirer votre attention sur la mission de service public bien spécifique d'Eurosport. Cette chaîne couvre pratiquement tous les sports, même ce qu'il est convenu d'appeler les sports mineurs, prenant le parti de ne pas miser uniquement sur les sports les plus populaires, à savoir le football et les courses de Formule I. Quant à Euronews, cette chaîne est très appréciée, particulièrement en Russie, par exemple, pour son éclairage très *européen* des actualités et grandes questions contemporaines.

Nombre de comptes rendus quotidiens des correspondants des chaînes publiques à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg sont acheminés par le réseau Eurovision qu'exploite l'UER, pour être diffusés en direct dans leurs pays respectifs. Pourtant, peu de gens savent peut-être que, grâce à ce même réseau, chaque transmission que les chaînes publiques européennes consacrent aux Jeux olympiques, au Tour de France ou encore au Championnat d'Europe de football passe à l'antenne en direct, avec un commentaire national livré depuis le site, ici et là des interviews ou autre commentaires également réalisés *in situ*. Encore moins de gens savent que tout cela est possible au prix d'un investissement colossal des chaînes publiques européennes pour garantir que tout ce qui se passe ailleurs en Europe (je dirai même dans la plupart des autres pays du monde) peut être mis à disposition pour être diffusé instantanément dans n'importe quel pays où le radiodiffuseur public souhaite rendre compte de cet événement dans ses programmes d'actualités ou autres. Lorsque le Bayern Munich dispute un match en Turquie ou en Ukraine, le réseau de l'UER fait en sorte que le public allemand puisse suivre l'événement en direct. Le même soir, bien d'autres matches se disputent et pour chacun, l'audience nationale veut suivre en direct les performances de son équipe à l'étranger. Grâce au réseau Eurovision, chaque audience nationale obtiendra satisfaction. Prenez la nuit des élections européennes. C'est grâce au réseau Eurovision que pas moins de 191 transmissions unilatérales en provenance de Bruxelles et reprises ensuite par les Membres UER dans les 25 Etats membres (mais aussi dans d'autres pays) ont pu parvenir à leurs destinations respectives. Et comment oublier cette nuit historique du 30 avril? Cette coproduction ZDF-TVP, que j'ai mentionnée précédemment, qui a été relayée dans 29 pays, les innombrables contributions des capitales des nouveaux Etats membres, de Bruxelles, de Dublin et de bien d'autres villes encore, les programmes spéciaux que les chaînes publiques ont consacrés à l'élargissement de l'Union européenne avec, ici et là, de nombreuses images (en direct) de l'étranger, etc.

Tout cela, je le répète, grâce au réseau Eurovision où, ce soir-là, le trafic a battu tous les records. Ces quelques exemples illustrent de quoi est fait le quotidien d'un réseau exploité collectivement par les chaînes publiques européennes et dont les ultimes bénéficiaires sont les citoyens européens. Cette activité des chaînes publiques européennes, que peu de gens connaissent, n'est qu'un exemple de plus du dynamisme avec lequel les radiodiffuseurs publics contribuent aux objectifs de la politique européenne.

J'imagine qu'après m'avoir entendu souligner les activités communes spécifiques des Membres de l'UER dans le secteur de la télévision, et pressentant la fin de mon intervention, certains d'entre vous se poseront une question: pourquoi n'a-t-il pas du tout été question de la *radio* de service public? N'apporte-t-elle pas, elle aussi, une substantielle contribution aux objectifs de la politique européenne? Rassurez-vous! Le fait de la mentionner à la fin de mon propos ne procède nullement d'un jugement de valeur. Diplomatie oblige, je vous ferai simplement observer que le service public de radio est, d'une manière générale, aussi important que le service public de télévision lorsqu'il s'agit de contribuer aux objectifs de la politique européenne. S'il est vrai que l'on a tendance à oublier la radio dans les discours dont le propos est le service public de radiodiffusion, les nombreux auditeurs fidèles à la radio

savent pertinemment quel est l'impressionnant apport du service public de la radio aux objectifs de la politique européenne.

Effectivement, la radio européenne de service public conserve son fort impact social et culturel: instrument unique de dialogue interculturel, de connaissance et de compréhension mutuelle, elle évolue en crescendo. Les recherches d'audience menées par l'UER montrent que deux tiers des Européens écoutent aujourd'hui les radios de service public sur différentes plateformes dont notamment le satellite numérique, et cela tous les jours pendant deux heures et demie.

Un exemple éloquent est la Journée culturelle européenne de la radio, organisée tous les deux ans conjointement par l'UER et le Prix Europa, sous l'égide du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe. L'édition 2003 a connu un franc succès: 94 chaînes publiques, de Reykjavik à Athènes, de Lisbonne à Moscou, soit au total 40 pays, ont diffusé leurs programmes respectifs consacrés à la culture, véritables chemins vers la connaissance, la compréhension et la richesse spirituelle, pour 300 millions d'auditeurs répartis sur l'ensemble du continent européen.

Les Saisons de concerts Euroradio de l'UER, avec leur sélection des meilleures oeuvres représentant tous les genres musicaux, sont devenues une véritable référence pour sensibiliser le public à l'immense diversité culturelle du continent européen et bien au-delà. Pour ne prendre que l'année 2003, ce sont en tout 2100 concerts qui ont été offerts, la plupart pour une diffusion en direct par satellite.

*Je conclurai* en vous disant que si les radiodiffuseurs de service public, radio et télévision confondues, doivent pouvoir continuer de contribuer aux objectifs de la politique européenne avec efficacité et des méthodes modernes, il faut que les Etats membres s'assurent de l'existence d'une mission de service public de radiodiffusion qui soit claire et orientée vers le futur, doublée d'un solide mécanisme de financement qui permette aux radiodiffuseurs publics de remplir en tous points leur mission, en particulier eu égard à ce qu'attendent les responsables politiques eux-mêmes lorsqu'ils évoquent la contribution du service public de radiodiffusion aux objectifs de la politique européenne.

---