



Les médias de service public dans la société de l'information

Les médias de service public dans la société de l'information

**Rapport préparé pour le compte du Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information (MC-S-PSB)
par Christian S. Nissen**

Division Médias
Direction générale des droits de l'homme
Conseil de l'Europe

Février 2006

Division Médias
Direction générale des droits de l'homme
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

1. **Introduction**, page 5

2. « **Les forces profondes** » **du nouveau paysage médiatique**, page 7

La révolution numérique, page 8	Réduction de l'influence des parlements et des gouvernements, page 12	de masse passif à des individus interactifs, page 12
L'évolution du marché : internationalisation et concentration, page 9	Le comportement du consommateur : d'un public	

3. **Les médias de service public : du monopole à un marché compétitif**, page 15

Arguments en faveur des médias de service public : passé et présent, page 15	Les médias de service public parties prenantes de la	concurrence internationale : pour ou contre ?, page 18
--	---	---

4. **Les médias de service public : un pacte social**, page 19

5. **Objectifs et obligations des médias de service public**, page 21

Renforcement de la cohésion sociale, politique et culturelle, page 22	Le maintien des cultures nationales et la démocratie, page 22	Au service des groupes minoritaires et de chaque citoyen, page 23
---	---	---

6. **La mission : les programmes et services des médias publics**, page 25

Le niveau d'audience élevé : condition <i>sine qua non</i> pour les médias publics, page 26	pour chaque citoyen en particulier, page 26	Le dilemme des médias publics : « différence » contre « grande audience », page 30
Une offre de programmes et de services différente pour la société dans son ensemble et	Les « nouveaux médias » et la mission de service public, page 28	

7. **Organisation de l'offre et de la distribution des programmes et services des médias publics**, page 32

Le partage du « gâteau » des médias publics, page 32	La solution radicale : la suppression totale des médias publics, page 35	Une nouvelle forme d'organisation du service public des médias est-elle nécessaire ?, page 36
La répartition de la mission de service public, page 34		

8. **La gouvernance du service public**, page 38

Contrôle accru et autonomie réduite, page 39

L'indépendance éditoriale, page 39

Structures officielles de régulation et de contrôle, page 40

9. **Le financement des médias publics**, page 44

Le financement des médias électroniques : tendances générales, page 44

Le financement des médias publics : valeurs et principes, page 45

Les nouveaux défis et la réactivation de quelques anciens problèmes, page 46

Les réglementations de l'UE, page 49

10. **Résumé et conclusions**, page 51

1. Introduction

Durant ses quelques 80 années d'existence, le service public de radiodiffusion n'a jamais connu une vie calme et sans conflits. En dehors des discussions sur les programmes entre diffuseurs et auditeurs ou téléspectateurs, des personnes de tous horizons ont cherché à faire entendre leur voix et à prendre part au débat souvent passionné. De nombreux thèmes étaient déjà à l'ordre du jour dès le tout début (programmes populaires contre programmes élitistes ; programmes éducatifs contre programmes de divertissement, degré d'autonomie éditoriale vis-à-vis du parlement et du gouvernement, pour n'en citer que quelques uns).

Toutes les questions et débats qui nous occupent aujourd'hui n'existaient toutefois pas aux premiers jours de la radiodiffusion. On s'interrogeait peu au départ et les discussions étaient rares sur la définition du service public et la justification de son existence. Sa raison d'être n'était pas remise en cause. Pour la plupart des européens, le rôle de la radio et de la télévision publiques était évident et il ne semblait pas nécessaire de définir les limites de leurs activités ; après tout, le service public était l'unique fournisseur des chaînes de radio et de télévision qu'ils écoutaient ou regardaient plusieurs heures par jour. Pour les professionnels de la radio et de la télévision, l'existence et la mission de la radiodiffusion publique allaient de soi, et ceci à un point tel que c'en était malsain.

Tout ceci a changé avec l'arrivée de la concurrence des médias privés et commerciaux et l'apparition d'un véritable marché médiatique en Europe. Les européens ont alors découvert, à la surprise de beaucoup et au grand dam des autres, que la radio et la télévision pouvaient être produites et diffusées sur des bases purement commerciales. Certains préférèrent même la programmation des diffuseurs privés.

Ce qui rend le marché médiatique européen actuel unique en son genre est sa composition duale. Alors que les médias privés ont bien plus de poids que leurs rivaux en termes de revenus et de chaînes, le secteur public garde encore une position significative en ce qui concerne les mesures d'audience. De la même manière, alors que de nombreux spécialistes avaient prédit il y a 15 ans une croissance toujours plus forte des chaînes privées au détriment des médias de service public, nous assistons actuellement dans la plupart des pays européens, à quelques importantes exceptions près, à une revitalisation du secteur des médias publics. Grâce à une saine concurrence entre médias privés et entreprises publiques, ces dernières ont en effet défini leur mission, cerné leurs attributions, modernisé leurs grilles de programmes et leurs activités de production, et rationalisé leur fonctionnement.

Cette tournure des événements exceptionnelle a probablement contribué à l'attaque frontale lancée en 2004 contre le service public de

radiodiffusion au travers d'un Livre blanc intitulé « Sauvegarder l'avenir du marché européen de l'audiovisuel : un Livre blanc sur le financement et la réglementation des organismes de radiodiffusion financés par les pouvoirs publics ». Le document a été présenté par un puissant groupe de pression commercial formé du Conseil des éditeurs européens, de l'Association de la télévision commerciale et de l'Association européenne des radios. Alors que traditionnellement, le groupe avait l'habitude de dénoncer l'inefficacité, le mauvais emploi des deniers publics et la tendance des radiodiffuseurs publics à ne s'adresser qu'aux minorités élitistes qui les finançaient, le Livre blanc leur reproche à présent leur succès et les accuse d'abuser de leur position dominante.

Le Livre blanc était adressé à l'Union européenne ou, plus précisément, aux autorités de la concurrence de la Commission européenne. La Commission, à ce propos, est vivement attaquée dans le Livre blanc pour son incapacité à contenir les excès du secteur des médias public. La pertinence de cet argument est discutable. Du point de vue des radiodiffuseurs publics, il semblerait au contraire que depuis quelques années, la Direction générale de la concurrence ait adopté une nouvelle politique et durcit sa position à leur égard, se montrant toujours plus inquisitrice et cherchant à intervenir dans leurs activités et leurs finances.

Il existe cependant un revers positif à la « médaille » européenne. Le protocole d'Amsterdam et les dispositions du projet de constitution fondées sur celui-ci, témoignent en effet de la compréhension et du clair soutien de l'Union européenne à l'égard des principes prônés par les médias publics et de leur rôle dans la promotion de la diversité culturelle et de la démocratie. Ces textes affirment en outre clairement qu'il appartient aux autorités nationales de chaque membre de l'Union européenne de définir le rôle et les limites de la radiodiffusion publique.

Si nous poursuivons notre analyse par un examen de la position des gouvernements et des parlements européens vis-à-vis des médias publics, nous nous trouvons face à une situation complexe, et, à bien des égards, contradictoire. De manière générale, rares sont les autorités politiques nationales qui contestent l'importance du service public de radiodiffusion. Au contraire, la liste est sans fin des déclarations plaidant en sa faveur, soutenant son indépendance éditoriale et la nécessité d'un financement public suffisant. Mais si l'on y regarde de plus près, le paysage est loin d'être uniforme. Il y a notamment des exemples troublants de radiodiffuseurs publics négligés ou marginalisés par leurs administrations et qui se perçoivent comme les victimes de groupes médiatiques internationaux gigantesques. De nombreuses coupes ont en outre été réalisées dans les budgets de certaines grandes entreprises publiques et des cas très inquiétants d'intervention politique directe dans les contenus rédactionnels et de restriction de l'autonomie éditoriale de certains médias publics ont été relevés et sont aujourd'hui de notoriété publique.

Si les raisons de s'inquiéter des atteintes portées au service public de radiodiffusion sont bien réelles, les débats et les critiques suscitées à son égard sont cependant sains et ne font que révéler encore son importance. Des signes clairs témoignent en outre du rôle indéniable que jouent les médias publics dans la vie quotidienne des citoyens européens, de leur importance dans le débat

démocratique et politique, de leur force éditoriale et de leurs performances en termes de gestion. Mais il ne faudrait pas voir dans ce débat une simple reconnaissance ou une volonté de justifier l'importance de la radiodiffusion publique. En y regardant de plus près, les diffuseurs publics et leurs défenseurs ont effectivement de très bonnes raisons d'y prendre une part active. Il pourrait donner lieu en effet à une prise de conscience de la nécessité de réévaluer intégralement les principes qui fondent le service public de radiodiffusion, au risque que plus d'une vache sacrée n'y laisse sa peau.

Enfin, l'émergence et l'impact des nouvelles technologies numériques, clefs de voûte de la nouvelle société de l'information, méritent d'être signalés. Nous assistons actuellement à la naissance d'une nouvelle ère, où, dans les années à venir, tout le secteur des médias sera révolutionné et où les modes de communication publiques et privées seront profondément transformés dans toutes les sociétés européennes. On n'insistera jamais assez sur le fait que « passer au numérique » ne signifie pas simplement remplacer des technologies de production et de distribution par leurs équivalents numériques. Le passage au numérique aura pour conséquence de modifier le déroulement des opérations de production de programmes et requerra de nouvelles compétences de la part du personnel. Grâce aux technologies numériques, le public aura accès à tout un éventail de nouveaux services médiatiques et chaque auditeur ou téléspectateur disposera potentiellement d'une nouvelle liberté de choix. Le numérique sera cependant l'occasion d'un débat renouvelé sur la question de la concentration des médias et sur celle plus générale de la nécessité de maintenir des médias publics au service de la société ; sans parler des transformations encore plus fondamentales qu'il entraînera dans notre manière de nous considérer nous-mêmes en tant que citoyens différents et distincts de simples consommateurs.

Toutes ces questions et nouveaux enjeux sont à l'origine de la décision du Comité directeur sur les médias et

les nouveaux services de communication (CDMC) du Conseil de l'Europe de mettre en place un Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information (MC-S-PSB).

Le présent rapport est un document de travail, élaboré à la demande du MC-S-PSB. Il vise pour l'essentiel à décrire certaines des principales tendances et évolutions observées dans les médias et de s'attaquer à la longue liste des questions difficiles et souvent sujettes à controverse qui se poseront au service public de radiodiffusion dans les prochaines années. Le terme de « radiodiffusion », et les nouvelles connotations qui y sont associées, est révélateur de ce profond changement. De terme général recouvrant les activités de communication dans leur ensemble, il est en passe de devenir un simple terme technique s'appliquant à l'une des nombreuses méthodes et technologies de diffusion employées par les entreprises médiatiques. Afin d'éviter que l'expression « service public de radiodiffusion » (SPR) ne soit interprétée au sens restreint de la terminologie traditionnelle, j'emploierai plutôt, dans les pages suivantes, l'expression de « médias de service public » (MSP).

Si ce rapport ne présente pas de réponses tranchées sur tous les aspects abordés, cette faiblesse sera je l'espère compensée par la richesse des questions, souvent complexes et provocantes, qui y sont posées. Celles-ci ont été pour la plupart formulées et examinées au cours de débats féconds avec des collègues du monde médiatique ou universitaire et avec des membres du Groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe, commanditaire du rapport. Je dois beaucoup à chacun d'entre eux, mais je porte l'entière et unique responsabilité de mes propos. Je mentionnerai tout particulièrement Peter Looms qui a travaillé avec acharnement sur le manuscrit et m'a apporté son aide du point de vue du contenu et de la langue.

*Christian S. Nissen, Copenhague,
novembre 2005*

2. « Les forces profondes » du nouveau paysage médiatique

En Europe, la diffusion audiovisuelle par des médias électroniques connaît une évolution spectaculaire depuis ses débuts, il y a 80 ans. On est passé de quelques heures de diffusion quotidienne par les seules stations de radio nationales au système multi-chaînes actuel, dans lequel la radio et la télévision fonctionnent 24 heures sur 24, sur l'ensemble du continent européen. Après la période de monopole de l'Etat, il existe aujourd'hui un système « mixte », dans lequel coexistent et rivalisent les médias publics d'une part, et, de l'autre, un nombre croissant d'entreprises privées.

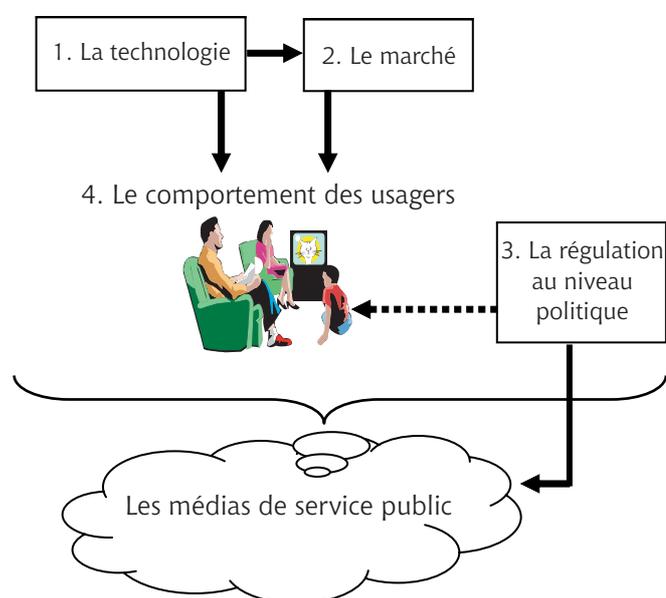
Cette évolution est due à un ensemble de facteurs très complexe. A certaines époques, l'enjeu a été purement politique, par exemple

dans les années 1920-1930, où les parlements et les gouvernements avaient décidé que la radiodiffusion serait un domaine exclusivement public, et non pas une entreprise commerciale soumise à des intérêts privés. Mais, à d'autres époques, l'évolution technologique a été le facteur déterminant : cela a été le cas à partir du milieu du vingtième siècle, alors qu'il devenait possible de créer des images « vivantes » et de les diffuser par les ondes hertziennes – en radio comme en télévision. Si l'on analyse ces quatre-vingt années d'évolution, il est relativement facile de décrire et de comprendre ce qui s'est produit dans ce secteur et les raisons pour lesquelles on s'est orienté dans telle ou telle direction selon les époques.

Mais, à l'heure actuelle, au début de ce nouveau millénaire, le paysage médiatique connaît de nouveau une profonde mutation – peut-être la plus importante de toute l'histoire des médias électroniques. Ces transformations étant quotidiennes tout autour de nous, il faut mettre les choses en perspective, dans ce contexte spécifique, et établir un certain nombre d'éléments essentiels et de facteurs déterminants. Nous proposons une telle perspective dans le graphique 2.1 ci-dessous, qui présente quatre facteurs déterminants, liés entre eux :

- les nouvelles technologies
- l'évolution du marché
- l'influence des parlements et des gouvernements
- le comportement des usagers.

Graphique 2.1: Quatre facteurs déterminants de l'évolution des médias électroniques



A l'heure actuelle, les interrelations entre ces quatre niveaux transforment totalement les conditions d'existence et de fonctionnement des médias de service public. Comme

nous tenterons de le démontrer plus loin, la notion même de « médias de service public » est remise en cause. Le « *public* » est en passe de devenir un ensemble de « consommateurs ».

Le type de « *services* » à proposer fait l'objet d'un débat important, et la « *diffusion* » ne représente désormais qu'une partie de l'activité audiovisuelle.

La révolution numérique

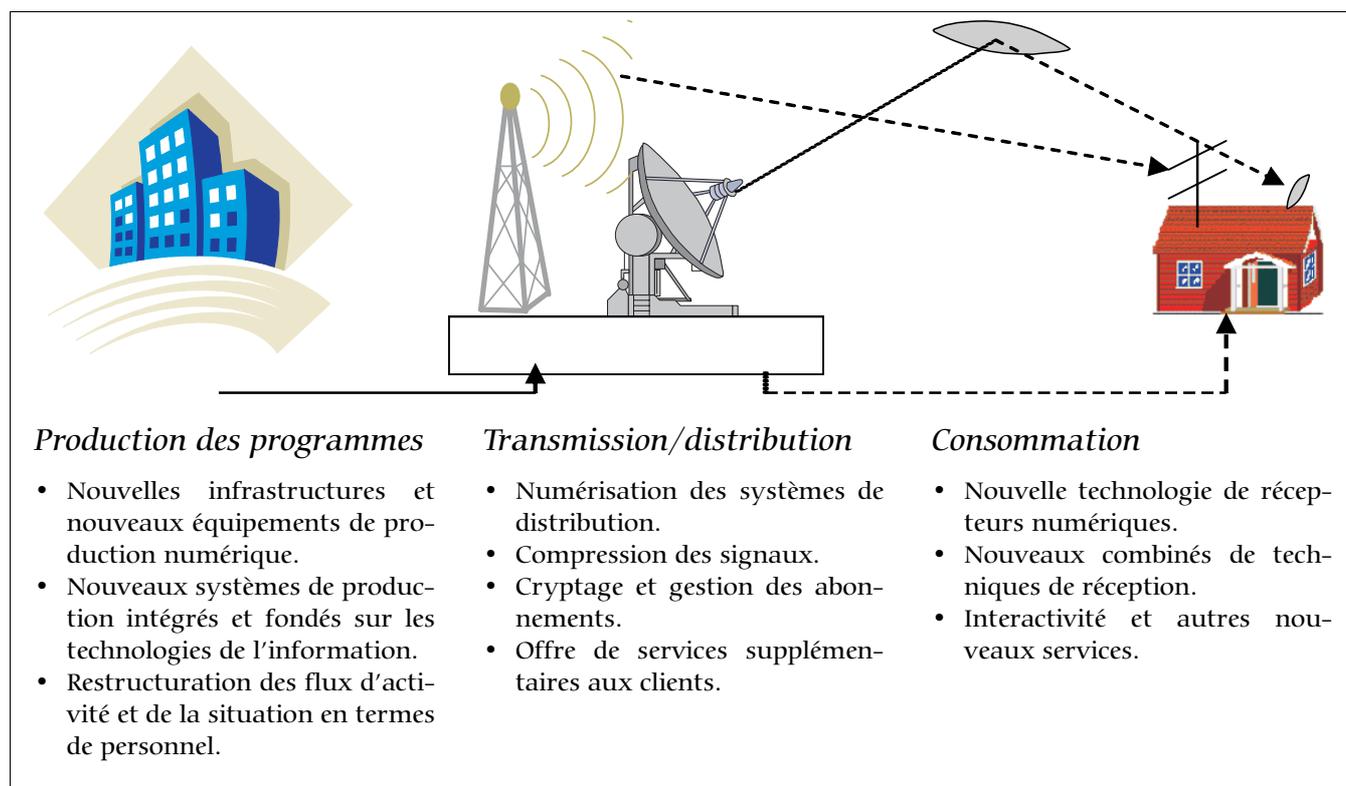
Le présent document n'est pas véritablement le lieu d'un examen complet des mutations technologiques auxquelles on assiste également dans le domaine des médias du fait de la numérisation. Mais, d'un autre côté, il serait difficile de comprendre l'évolution du secteur des médias électroniques sans présenter, au moins en partie, les technologies pertinentes dans ce domaine. Aussi allons-nous esquisser très brièvement l'évolution actuelle.

A l'instar de la chaîne alimentaire, le graphique 2.2 ci-après présente les trois volets du système, depuis la production des pro-

grammes jusqu'à leur « consommation » dans les foyers, en passant par leur transmission ou diffusion. Le passage du système de production de la technologie analogique à la technologie numérique représente un effort considérable, aussi bien sur le plan technique qu'aux niveaux économique et gestionnaire. Cependant, cette mutation reste plus ou moins une affaire interne des entreprises médiatiques et n'a pas d'effet direct sur leur rôle ou leur mandat. Il faut noter tout de même que l'investissement très important que représente ce changement entraîne des difficultés écono-

miques pour de nombreux diffuseurs publics. Pour donner ne serait-ce qu'une idée de l'ampleur de ce processus, on peut dire qu'un diffuseur de taille moyenne, produisant à la fois des émissions de radio et des programmes de télévision, doit investir quelque 100 millions d'euros pour passer de l'analogique au numérique. Il faut noter en outre que cette mutation va probablement s'échelonner sur les dix ans à venir et qu'il est d'ores et déjà difficile d'obtenir des « pièces de rechange » pour l'ancien système analogique.

Graphique 2.2: Numérisation de la production, de la transmission et de la consommation médiatiques.



En matière de *transmission*, le nouvel élément le plus spectaculaire, de prime abord, est le fait que la technologie numérique permette de développer la capacité des systèmes de distribution. Grâce aux normes de compression actuelles, quatre canaux numériques de radio ou de

télévision – qu'il s'agisse du câble, du satellite ou de canaux terrestres – peuvent être véhiculés sur une seule bande analogique. A l'heure actuelle, la plupart des systèmes de diffusion par satellite sont numérisés – de même que les systèmes utilisant le câble. Fondamentalement, l'ensem-

ble du réseau terrestre européen passera à la diffusion numérique dans les 10 à 15 ans à venir grâce à l'introduction des systèmes DAB (Diffusion audio numérique) et DVB (Diffusion vidéo numérique).

Cela ouvre la voie aux nouveaux systèmes multi-chaînes, qui, dans

un proche avenir, permettront à chaque foyer de recevoir plus de cent chaînes de télévision et un nombre encore plus important de stations de radio, émanant de différents fournisseurs ne faisant pas partie, jusqu'alors, de l'industrie audiovisuelle. Plus étonnant encore : l'émergence de fonctions totalement inédites en matière de relations avec la clientèle – c'est ce que nous appel-

lerons les « passeurs ». Nous y reviendrons – ainsi qu'au rôle de cette nouvelle catégorie – au paragraphe suivant.

Outre le système traditionnel de distribution et de diffusion (« d'un point donné à une multiplicité de points »), il existe de nouveaux systèmes (dits « de point à point »), qui nous sont déjà familiers dans le cadre de l'usage du téléphone clas-

sique. C'est le réseau Internet, avec ses différentes versions de distribution sur large bande, qui constitue le fondement de formes de communication totalement nouvelles – ce qui remet en question, de manière très controversée, les diffuseurs publics traditionnels (problème sur lequel nous reviendrons au chapitre 6 (p. 25)).

Tableau 2.1 : Les plus grandes entreprises médiatiques européennes, par ordre de chiffre d'affaires pour 2004.

	Société	Domicile	Revenus médias (euro millions)	Journaux	Magazines/périodiques	Livres	Radio	TV	Cinéma	Musique
1	Bertelsmann	Allemagne	13 767	•	•	•	•	•	•	•
2	Vivendi Universal	France	9 048		•	•		•		•
3	Reed Elsevier	Pays-Bas/Royaume-Uni	7 074		•	•				
4	ARD	Allemagne	6 100				•	•		
5	Pearson	Royaume-Uni	5 498	•		•				
6	BBC	Royaume-Uni	5 464		•		•	•		
7	BSkyB	Royaume-Uni	5 390					•		
8	Lagardère	France	4 228		•	•	•	•		
9	Mediaset	Italie	3 442					•		
10	Wolters Kluwer	Pays-Bas	3 261		•	•				
11	EMI Group	Royaume-Uni	3 127							•
12	Daily Mail	Royaume-Uni	3 109	•	•		•			
13	ITV Plc	Royaume-Uni	3 071					•		
14	TF1	France	2 862				•	•		
15	RAI	Italie	2 700				•	•		
16	Springer	Allemagne	2 402	•	•					
17	Bonnier	Suède	2 145	•	•	•	•	•	•	•
18	Hubert Burda	Allemagne	2 004							
19	Sanoma	Finlande	1 890		•			•		
20	ProSiebenSat,1	Allemagne	1 835					•		

Source: NORDICOM, www.nordicom.gu.se

A l'autre bout de la « chaîne alimentaire » (pour conserver cette métaphore), se situe la consommation des ménages. Dans ce domaine de la consommation médiatique, la notion même de « ménage » ou de « foyer » est dépassée, dans la mesure où le « branchement médiatique » se fait de plus en plus en déplacement, sur des appareils mobiles de plus en plus nombreux. Tous les types de récepteurs – comme la plupart des autres appa-

reils électroniques ménagers – finiront par se greffer sur l'ordinateur, capable de recevoir aussi bien du texte que des images et du son. Toutes ces fonctions seront associées de manière tout à fait remarquable. On peut déjà en citer un exemple, à savoir les appareils portables servant aussi bien de téléphone que de radio, de récepteur TV/vidéo et également connectés sur Internet. Ce même ensemble de fonctions, assez important, sera, bien sûr, également

possible dans le cadre de systèmes fixes, chez soi. Selon sa disposition d'esprit, cela peut paraître très attirant ou, au contraire, effrayant ; mais, du point de vue du diffuseur, cette mutation des matériels n'est rien d'autre qu'un moyen de développer de nouveaux types de contenu et de services et un changement concomitant du comportement du consommateur. Nous y reviendrons dans ce même chapitre.

L'évolution du marché : internationalisation et concentration

Pour un diffuseur public – autrefois détenteur d'un monopole –, le « marché » des médias est un phéno-

mène relativement nouveau. Ce marché s'est développé depuis la libéralisation des médias européens

dans les années 1970 et 1980 (et à la veille du vingt et unième siècle dans les pays européens de l'ex-« Bloc de

l'Est »). Ce changement fera l'objet du chapitre 3 (p. 15). Pour le moment, nous insisterons sur deux nouveaux éléments.

Le premier est l'**internationalisation du marché des médias**. La nouveauté la plus importante, dans ce domaine, n'est pas tant le fait que les programmes de radio et de télévision passent les frontières, ni même que ces programmes soient devenus des « produits » dans le cadre d'une industrie internationale brassant plusieurs milliards de dollars. Ces éléments sont importants, certes, et ont une influence notable sur l'ensemble de cette industrie et le comportement des téléspectateurs européens. Mais l'élément le plus frappant, en fait, est que les principaux acteurs de la scène médiatique soient désormais des multinationa-

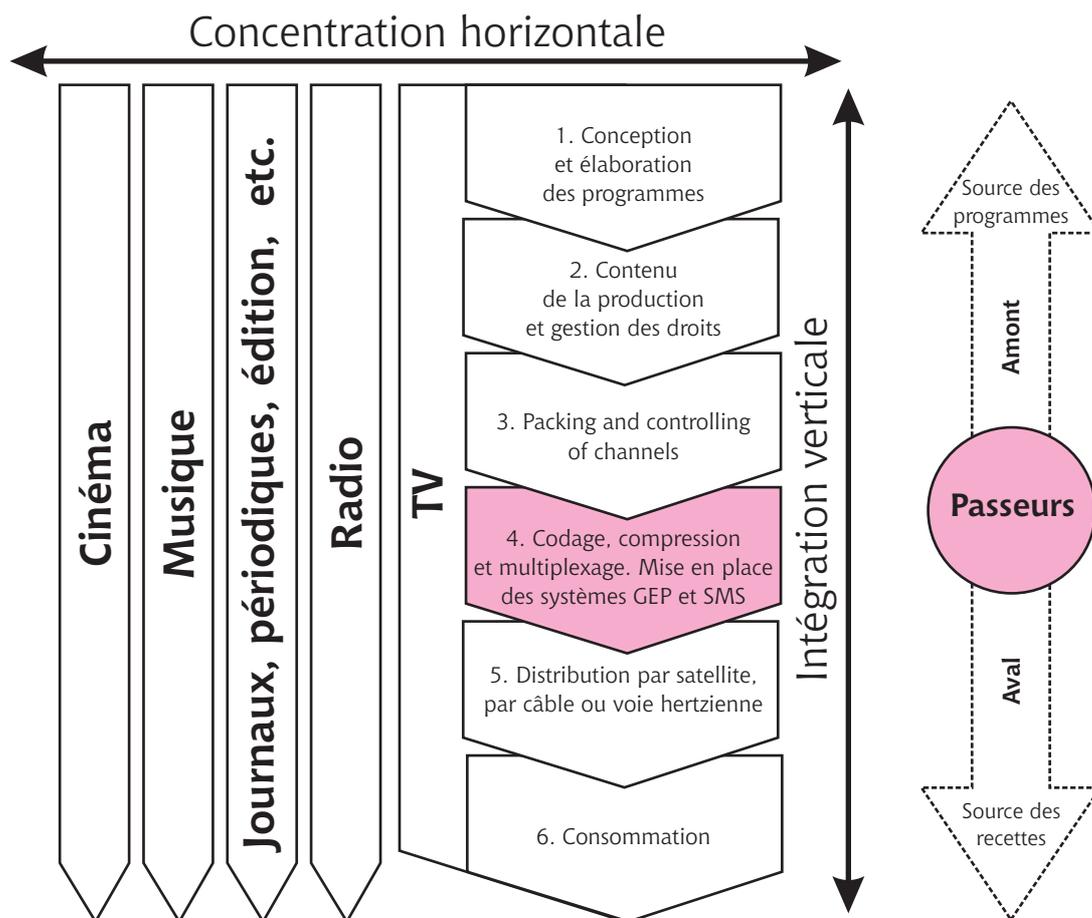
les, qui ne connaissent ni frontières, ni obligations nationales, que ce soit en termes de territoire ou de patrimoine culturel.

Le Tableau 2.1 présente, par ordre de chiffre d'affaires pour l'année 2004, les 20 entreprises médiatiques européennes les plus importantes. Certaines d'entre elles opèrent à l'échelle mondiale, tandis que d'autres se situent (plus ou moins exclusivement) au niveau européen. Cette liste comporte donc de très grosses entreprises, et l'on n'y trouve que trois diffuseurs publics (l'ARD, la BBC et la RAI). Comme nous l'expliquerons de manière plus approfondie dans ce même paragraphe, des entreprises de cette envergure et à vocation aussi planétaire ne peuvent être dirigées ou contrôlées à l'échelon national.

Cette liste illustre également la seconde nouveauté du marché médiatique, à savoir la **concentration horizontale**, par-delà les frontières, de différents secteurs de l'industrie des médias.

Alors que les trois diffuseurs publics n'opèrent que dans les domaines de la radio et de la télévision (hormis la BBC, qui publie également quelques périodiques), la plupart des entreprises privées couvrent une gamme de médias beaucoup plus importante (journaux, périodiques, livres, radio, cinéma, télévision et musique). Dans de nombreux pays et au sein de certaines instances internationales, ce phénomène suscite une certaine inquiétude en termes d'indépendance éditoriale et de liberté de la presse.

Graphique 2.3 : Concentration horizontale et intégration verticale.



Cependant, la concentration horizontale – telle qu'elle est illustrée dans le graphique 2.3 – n'est qu'un aspect du développement des entreprises relevant du marché interna-

tional des médias. Une autre dimension, tout aussi importante, est celle de l'**intégration verticale** dans la « chaîne qualitative » des médias – depuis l'élaboration des

concepts et du contenu des programmes jusqu'à la maîtrise des canaux, de la distribution et de la consommation. A l'origine, les diffuseurs publics et privés se sont con-

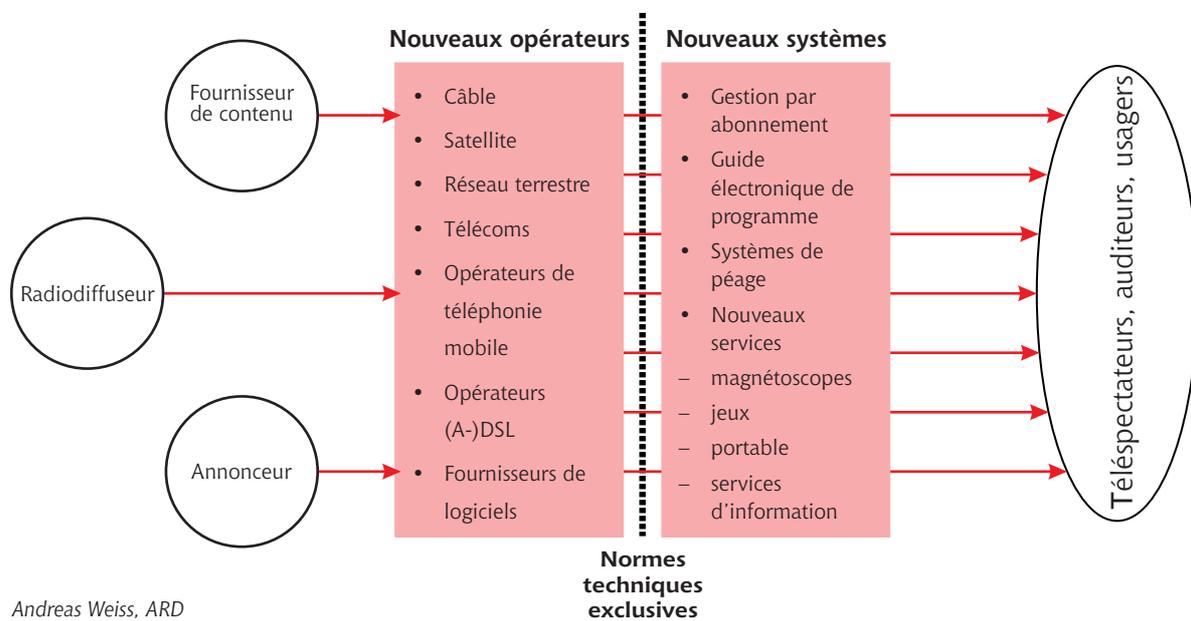
sacrés aussi bien à la conception et à la production des programmes qu'à la maîtrise des canaux de diffusion. La distribution (via les réseaux terrestres) était une fonction neutre et purement technique, assurée par les services de télécommunications (ou « Télécoms »), dont bon nombre étaient la propriété de l'Etat.

Vers la fin du vingtième siècle, ce schéma général a changé. La « chaîne qualitative » s'est, dans une large mesure, répartie entre plusieurs sociétés indépendantes, n'assurant plus qu'une ou deux fonctions chacune. Un nouveau secteur de production, indépendant, est né. De leur propre initiative ou du fait de la contrainte légale, les diffuseurs publics ont externalisé la production de leurs programmes, et, aujourd'hui, de nombreuses sociétés de télécommunications sont des entreprises privées, souvent en concurrence avec d'autres sociétés privées exploitant la diffusion par satellite.

En outre, en raison de la numérisation des systèmes de distribution évoquée plus haut, une nouvelle fonction est née : il s'agit du quatrième maillon de la chaîne représentée dans le graphique 2.3 (ce que nous avons appelé « les passeurs »). Cette nouvelle fonction, souvent assurée par les opérateurs de télécommunication ou du satellite, consiste – comme l'indique notre métaphore, « les passeurs » – à avoir la maîtrise des filières de diffusion entre les concepteurs de programmes et les consommateurs. Le signal véhiculant les images des chaînes de télévision concernées est crypté, comprimé et regroupé en ensembles (ou « multiplexes »), et ne peut être décodé ou « ouvert » que par les usagers/consommateurs ayant payé un abonnement pour recevoir les chaînes en question. La maîtrise de ce système d'abonnement (souvent intitulé SMS – *Subscription Management System*/Système de gestion des abonnements) et des

« Guides électroniques de programmes » (GEP, ou en anglais *EPG/Electronic Programme Guides*), qui sont en quelque sorte l'équivalent des moteurs de recherche sur Internet, constitue les deux fonctions majeures de ce système de distribution. Ceux qui assurent ces fonctions maîtrisent, dans une large mesure, l'ensemble de la « chaîne qualitative », comme l'indique le graphique 2.4, qui présente quelques-unes des fonctions assurées par les nouveaux « passeurs ». Ce nouveau schéma fondamental d'offre et de distribution peut considérablement varier d'un pays à l'autre, ou, plus précisément, d'un marché à l'autre. Dans certains cas, un seul opérateur transnational (ou, tout au plus, quelques-uns) contrôle l'ensemble des plate-formes de distribution, dont plusieurs sont liées au nouveau système en place. Dans d'autres cas, les différentes opérations se répartissent entre un certain nombre d'acteurs.

Graphique 2.4 : Le nouveau système de distribution des programmes et services.



Tous ces opérateurs ou acteurs peuvent influencer sur la nature des chaînes à offrir aux consommateurs – voire prendre directement les décisions dans ce domaine –, et contrôler une partie importante des recettes remontant du consommateur aux diffuseurs et concepteurs de programmes. Mais ce système de contrôle des recettes fait que, fré-

quemment, une part très restreinte seulement revient aux fabricants de programmes dans une perspective de réinvestissement dans de nouveaux programmes. Les diffuseurs (privés comme publics) ont perdu leur position dominante par rapport aux concepteurs de programmes et aux annonceurs, qui consistait jadis

à être les seuls « passeurs » vers le consommateur.

Ces passeurs ont donc en partie abandonné leur domination et sont remontés « en amont », en acquérant davantage d'influence auprès des chaînes de télévision, des producteurs de programmes et des concepteurs – comme l'ont illustré un certain nombre de fusions sur le

marché international des médias. Le rôle traditionnel de la publicité télévisuelle étant plutôt en recul (nous reviendrons sur ce point au chapitre 9 (p. 44)), les annonceurs ont tendance à se réorienter vers des méthodes et un potentiel offerts par le nouveau système (contrôlé par les « passeurs »).

L'une des caractéristiques de ce nouvel environnement est le système des *normes techniques exclusives*, en matière de diffusion, qui fait que chaque système d'offre devient désormais un « jardin privé ». En d'autres termes, l'abonné

qui a recours au système technique d'un certain fournisseur ne peut pas recevoir les programmes et services d'un autre fournisseur, du fait que l'offre de programmes est spécifiquement définie et « verrouillée » dans le contrat d'abonnement.

Pour « ouvrir » ces systèmes fermés, il existe deux possibilités, qui constituent un danger à la fois pour les chaînes de télévision privées et pour les médias publics, et qui, à ce titre, menacent également la libre circulation de l'information dans nos sociétés et une concurrence également libre et saine. La première de

ces possibilités est de créer un « spectre » (ou champ d'action) plus ouvert, par la numérisation des réseaux terrestres (propriété de l'Etat) et leur transformation en canaux de diffusion ouverts entre le fournisseur de contenu et le public. La seconde option consiste à créer des normes techniques de distribution communes, et à les imposer de manière contraignante. A l'heure actuelle, ces deux possibilités sont très controversées à la fois au niveau européen et à l'intérieur même de nombreux pays.

Réduction de l'influence des parlements et des gouvernements

A l'époque des monopoles, les parlements et les gouvernements contrôlaient totalement les stations de radio et les chaînes de télévision, ainsi que leurs programmes. Avec la fin des monopoles et la libéralisation des marchés des médias électroniques, on a également assisté à une disparition progressive de l'emprise des pouvoirs publics dans ce domaine. Le développement de la distribution par satellite, couvrant de vastes territoires transnationaux, a accentué ce processus, et celui-ci est allé plus loin encore avec l'émergence de grandes entreprises multinationales dans le secteur des médias. Pour prendre un exemple, les quotas nationaux en matière d'origine des musiques diffusées et de production de programmes, ou encore les règles nationales régissant la publicité à la télévision, peuvent être désormais contournés tout simplement en liant le système au satellite d'un pays étranger, opérant selon des règles plus libérales. La diffusion des contenus par Internet a également renforcé l'ouverture de ce marché, désormais plus international et échappant au contrôle des pouvoirs publics.

Cette mondialisation du marché des médias et la libéralisation de l'offre de programmes, assortie d'une réduction du contrôle de l'Etat, peuvent être envisagées sous deux angles différents. D'un côté, cette nouvelle réalité permet d'élargir le choix du public. Téléspectateurs et auditeurs ne sont plus contraints de regarder ou d'écouter uniquement les stations, chaînes et programmes « autorisés par l'Etat ».

Mais, d'un autre côté, à l'examen des véritables programmes offerts au public, on peut douter de la liberté réelle de choix de ce dernier, et de la diversité de ce nouvel univers médiatique. Les programmes de télévision (et, dans une moindre mesure, la musique diffusée par les radios) sont désormais un « produit » international, qui s'échange entre sociétés privées, dans le cadre d'une concurrence féroce et d'un marché en expansion, caractérisé, toutefois, par un manque de crédits. Il est assez évident que ce type de marché va tendre à une totale uniformité et laissera très peu de place à l'expérimentation ou à des programmes différents, destinés, par exemple, à des groupes

linguistiques restreints ou à des cultures nationales minoritaires – ce qui est précisément la réalité européenne actuelle.

Cette réalité conflictuelle place au cœur du débat la question du rôle des services de radiodiffusion et de télévision publics – thème essentiel du présent document. Dans la mesure où l'on envisage le service public comme une solution face au déficit du marché, comment peut-on définir ce rôle et quels doivent être le territoire et le mandat de ces services publics ? Les parlements et les gouvernements vont-ils compenser leur perte d'influence directe sur les marchés des médias par un renforcement du contrôle de leurs « propres diffuseurs », à savoir les entreprises publiques ? Ou encore, peut-on remplacer le pouvoir affaibli des Etats (en partie au moins) par une réglementation internationale ?

Avant d'analyser ces aspects, nous allons examiner très brièvement la transformation annoncée du comportement du consommateur dans le cadre de l'évolution vers le numérique.

Le comportement du consommateur : d'un public de masse passif à des individus interactifs

L'apparition de la radio et de la télévision a constitué une formidable révolution, d'un point de vue aussi bien technique que pédagogique et culturel, ainsi que sur le plan du divertissement et des loisirs.

Cependant, du strict point de vue de la communication, ce phénomène a également constitué un certain recul par rapport à l'écrit. En effet, le lecteur d'un texte contrôle totalement la situation : il ou elle décide précisé-

ment *quoi lire*, et *quand* et *où* le faire. Tout lecteur a la possibilité de faire une pause, de revenir à tel ou tel endroit du texte, et de le relire.

Mais cette liberté lui a été ôtée par les diffuseurs sur les ondes, dans la

mesure où ces derniers décident tout à la fois de la nature, du moment et – tout au moins avant l'apparition des postes de radio portatifs – du lieu de diffusion du contenu en question. La radio et la télévision sont diffusés en un « flux » (autrement dit, le même signal est diffusé à partir d'un même point, et en même temps, vers l'ensemble des usagers), ce qui influe fondamentalement sur la conception des programmes, sur la direction éditoriale des radios et des télévisions, ainsi que sur le choix des émissions par l'auditeur et le téléspectateur. C'est ce qui a fait de la radio et de la télévision des médias de masse, et leur a permis d'exercer

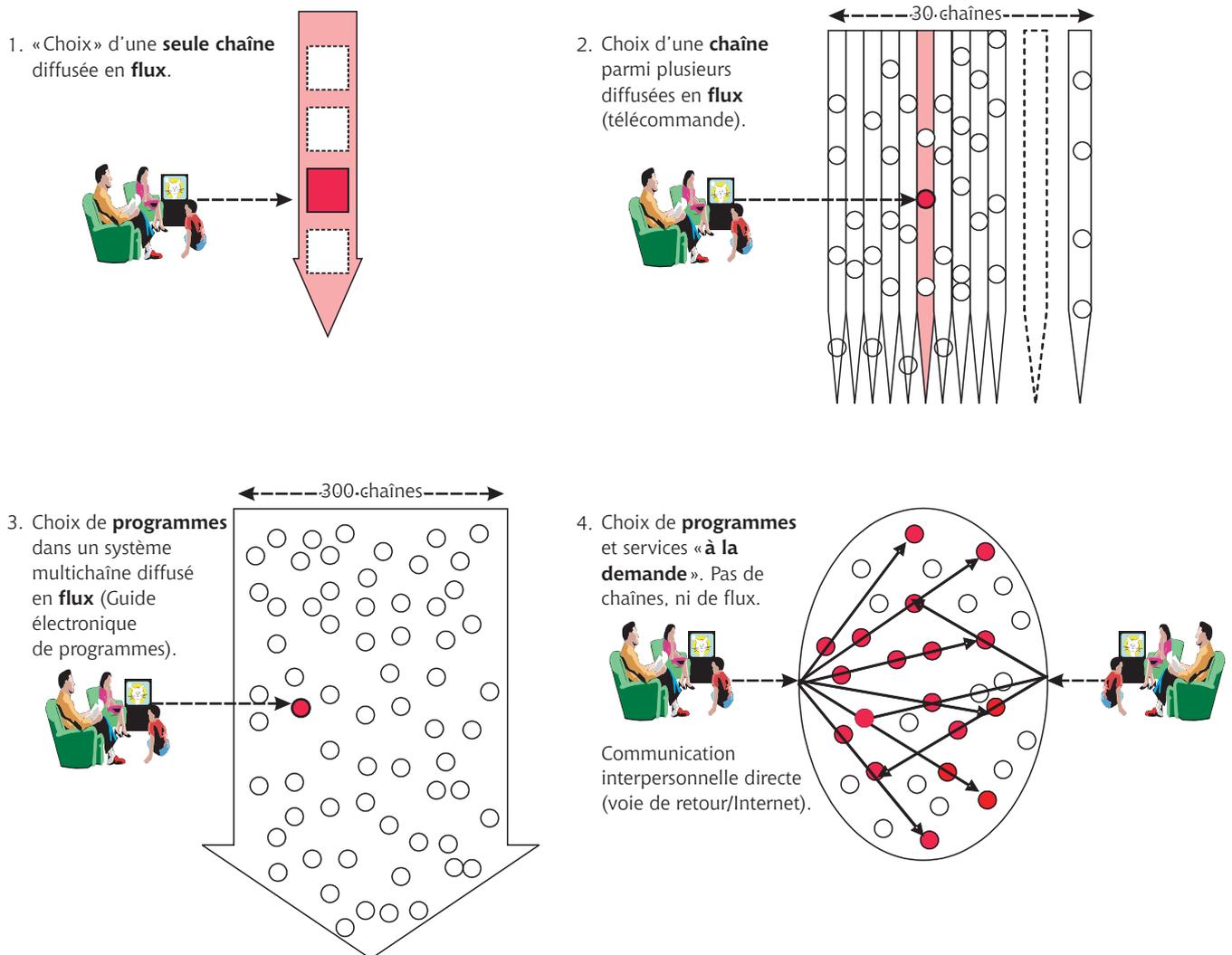
une influence considérable sur l'opinion publique – pour le meilleur et pour le pire !

L'abolition des monopoles et l'émergence d'une possibilité de choix entre plusieurs chaînes ont, comme nous l'avons déjà souligné, atténué quelque peu la contrainte liée au « flux originel » de programmes. Certes, la grande majorité des auditeurs et des téléspectateurs écoutent les stations ou regardent les chaînes telles qu'elles leur sont proposées, sans choix considérable. Le public ne sélectionne que rarement telle ou telle émission, et, lorsqu'il en a effectivement choisi une, il attend passivement sa diffu-

sion, et, après la diffusion, le programme en question est définitivement passé et n'est plus accessible – à moins d'avoir été enregistré (mais très peu d'auditeurs ou de téléspectateurs pratiquent l'enregistrement).

Cependant, la révolution numérique va, au cours des quelques prochaines années, modifier progressivement ce comportement des consommateurs. Comme on peut le voir dans le graphique 2.5, il s'agit d'une évolution très complexe et tout à fait passionnante – que nous ne développerons pas ici dans le détail, toutefois.

Graphique 2.5 : Du « flux » vers le « lac » : l'évolution du comportement des consommateurs.



Nous nous contenterons de donner quelques exemples à titre d'illustration. Grâce aux magnétoscopes numériques intégrés à l'appareil récepteur, le téléspectateur va disposer de nouveaux moyens, amé-

liorés, qui vont lui permettre de « casser » l'obligation de recevoir et de regarder un seul et unique « flux » d'images (autrement dit, le « moment » de diffusion et de réception). De plus, le potentiel d'interac-

tivité lié à ce que l'on pourrait appeler le « chemin inversé » (du téléspectateur vers le fournisseur de programmes) – phénomène que tout Internaute connaît bien, désormais – permet une sorte de « service à la

carte », qui donne également au consommateur la liberté de choisir le « quoi », c'est-à-dire la nature du programme qu'il a envie de regarder ou d'écouter. Le système offre également un ensemble de nouvelles possibilités de communication interpersonnelle directe.

Le glissement de l'équilibre des pouvoirs du diffuseur vers l'utilisateur conduira probablement également à un changement dans la manière dont l'audience est perçue. Les « chaînes en flux », regardées (ou écoutées) de manière collective, font de la télévision (et de la radio) des médias de masse s'adressant à un public global. C'est aspect est particulièrement important du point de vue des obligations sociétales des médias publics, et constitue une nécessité commerciale pour les médias privés, comme il sera démontré plus précisément au chapitre 6. Cependant, plus la liberté de choix accordée à l'utilisateur est grande, plus l'audience devient fragmentée et individualisée. Il y a quelques années, lorsque les chaînes de radio et de télévision étaient encore peu nombreuses, tout le monde écoutait et regardait plus ou moins les mêmes programmes. Le lendemain, les téléspectateurs et les auditeurs discutaient de ce qu'ils avaient vu ou entendu la veille à l'école ou au travail. De telles expériences partagées sont très rares de

nos jours et le glissement d'un usage partagé des médias vers un usage individualisé va se poursuivre, transformant le public collectif d'aujourd'hui en consommateur individuel de demain. Si cette évolution se combine à d'autres éléments du flux de recettes, tels que les médias à péage, le consommateur finira probablement par se considérer comme un client réalisant des choix entre le prix d'un média et les avantages qu'il peut lui procurer. Nous reparlerons de ce dernier aspect et de ses conséquences pour les médias publics au chapitre 9 (p. 46).

Techniquement, tout cela est possible dès aujourd'hui, et l'expérience des premiers usagers de ces nouveaux systèmes nous donne à penser qu'une mutation radicale est en cours, en matière de rapport avec les médias. Une autre question est de savoir à quel moment cette transformation se fera à grande échelle. En effet, les habitudes culturelles ne changent pas du jour au lendemain ; cela s'échelonne souvent sur plusieurs générations. Or, écouter la radio et regarder la télévision font précisément partie des comportements culturels.

On ne doit pas pour autant interpréter cela comme une attitude d'« attentisme » de la part des responsables des médias, des entreprises médiatiques privées et des diffuseurs

publics. Car ce n'est pas du tout le cas ! En effet, l'ensemble des fournisseurs de programmes, des diffuseurs et des membres de l'industrie des télécommunications, entre autres, sont d'ores et déjà très engagés dans la préparation et la planification de cette révolution numérique, qui va entraîner une transformation radicale de l'ensemble de la chaîne de distribution.

Les contrôleurs, les différentes autorités concernées, les hommes politiques, les gouvernements et les parlements – mais aussi le public dans son ensemble – devraient également prendre une part active à cette évolution, qui dépasse de très loin la simple « consommation » radiophonique ou télévisuelle. Ce qui se produit à l'heure actuelle autour de la numérisation des médias électroniques et du développement d'un nouveau marché médiatique pourrait être le début d'une profonde mutation culturelle et politique, comparable à celle qui a suivi l'invention révolutionnaire de la presse à imprimer, par Gutenberg, il y a cinq siècles. C'est précisément pour cette raison qu'un débat tout à fait inédit a lieu aujourd'hui au sujet de la régulation du marché des médias par les pouvoirs publics et du concept même de service public, dans ce domaine.

3. Les médias de service public : du monopole à un marché compétitif

En Europe, l'émergence – ou, devrions-nous dire plutôt, la création parfaitement planifiée – de l'Etat-providence moderne, au cours du siècle écoulé, s'est caractérisée par une économie mixte. Parallèlement à un secteur privé en pleine croissance, en matière de production de biens et de services, un secteur public a été créé, couvrant non seulement les entreprises publiques classiques, telles que la Poste, la Défense nationale et les services de maintien de l'ordre, mais aussi des domaines tels que les infrastructures, les transports, l'éducation, la santé, la protection sociale, la culture, etc. Le dynamisme du secteur public dans ces différentes branches pouvait varier d'un domaine à l'autre, et selon les pays. L'union de l'Europe est, à cet égard, un exemple très intéressant de l'évolution politico-historique de notre

continent ; mais nous ne développons pas cet aspect ici.

Cependant, au cours des dernières décennies du vingtième siècle, la tendance s'est inversée, et, dans la plupart des pays, on a assisté à la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques ou d'une partie de leur capital – processus qui, d'ailleurs, n'a probablement pas encore trouvé son équilibre définitif. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les médias de service public aient également été la cible d'une privatisation potentielle. Si le fonctionnement et la gestion des prisons, des services postaux et des services de santé peuvent être confiés à des entrepreneurs privés, pourquoi aurait-on besoin d'institutions publiques en matière de radio et de télévision ? Pourquoi maintenir les médias de service public, financés par la redevance, alors que des

entreprises privées semblent en mesure de produire et de distribuer sur le marché libre une quantité considérable de programmes de radio et de télévision ?

Les personnels des médias de service public pourront juger ces questions à la fois naïves et agressives. Le fait est que l'on ne peut y répondre facilement ou très rapidement. L'économie d'un pays ou la logique pure et simple ne donneront pas les mêmes réponses – comme elles pouvaient le faire il y a deux générations. Aujourd'hui, les arguments se rattachent souvent à la sphère idéologique – et c'est d'ailleurs leur vraie place. C'est aussi la raison pour laquelle on ne parvient pas à une définition reconnue de tous – et d'ailleurs très recherchée – du concept de « Médias de service public ».

Arguments en faveur des médias de service public : passé et présent

Pour comprendre cette évolution, il convient de remonter à l'origine de la création des services de radiodiffusion publics, il y a environ 75 ans, et d'examiner les raisons ayant présidé à la création d'un monopole d'Etat en matière de médias électroniques (c'était alors essentiellement la radio), alors que, depuis plusieurs siècles, la presse écrite était gérée par des sociétés privées. Le tableau 3.1 ci-dessous expose très brièvement, dans sa colonne de gauche, les trois principaux arguments et raisons

ayant présidé à la création de monopoles publics de radiodiffusion. Quant à la colonne de droite, elle explique dans quelle mesure ces arguments peuvent être encore valables aujourd'hui, et présente quelques éléments supplémentaires expliquant le maintien, aujourd'hui encore, du rôle des gouvernements et des parlements en matière de médias électroniques.

Comme le montre le tableau 3.1, le poids des arguments en faveur de médias électroniques publics est

passé de la sphère technico-économique, plus ou moins objective, à une dimension de « plus-value » culturelle et politique. L'argument concernant l'*étroitesse du champ ou du spectre* (n° 1) n'est plus du tout pertinent aujourd'hui, étant donné l'abondance des bandes et canaux. On peut simplement faire une exception en ce qui concerne le réseau terrestre, qui dispose également d'une largeur de bande restreinte (y compris une fois la numérisation accomplie), et du fait qu'il constitue un

fondement important pour une politique nationale des médias. La concentration horizontale et l'intégration verticale évoquées au chapitre 2 peuvent appeler une certaine forme de régulation et d'intervention publiques, mais non pas nécessairement par un rôle des pouvoirs

publics dans le secteur de la production et de la distribution des programmes.

Le problème de la gratuité (argument n° 2) a trouvé une solution technique, avec les systèmes de cryptage et de SMS. Mais la motivation du financement public des pro-

grammes audiovisuels n'était pas simplement de nature technique. Les « produits » audiovisuels sont très particuliers. En termes économiques, ils se caractérisent – contrairement à la plupart des autres biens et services – par un coût marginal nul.

Tableau 3.1 : Arguments en faveur de l'existence de médias électroniques dans la sphère publique : le passé et le présent.

Au moment de la création des monopoles	Aujourd'hui
1 Champ réduit des réseaux terrestres. Il n'y avait de place que pour de très rares fréquences, c'est-à-dire un ou deux/canal (canaux) radio	Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2 (p. 7), les nouvelles technologies ont un champ considérable (voie terrestre, câble, satellite).
2 Le problème de la gratuité. Techniquement, il était impossible de faire payer chaque auditeur. La radio était considérée (en termes de bien-être social) comme un « bien public », et, en tant que tel, financée par la collectivité, de même que d'autres « services publics ».	Aujourd'hui, la facturation individuelle est possible (cf. la fonction SMS, également expliquée au chapitre 2 (p. 7)) et constituera progressivement la source de financement majeure de la télévision privée. Le financement par chaque usager aura cependant une influence importante (négative ?) sur l'offre et la demande à la fois.
3 Il n'existait pas de marché international. Les programmes radiophoniques (et les premiers programmes de télévision) étaient produits à l'échelle locale, pour des marchés nationaux.	L'offre de programmes du secteur privé est aujourd'hui, en grande partie, le fait d'un marché commercial international, qui va en principe à l'encontre de la diversité et d'une offre plus « ciblée » sur des nations et cultures « mineures ».
4 Etant donné l'impact de ce système sur l'opinion publique (et l'existence d'une seule ou de quelques stations/chaînes seulement), le contrôle très strict exercé par l'Etat sur les programmes était considéré comme un moyen de répartir cette influence politique entre tous les partis.	L'abondance de chaînes et les idéaux du pluralisme démocratique ont conduit à un principe souverain d'indépendance éditoriale (des diffuseurs publics vis-à-vis du gouvernement), qui est la première condition de la crédibilité de ces diffuseurs.

Le coût de production et de diffusion d'une émission (d'un point unique à de « multipoints ») est, dans un territoire donné, exactement le même pour un public de 100 000 personnes ou d'un million. Sans trop entrer dans le détail de cette économie particulière, disons qu'il est difficile, de ce fait, de chiffrer correctement le coût d'une personne qui regarde la télévision pendant deux heures. Si l'on établit à 500 000 le nombre de téléspectateurs pouvant assurer une couverture de base – coût de production et bénéfice raisonnable –, quel serait alors le prix exact de 100 000 téléspectateurs supplémentaires, pour la même émission ? Dans le cadre de cette « économie sociale », la tradition est de considérer les services en question comme des « biens publics » et de séparer l'aspect purement financier de l'utilisation des services, considérée, elle, comme gratuite. Il n'en reste pas moins qu'il faut couvrir les frais de production, et que cela peut se faire par un financement collectif, en demandant à l'usager de payer le service en question, qu'il l'utilise ou non. La redevance comme la publicité peuvent être considérées comme un financement collectif de ce type. Le

système de la redevance a longtemps été prédominant en Europe, tandis que la tradition publicitaire est venue du marché américain.

Comme nous le développerons au chapitre 9 (p. 44), il y a des raisons de penser que la source financière majeure de la télévision (voire également de la radio) privée ne sera plus la publicité mais plutôt le système d'abonnement, et que le paiement du temps individuel passé devant l'écran, dans le cadre d'un système « à la demande » (ou « à la carte ») – c'est-à-dire de satisfaction individuelle directe, ne dépendant pas d'un « diffuseur » – sera directement lié à l'utilisation du contenu : c'est le concept de « paiement individuel à la vision » (*pay-per-view*). En d'autres termes, l'usager paie les programmes qu'il regarde véritablement, et non pas un abonnement pour un « bouquet » de chaînes, qu'il ne regarderait que partiellement.

D'un strict point de vue de consommation, ce lien direct entre l'utilisation et le paiement peut apparaître comme une évolution très saine. Mais cela va avoir un effet important sur la nature des programmes disponibles sur le marché. En schématisant, on peut dire que

plus les systèmes de distribution et de recettes seront fondés sur le paiement individuel à la carte, plus l'offre se conformera à la demande et aux tendances du marché. Cela signifie en l'occurrence que, assez logiquement, le fournisseur de programmes s'efforcera de réduire les risques et d'optimiser les profits. C'est là un système qui devient d'autant plus contraignant que les recettes sont directement liées au visionnage réel des consommateurs.

Si l'on traduit cela en termes de contenu de l'offre télévisuelle (et radiophonique), on obtient des programmes très traditionnels, destinés au public le plus large. Dans le contexte de tel ou tel marché national, cela signifie que l'on réutilise des contenus et concepts ayant déjà fait leurs preuves et satisfait le public sur d'autres marchés. Sur le strict plan de « l'offre et de la demande », ce modèle d'économie de marché n'est pas mauvais en soi. Il est celui de la conception, de la production et de la distribution des biens et services et a apporté à nos sociétés modernes la prospérité économique. C'est aussi le modèle qu'ont recherché, au début des années 1990, les pays d'Europe cen-

trale sortis de l'ancienne économie planifiée du système communiste.

Cependant, toute la question est de savoir si ce système va permettre de concevoir, pour les médias électroniques, des programmes susceptibles de répondre aux besoins des sociétés européennes dans les années à venir. Or, on ne peut répondre à cette question en termes purement économiques. Pour y répondre, il convient plutôt de déterminer s'il y a convergence entre les goûts de la majorité du public sur le marché international, d'une part, et, de l'autre, les besoins ou exigences de chaque société faisant partie du territoire international en question. Nul ne peut apporter une réponse définitive et autorisée sur ce point. En fait, nous sommes là au cœur d'un débat politique et polémique de fond. On peut l'illustrer par deux exemples.

Dès l'origine, l'un des principes sacrosaints des médias de service public a été l'*accès universel, égal et libre* de l'ensemble des citoyens aux programmes. Et ce principe avait notamment une dimension sociale, à savoir que riches comme pauvres avaient les mêmes possibilités d'accéder aux programmes en question. Un autre argument en faveur de ce principe d'accès universel a consisté à dire que les médias de service public devaient avoir un rôle de cohésion sociale, en véhiculant un « patrimoine culturel et national ». A ce titre, les programmes doivent, dans toute la mesure du possible, atteindre l'ensemble des citoyens. Et, dans ce contexte, l'instauration d'un système de péage individuel ne peut avoir qu'un effet négatif sur le principe d'égalité d'accès.

L'autre dimension à considérer est celle de la *nature des programmes* (paragraphe n° 3 du tableau 3.1) diffusés par des entreprises médiatiques multinationales. Nous avons déjà souligné que le marché tendait tout naturellement à proposer des programmes très traditionnels, destinés à un très large public. Le problème du coût (coût marginal nul) favorise des concepts et programmes soit directement diffusables vers de nombreux pays, soit, grâce au doublage ou au sous-titrage, réutilisables dans différentes versions

linguistiques et diffusés ainsi vers de nombreux territoires nationaux de moindre importance.

On connaît fort bien, aujourd'hui, les effets de ces phénomènes grâce à l'analyse du marché télévisuel international. On observe tout d'abord que ce sont les programmes (soit originaux, soit sous forme de « remakes » de concepts étrangers) fabriqués par un groupe de pays relativement restreint (et principalement anglo-saxons) qui dominent les grilles de la plupart des chaînes de télévision européennes. En second lieu, cette offre internationale a une autre caractéristique très évidente ; en effet, la majorité des programmes en question appartiennent à l'une des trois catégories suivantes : la fiction, le divertissement (sous différentes formes) et le sport. Au contraire, les émissions d'information, culturelles ou destinées aux enfants ont une place beaucoup moins importante dans ces « grilles ». Dans l'ensemble, les programmes proposés par les entreprises privées se caractérisent par une absence d'identité nationale et culturelle, et, de ce fait, ne reflètent pas correctement la diversité des nations européennes. Cet aspect constitue un argument relativement nouveau en faveur du fait que les médias de service public doivent compenser les lacunes ou les échecs du marché. Nous disons que cette idée est « relativement nouvelle » dans la mesure où – comme le montre le tableau 3.1 – elle ne faisait pas partie des motivations premières ayant présidé à la création de médias électroniques publics.

Enfin, le dernier des arguments présenté par le Tableau 3.1 (paragraphe n° 4) est de nature plus subtile : il s'agit de l'exigence d'*indépendance éditoriale*. Peu de temps après la naissance de la radio, l'impact important de ces médias d'un nouveau genre sur l'opinion publique fut assez rapidement compris. Mais, étant donné le « champ » assez limité, il ne fut pas possible d'attribuer à chaque parti politique un pan de ce nouveau mode de communication avec les citoyens – comme dans le cas de la presse écrite, dans de nombreux pays européens. Dès lors, devant cette impos-

sibilité d'attribuer à chaque parti un canal radiophonique, on s'aperçut qu'il était possible de donner une part du « gâteau » ou du canal radio à chaque formation politique en faisant de la radio une entreprise d'Etat, contrôlée par le Parlement.

Mais, après la Seconde Guerre mondiale (principalement en raison des traumatismes dus au régime nazi), il devint tout à fait évident que ce système de « radio d'Etat » n'était pas conforme aux principes du pluralisme démocratique. En revanche, ce « dilemme » ne préoccupait guère les régimes communistes d'Europe orientale, et il est probable que cela encouragea encore plus les opinions publiques d'Europe occidentale à s'orienter vers un système d'indépendance des médias publics vis-à-vis de l'Etat, et vers le principe fondamental de l'autonomie éditoriale. Naturellement, cette indépendance pouvait être également obtenue par la suppression totale du système de propriété publique dans les médias et l'ouverture de ce secteur aux entreprises privées.

Une telle mesure aurait cependant pu aboutir au résultat contraire, vu les inquiétudes que suscitait alors la concentration de la propriété des médias. En assurant leur indépendance face aux intérêts économiques et commerciaux, et en leur permettant de jouer leur rôle en tant qu'« îlots de confiance et de sérieux », les médias publics devaient former un contrepoids à la concentration de la propriété des médias entre des mains privées. Ce type d'argumentation est souvent fondé sur l'idée que les médias publics ont un rôle bien particulier à remplir, qui est de garantir la liberté d'expression et de prendre en charge l'une des obligations de l'Etat, laquelle est d'offrir aux citoyens les informations et les services culturels auxquels ils ont droit. Si, sans aucun doute, les entreprises de médias publics et de nombreux gouvernements sont très attachés à ces obligations qu'il considèrent comme essentielles, d'autres se montrent plus sceptiques et méfiants à l'égard de toute ingérence de l'Etat dans les médias.

Au cours de ces dernières années, la question de l'autonomie éditoriale et de l'indépendance des médias face

aux intérêts politiques et commerciaux est devenue un sujet de controverse dans de nombreux pays.

Elle sera abordée plus en détail au chapitre 8 (p. 38).

Les médias de service public parties prenantes de la concurrence internationale : pour ou contre ?

Le paragraphe précédent exposait et évaluait les principaux arguments en faveur de médias de service public. Certaines des raisons ayant présidé, à l'origine, à l'engagement des pouvoirs publics dans le secteur des médias ne sont plus du tout pertinentes, et, à cet égard, de nouvelles motivations sont apparues. Mais, après analyse – et probablement au regret de nombreux observateurs –, on n'a toujours pas répondu à la question essentielle : après avoir pesé le pour et le contre, peut-on encore trouver, aujourd'hui, une justification incontestable au maintien d'un secteur public des médias électroniques ?

Comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, il est probablement impossible d'apporter une réponse claire et définitive à cette question. Il n'existe pas, dans ce domaine, d'équation solide, faite de paramètres objectifs et rationnels. Il n'existe même pas de définition commune et généralement agréée de l'audiovisuel public. Cela peut être frustrant pour certains, d'autant plus que le double modèle européen et le rôle des médias publics restent des questions très polémiques. D'autres au contraire se félicitent de ce débat, trop longtemps ignoré des responsables des médias publics, qui ont compris plutôt tardivement que leur univers très protégé, datant de l'époque du monopole, s'était ouvert aux forces du marché ; dès lors, le combat s'est engagé avec force et de manière très positive.

Les arguments que nous venons de présenter ne constituent qu'une

esquisse du débat. On peut en avancer beaucoup d'autres, très spécifiques ou d'ordre plus philosophique et général – par exemple :

- la diversité culturelle : nécessité ou obstacle dans le processus d'intégration de l'Europe ?
- les médias électroniques : instruments d'enrichissement culturel et de développement éducatif, ou simples entreprises commerciales – comme tant d'autres dans le secteur privé ?
- l'utilisateur des médias : citoyen à part entière, ou simple consommateur ?
- la responsabilité collective publique contre la liberté de choix de chacun ?

Ces questions ne sont nullement l'apanage du secteur des médias. Mais elles sont incontournables si l'on veut comprendre l'ensemble des aspects du débat sur les médias publics et les conflits d'intérêts qui surgissent lorsqu'on veut définir le rôle et le mandat de ce secteur public. En d'autres termes, et pour faire bref : le rôle et le mandat des médias publics européens ne sont pas fondés sur une définition unique et reconnue de tous, ou sur un ensemble de principes généraux. En fin de compte, cela se résume plus ou moins à une question d'idéologie politique – non pas au sens étroit de l'opposition des différents partis, mais, à un niveau plus global, la question du type de société que nous souhaitons, des valeurs et des normes sociétales que nous voulons défendre et développer.

L'adoption, par l'Union européenne, en 1997, du « Protocole d'Amsterdam » – qui dit que « 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... » – reposait précisément sur ce type de valeurs idéologiques. Mais, en même temps, le Protocole d'Amsterdam reconnaît le caractère spécifiquement national des médias publics des pays européens, puisqu'il souligne également que les dispositions du Traité... « sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion, dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre... ».

Le présent document repose sur le principe de l'existence de médias de service public sur la scène européenne. Par conséquent, la question majeure n'est pas celle de la *nécessité* ou *non* de médias publics, mais plutôt celle de *l'adaptation* de ces derniers à un monde en pleine mutation et à un nouvel environnement médiatique. L'un des éléments essentiels de ce processus d'adaptation est l'interprétation et la définition du rôle et du mandat des services publics dans le contexte général d'une société de l'information. Cet aspect fait l'objet des chapitres suivants.

4. Les médias de service public : un pacte social

Comme nous le disions à la fin du chapitre 3, le reste de ce document repose sur l'idée que les sociétés européennes doivent proposer des médias électroniques accessibles à tous et pouvant répondre à des besoins que le marché privé ne peut satisfaire. Sur la base de ce principe essentiel, les chapitres suivants présentent et analysent un certain nombre de propositions sur la manière d'adapter le rôle et la mission des médias électroniques publics à la société moderne de l'information.

Le contexte de l'adaptation actuelle est illustré par le graphique 4.1, qui résume les chapitres 2 et 3. Selon ce modèle, le *secteur privé des médias* (ou « marché ») est en mesure d'offrir un ensemble de programmes et services par le biais des médias électroniques : étant destinés au plus grand public possible, ces « contenus » sont généralement conformes aux souhaits d'un public de masse international. Mais ce type d'offre – notamment lorsqu'elle est financièrement adaptée à chaque individu grâce aux nouvelles technologies – ne peut pas véritablement répondre aux besoins de territoires nationaux et de zones linguistiques plus restreints, c'est-à-dire des besoins reflétant les diversités nationales et culturelles. L'offre du marché privé ne répond pas non plus aux besoins de « sous-groupes », ou, sur un très large marché, à des intérêts particuliers.

Les *usagers des médias électroniques* auront désormais tendance à se singulariser par rapport au

« public de masse », et, essentiellement, à se considérer avant tout comme des individus. La publicité connaissant un certain recul, et le rôle du « paiement à la carte » s'accroissant, l'usager ne considère plus le publicitaire comme le « client » essentiel du secteur privé. Cela va expliquer les nouveaux goûts, préférences et choix de l'usager, ainsi que son approche financière. En d'autres termes, l'usager se voit comme un consommateur, guidé par ses préférences personnelles et non disposé – ou, disons, « réticent » – à payer plus qu'il ne consomme. Quel sera l'effet de cette nouvelle approche sur le comportement citoyen de chacun ?

Cette double évolution constitue un formidable défi pour la *société moderne*, qui se voit comme davantage que le simple rassemblement d'individus vivant sur un même territoire. La mondialisation, l'intégration régionale des Etats-nations et l'individualisation des citoyens font que la société actuelle recherche une dynamique d'intégration et de cohésion. L'offre de médias électroniques adaptés au nouvel environnement que constitue la société de l'information peut remplir ce rôle.

Il n'est pas facile de dire si ce processus d'adaptation peut se limiter à quelques correctifs des modèles précédents et de la tradition des médias publics, ou s'il faut totalement changer de modèle. La réponse ne peut venir uniquement des « fonctionnaires » des médias publics et des théoriciens qui leur sont proches. Certes, ces catégories

ont l'obligation de faire de leur mieux. Mais, avec leurs amis qui siègent dans les gouvernements, les parlements et les institutions internationales, ces catégories vont être constamment surveillées et interpellées par le secteur privé, qui accuse les médias publics de concurrence déloyale et de distorsion du marché.

Dans le chapitre qui suit, nous proposons non pas un modèle « tout prêt » pour tous, mais plutôt un cadre général ou un ensemble d'instruments d'analyse et de débat des relations entre les médias publics et l'ensemble de la société, en Europe. Bien que le paysage médiatique européen soit aujourd'hui commun, dans une large mesure, et qu'un nombre croissant de réglementations soit désormais transnational, il subsiste d'assez grandes différences entre les divers Etats européens, en ce qui concerne le modèle médiatique adopté et la dimension publique de certains médias.

Nous utiliserons à présent le terme de « pacte » pour décrire les relations particulières entre la société et les médias publics. Un pacte diffère d'un contrat, qui est un accord juridique entre deux parties sur une base égalitaire. Un pacte est une réalité plus complexe et de nature plus psychologique : il est fondé sur un destin et un parcours communs. Le pacte peut répondre à des aspirations communes et à l'interdépendance des parties ; mais, parfois, il s'inscrit aussi dans des conflits d'intérêts.

Mais la question est de définir correctement les deux parties au

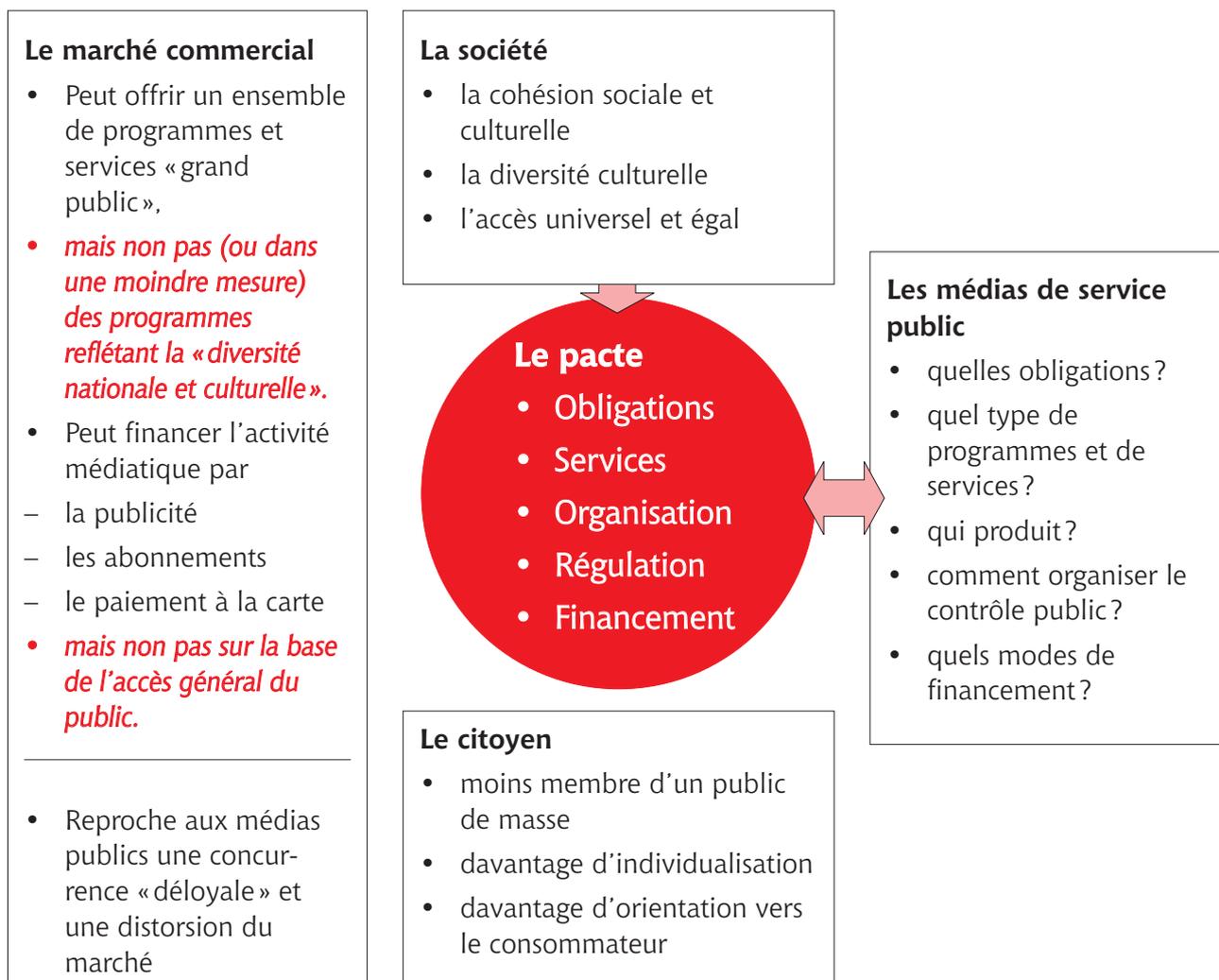
pacte en question. En l'occurrence, qu'est-ce que la « société », et avec qui celle-ci a-t-elle conclu un pacte ? Dans la pratique, on peut indéniablement considérer que la société est constituée par le gouvernement et le parlement, et, toujours d'un point de vue pragmatique, que l'autre partie est le « fournisseur de programmes des médias publics » ou « l'entreprise d'Etat » que le gouvernement a chargée de concevoir les programmes du secteur public.

Afin d'éviter toute confusion, nous devons souligner que nous ne parlons pas ici des « contrats de service public » très spécifiques – qui, dans de nombreux pays, régissent aujourd'hui les relations entre le gouvernement et les médias publics. Cet aspect fera l'objet du chapitre 8.

Dans les quelques chapitres précédents (5, 6 et 7), nous présentons plutôt les éléments ou « clauses » du pacte entre la société et l'entreprise publique chargée de l'offre de programmes.

1. Les objectifs et obligations d'ensemble des médias de service public.
2. Le mandat : quelle offre de programmes et de services ?
3. Comment organiser l'offre et la diffusion des contenus ?
4. La gouvernance : régulation et contrôle par l'Etat des médias publics
5. Le financement des médias publics.

Graphique 4.1 : Le pacte des médias de service public : contexte et composantes.



5. Objectifs et obligations des médias de service public

Alors que l'on remet en question la défense et le bien-fondé des services publics, on ne peut plus considérer comme définitivement acquis les médias publics, et les objectifs et obligations de ces derniers ne sont plus tout à fait évidents. La question centrale peut être formulée de la manière suivante : qu'est-ce que la société exige des médias publics en échange de leur statut particulier, de

leur financement par l'Etat et d'un certain nombre d'autres privilèges ?

Le graphique 5.1 donne un aperçu de trois catégories d'obligations selon le cadre en question, et de diverses conséquences pour la mission et les services des médias publics. En fait, ce tableau indique que, dans une large mesure, les obligations des médias publics sont les mêmes qu'au cours des dernières

décennies. En d'autres termes, leur mission reste identique. Mais c'est le mode de mise en œuvre de ces obligations qui est remis en cause par la nouvelle société de l'information et l'influence du marché. Cette question va être examinée ci-après, dans le cadre de l'analyse des différents éléments de ce tableau.

Graphique 5.1 : Les obligations des médias de service public : contexte et conséquences

Défi/contexte

cf. chapitres 1 et 2

Obligations des services publics

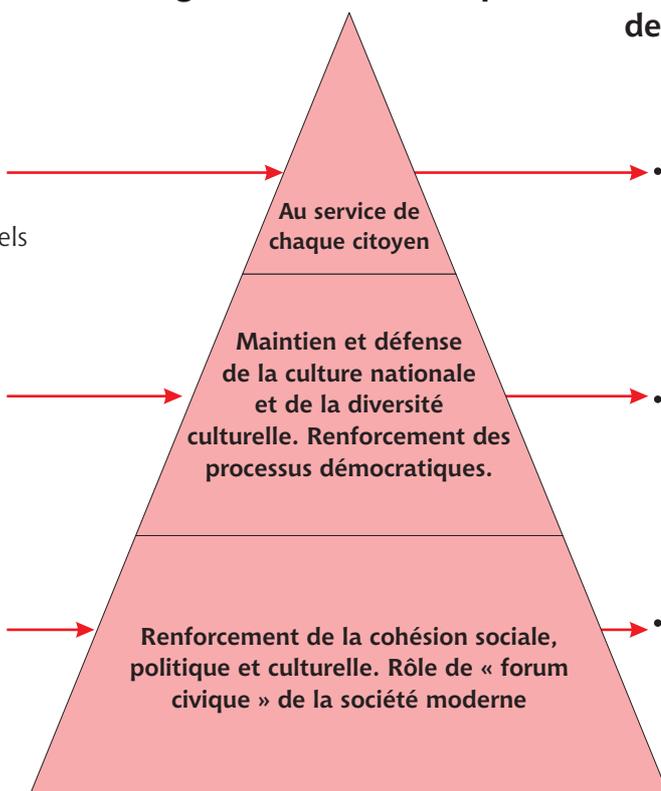
Conséquences en termes de mission et de services des médias publics

cf. chapitre 6

- Offre grand public ne répondant pas aux besoins individuels

- Mondialisation

- Désintégration, fragmentation, individualisation



- Offre des programmes et des services à des groupes restreints ayant des besoins spécifiques et à des citoyens en tant que consommateurs individuels

- Programmes et services particuliers destinés à des publics numériquement importants

- Utilisation régulière, par l'ensemble des citoyens, des médias publics (« audience » importante)

Renforcement de la cohésion sociale, politique et culturelle

Comme nous l'avons déjà souligné, les fondements mêmes de nos sociétés modernes sont remis en cause par une fragmentation interne et certains facteurs de désintégration. Sur le plan individuel, chaque citoyen devient un consommateur dont les choix et les comportements sont davantage motivés par ses besoins et ses goûts personnels que par le rôle qu'il doit jouer dans la collectivité. Très rares sont les institutions sociales (telles que les partis politiques, les syndicats ou d'autres associations) qui ont encore la fonction de cohésion qui était la leur autrefois. De plus, les migrations de ressortissants étrangers, plus importantes que jadis, et les nouvelles possibilités techniques (telles que la télévision par satellite) per-

mettant aux immigrés de rester en contact avec la « mère patrie » accentuent encore la nécessité d'intégration.

Dans l'ensemble, les sociétés européennes ont perdu aujourd'hui une grande partie de leurs forces d'intégration et de cohésion, qui avaient contribué à la fondation des nations européennes ces deux derniers siècles. On pourrait dire, de manière symbolique, que le citoyen de la société moderne a quitté la « place du village », où il partageait avec d'autres les petites informations locales, et s'est isolé chez lui.

Dès lors, les médias publics sont à même de ramener la « place du village » dans les foyers, et de rétablir ainsi quelques-unes au moins des valeurs socioculturelles collecti-

ves qui s'étaient perdues. Tout média public peut être désormais un forum, où l'on retrouve les références et les expériences qui font les valeurs et les normes de nos sociétés.

L'un des effets apparemment assez spectaculaire de ce processus de cohésion (aspect que nous développerons au paragraphe suivant) est que, pour les médias publics, il est désormais plus important d'être utilisés par l'ensemble de la collectivité que de se préoccuper du contenu spécifique des programmes et services. C'est ce qui motive l'argument d'une « audience » importante des médias publics (c'est-à-dire la fréquence avec laquelle un seul et même diffuseur est suivi par l'ensemble de l'audience potentielle).

Le maintien des cultures nationales et la démocratie

Parallèlement aux forces de désintégration internes, les fondements nationaux et culturels des sociétés modernes sont remis en cause par des facteurs externes – à savoir la mondialisation. La libre circulation des capitaux, des biens et des services, le tourisme croissant, les voyages d'affaires et l'apprentissage linguistique n'en sont que quelques exemples. Nous suivons tous plus ou moins les mêmes tendances internationales en matière de mode, de cuisine, de chansons populaires et de grands succès de l'édition mondiale. Mais les sources de ces modes et tendances internationales ne sont pas réparties de manière égale sur l'ensemble du continent européen. En toute logique (comprenez « en toute logique économique »), ces phénomènes reflètent les structures économiques mondiales, qui font que cette nouvelle culture internationale émane en fait de quelques grandes métropoles et par conséquent poussent vers la périphérie beaucoup de petits pays européens.

Parallèlement à un certain nombre d'effets positifs qu'elle peut avoir, cette internationalisation croissante peut, avec les forces de désintégration évoquées ci-dessus, exercer des pressions sur les démocraties européennes. Car, si les cons-

titutions écrites continuent à jouer un rôle important pour ces nations, la démocratie repose également sur des traditions, ainsi que sur une identité et une culture nationales.

D'autre part, dans la mesure où les médias électroniques ont une part de responsabilité dans cette évolution (cf. les chapitres 2 et 3), le service public peut apporter des remèdes. En effet, s'ils peuvent jouer le rôle de médias de masse accessibles à tous les citoyens, les médias publics sont en mesure de maintenir et de développer les cultures nationales et la diversité culturelle. Il faut se rappeler (et nous y reviendrons au chapitre suivant) que ces médias publics doivent pour le moins offrir des programmes et services qui *complètent et développent l'offre « grand public » classique* fournie par des diffuseurs privés à l'échelle internationale. Nous sommes là au cœur de la mission traditionnelle des médias publics, qui doivent « éclairer, éduquer et divertir » le citoyen (et également le « responsabiliser », devrait-on ajouter).

Il va sans dire que cette obligation est d'autant plus pertinente pour les petits pays (et marchés) qui ne sont pas en mesure de fournir une offre importante et diversifiée sur une multitude de chaînes. A cet égard, on

peut dire qu'à quelques exceptions près, tous les pays européens sont de « petits pays ».

La question générale des « cultures nationales » et de leur rapport à une « culture européenne » est particulièrement intéressante et de nature à susciter des controverses à l'heure de l'intégration européenne et de son développement géographique et réglementaire. Comme je l'ai mentionné précédemment, une culture nationale commune constitue à bien des égards une condition préalable à tout système politique stable et à l'acceptation par tous de ses institutions et de sa gouvernance publique. S'il en est ainsi de tout Etat nation, qu'en est-il alors, s'agissant de l'Union européenne ?

Est-il réaliste, sur le long terme, de vouloir engager une intégration européenne toujours plus étroite, élargir le champ d'intervention de l'UE et mettre en place des institutions politiques supranationales sans disposer au préalable d'un socle commun fondé sur une culture européenne commune ? Est-il possible de créer consciemment et délibérément une culture européenne commune ? Jusqu'où pourrions-nous aller dans cette direction sans nous heurter aux intérêts des cultures nationales ou régionales et

sans remettre en cause la diversité culturelle si souvent invoquée ? Les arguments en faveur de la subsidiarité dans le domaine de la culture sont peut-être tout à fait justifiés, mais l'application d'un tel principe, dont nous reparlerons au chapitre 9, pourrait avoir pour conséquence de fausser l'environnement réglementaire européen, qui tend à considérer les médias bien plus comme une industrie que comme une entreprise culturelle.

Les médias publics ont un rôle important à jouer dans le soutien des cultures nationales et des obligations incontestables à remplir en ce sens, ceci jusque les aspects les plus civiques de la culture, tels que la citoyenneté, la participation politique, la démocratie et ses institutions. La protection des droits humains fondamentaux que sont les libertés d'expression et d'information dépend étroitement du rôle joué par les médias en tant que moyens de communication dans la société. En des temps de concentration croissante de la propriété des médias (voir chapitre 2 (p. 7)), la présence de médias publics indépendants vis-à-vis des intérêts économiques est indispensable au maintien d'une société pluraliste ouverte. S'agissant des libertés d'expression et d'information, les médias publics sont

toutefois également confrontés à des enjeux contradictoires. Comme nous le verrons au chapitre 8 (p. 38), il n'est pas facile en effet de fonder un système de médias public sans risquer de devenir un « radiodiffuseur d'Etat ». Pour les médias publics, l'autonomie éditoriale vis-à-vis des intérêts politiques est tout aussi importante que celle des médias privés vis-à-vis des intérêts économiques.

Jusqu'à récemment, l'obligation démocratique des médias publics était étroitement liée à son rôle en tant que média de masse. Aucun autre moyen de communication n'a la portée quasi universelle de la radio et la télévision, et peu de médias disposent du pouvoir de communication des médias électroniques. Avec le développement des systèmes de communication numériques (les « nouveaux médias » décrits au chapitre 2 (p. 7)), les médias de masse devront être dotés de nouveaux dispositifs d'individualisation et de personnalisation, comme ceux que nous rencontrons aujourd'hui sur l'Internet. Une telle évolution pourrait se traduire par un affaiblissement du rôle de la radio et de la télévision radiodiffusées dans les processus politiques de la société, mais il est cependant trop tôt pour l'affirmer. Il est possible

que les nouveaux médias ne s'imposent qu'en tant que compléments naturels aux médias électroniques traditionnels, sans pour autant les supplanter.

Comme je l'ai déjà fait remarquer, les nouveaux services individualisés présentent un potentiel énorme. Ils facilitent notamment la communication et la participation politiques en rendant les contacts personnels plus directs, rapides et aisés entre chaque citoyen et ses représentants au parlement. Toute personne a désormais accès à des quantités impressionnantes d'information et à des possibilités nouvelles, peu coûteuses et d'utilisation facile, de faire connaître ses opinions à ses concitoyens. Chacun pourra à l'avenir être son propre journaliste et commentateur politique.

Si l'on y regarde de plus près, la partie n'est toutefois pas gagnée. Sans aborder la question générale de la valeur intrinsèque et du potentiel des « nouveaux médias », de nouvelles interrogations s'élèvent quant à la nature et aux limites d'une telle participation et quant à la qualité et à la fiabilité des contenus et des services proposés dans ces nouveaux espaces de discussion numériques. Ces aspects seront examinés plus en détail au chapitre suivant.

Au service des groupes minoritaires et de chaque citoyen

Les obligations exposées aux deux paragraphes précédents sont fondées sur le principe de services publics/médias de masse destinés à l'ensemble de la population ou, en tout cas, à une grande majorité de citoyens. Mais être au service du public signifie aussi bien satisfaire la collectivité dans son ensemble que chaque individu en particulier – ce qui (comme nous le disions plus haut, aux chapitres 2 et 3) est très difficile pour des médias à vocation purement commerciale, sur le marché international. La mission publique a d'autant plus sa place que l'on doit respecter également le principe d'un accès égal et universel. Les services publics sont en mesure de jouer ce rôle sur deux fronts.

En premier lieu, les médias qui jouent le rôle de « biens publics »

peuvent répondre aux besoins de groupes minoritaires (qu'il s'agisse de catégories aux intérêts particuliers, ou de minorités ethniques, régionales, linguistiques, culturelles, ou encore de personnes handicapées) par des programmes qui n'auraient pas, financièrement, leur raison d'être dans le secteur privé. Ce rôle, consistant à combler les « lacunes du marché », est une composante importante de la mission des médias publics depuis plusieurs décennies.

En second lieu, – et cela constitue une nouvelle obligation, due à la numérisation –, les médias publics ont une qualification unique à cet égard et doivent jouer un rôle actif par une offre supplémentaire sur les nouveaux canaux de diffusion.

Comme nous le verrons au chapitre suivant, c'est là une question très

polémique par rapport au secteur privé. Dans ce domaine, une large part des obligations des services publics est liée au risque de « fracture numérique ». Il s'agit de la crainte d'assister à une inégalité d'accès aux nouveaux services et programmes, qui, dans une large mesure, seront accessibles sur la base du « paiement à la carte ». D'autre part, la navigation sur Internet telle qu'elle se fait actuellement et l'évaluation des contenus et services que ce réseau propose révèlent les mêmes défauts que l'offre de chaînes de télévision privées. A l'instar de ce que l'on observe sur l'Internet, il est à prévoir que sur ces nouvelles plate-formes fortement individualisées, la qualité des contenus soit bien inférieure aux niveaux requis pour favoriser un débat

public digne de ce nom. En leur qualité d'individus et de citoyens de sociétés démocratiques, les utilisateurs devront avoir accès à des contenus aussi approfondis et fiables et à des services aussi sérieux (des « îlots de confiance ») que ceux que les médias publics ont toujours été tenus de leur offrir, avec des pro-

grammes et services ayant le même sérieux et la même fiabilité que ceux relevant de la mission traditionnelle des médias publics.

Comme nous l'avons déjà souligné antérieurement, plusieurs obligations évoquées dans ce chapitre sont encore plus importantes pour les « petits pays » que pour les

grandes nations. Un grand marché peut proposer plus facilement une offre diversifiée, car, en fait, les minorités des grands pays sont souvent aussi importantes, numériquement parlant, que la population totale d'un petit pays européen.

6. La mission : les programmes et services des médias publics

Au chapitre précédent, nous avons dressé la liste des obligations fixées par l'Etat aux services publics, et nous affirmions que ces obligations avaient un effet direct sur la nature des programmes et services proposés par les médias publics – puisqu'elles définissent précisément la mission de ces derniers. Dans le présent chapitre, nous allons examiner de manière plus précise le contenu de cette mission, ainsi que certaines controverses relatives aux revendications respectives et conflictuelles des médias publics, d'une part, et du secteur privé, de l'autre.

En vérité, les programmes proposés par les stations de radio et les chaînes de télévision d'Etat ont toujours fait débat. Depuis le début de la radiodiffusion, il y a environ 80 ans, certains jugent ces programmes ennuyeux ou paternalistes ; d'autres ont accusé les programmes d'Etat de viser les plus bas instincts du public et d'être de très mauvais goût. Ces divergences étaient souvent des conflits d'intérêts et de goûts, et ont illustré la difficulté, pour les médias de masse, de répondre à tous les besoins et souhaits du public.

Au cours des dernières décennies, avec l'émergence de médias privés, ce débat a, en toute logique, suscité la question suivante : les médias publics doivent-ils renoncer à la production et à la fabrication de pro-

grammes (secteur qui serait assuré exclusivement par des entreprises privées) ? Comme nous l'avons déjà exposé au chapitre 3 (p. 15), l'un des arguments avancés était celui-ci : « Pourquoi utiliser des fonds publics pour l'industrie des programmes, alors que ceux-ci sont désormais proposés sur le marché par des sociétés privées ? ». Le secteur privé a accusé les médias publics de provoquer une « distorsion » du marché, et cet aspect est d'ailleurs au cœur des nombreux dossiers soumis à la Commission européenne par des médias privés. Au bout du compte, la question centrale est la suivante : les médias publics doivent-ils, oui ou non, être considérés uniquement comme un correctif du marché et offrir des programmes que le secteur privé n'est pas en mesure de proposer ? Cette question fait l'objet du présent chapitre.

Mais, avant d'y répondre, il faut souligner que c'est uniquement dans les situations de « monopoles publics » que l'on peut financer des activités sur les crédits de l'Etat sans influencer sur le marché privé parallèle – et même, jusqu'à un certain point, sans distorsion de ce marché. En termes encore plus directs, disons que l'influence pouvant être exercée sur le choix des auditeurs et des téléspectateurs, et, par voie de conséquence, les modes de consom-

mation que l'on observe sur le marché, sont précisément les raisons ayant présidé à la création de médias publics, et au maintien de ces derniers, y compris en période de prolifération des médias. Tous ceux qui veulent ignorer, voire nier totalement, l'accusation de « distorsion du marché » jouent en fait contre le camp des médias publics.

Les conséquences de la mission confiée aux services publics, exposées au chapitre 5 (p. 21), ont été également indiquées, de manière plus schématique, dans la colonne de droite du graphique 5.1, page 21. On peut constater que ces effets sont de deux sortes : d'une part, des effets *quantitatifs*, par l'affirmation que les médias publics doivent être régulièrement écoutés ou regardés par l'ensemble de la population (argument du « niveau d'audience élevé ») s'ils veulent être à la hauteur de leur rôle – c'est-à-dire le renforcement de la cohésion sociale, politique et culturelle ; d'autre part, il y a également des effets *qualitatifs*, consistant à offrir au public un type de programmes et de services qui n'existent pas sur le marché général (c'est-à-dire le secteur privé). Nous allons maintenant examiner de plus près ces deux catégories d'effets sur la mission du service public.

Le niveau d'audience élevé : condition *sine qua non* pour les médias publics

Malgré l'opposition de certains à cette idée, la notion de « popularité ou d'audience importante » est parfaitement logique en ce qui concerne les médias publics. Cette notion d'audience est un instrument technique permettant de mesurer la fréquence avec laquelle les programmes de radio ou de télévision de telle ou telle station ou chaîne sont suivis par le public potentiel. Cela peut être, par exemple, le pourcentage de personnes âgées de plus de trois ans ayant, au cours d'une semaine donnée, regardé au moins une émission (ou être resté un certain nombre de minutes à l'écoute du programme en question) d'une chaîne de télévision donnée (ou d'un bouquet de chaînes de tel diffuseur). C'est là l'instrument quantitatif majeur pour les médias publics – et il est beaucoup plus important que la notion de « part de marché », essentielle pour les médias privés puisqu'elle est le fondement de leurs recettes publicitaires.

La logique de cette notion de « popularité » est liée au fait que les médias publics doivent être un forum ou la nouvelle « place du village » pour les sociétés modernes. En effet, les médias publics doivent maintenir un contact régulier avec l'ensemble de la population pour jouer pleinement leur rôle – mandaté – d'agent important de la cohésion sociale, politique et culturelle. Si leur audience n'est plus qu'une toute petite minorité, et que le forum en question n'est plus qu'une étroite ruelle, les médias publics ne peuvent plus être ce lieu de réunion de toute la société – même s'ils agissent dans le plus beau des décors. Et la même règle doit s'appliquer aux médias publics s'ils veulent accom-

plir l'évolution de l'auditeur ou du téléspectateur depuis les programmes traditionnels jusqu'aux nouveaux services interactifs. Cette obligation d'audience ou de popularité équivaut en fait à la nécessité de maintenir le contact et le dialogue, et n'est pas particulièrement liée aux nouvelles technologies.

Les médias publics tels qu'ils existent aux Etats-Unis (la compagnie PBS) incitent à la réflexion, dans cette optique de « voie royale » du service public. En effet, les programmes de cette chaîne américaine sont de très grande qualité, et feraient aussi bien la fierté de nombreux diffuseurs publics européens. PBS propose tout à la fois des émissions culturelles, des documentaires, des programmes pour enfants, et autres – qui ne pourraient pas exister sur les chaînes privées. Aux Etats-Unis, le service public offre vraiment aux téléspectateurs une saine alternative au « fast food » des chaînes privées ; mais, malheureusement, ce service public n'a guère d'audience ! Son offre de programmes passe au-dessus des têtes de la grande majorité des Américains et n'a, par conséquent, que très peu d'influence sur la vie sociale, culturelle et politique des Etats-Unis.

Cette réalité est également liée à l'évolution du rôle des médias publics, qui ne sont plus qu'une voix dans le chœur immense des médias modernes. A l'origine, le service public avait – et a encore, très certainement – l'obligation de garantir à chacun la liberté de choix dans une offre de programmes relativement variée. Puis, dans une seconde phase – c'est-à-dire après le démantèlement du monopole de l'Etat –, la diversité des programmes a également été le fait de diffuseurs privés.

A l'heure actuelle, et dans cette société de l'information qui va encore se développer, on doit mettre de plus en plus l'accent sur l'obligation sociale des médias publics d'avoir véritablement une audience. Mais la disponibilité des programmes ne suffit pas : ce sont aussi les choix du public qui prennent de l'importance, ainsi que, par ailleurs, les conditions de fonctionnement et les bases financières des médias publics – qui doivent se maintenir sur le marché pour remplir leur fonction d'intégration.

Autre argument, relativement secondaire, en faveur de l'obligation de grande audience des médias publics européens : le fait qu'ils soient, dans une large mesure, financés collectivement par la population. Ce système de financement ne pourra pas garder sa légitimité à long terme, ni pour le citoyen qui « paie la note », ni d'un point de vue politique, si tout le monde paie la redevance, mais pour des programmes destinés à une « élite ». Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre 9 (p. 44).

A la fin de la section *Renforcement de la cohésion sociale, politique et culturelle*, page 22, nous affirmions, avec un brin de provocation, qu'en ce qui concernait le devoir et la fonction de cohésion des médias publics, l'audience devenait plus importante que le contenu des programmes et des services. Bien que cette idée ne soit pas totalement fautive, ce n'est, naturellement, pas tout à fait exact non plus. Ce contact régulier avec la société est, d'un côté, *une condition nécessaire* pour les médias publics s'ils veulent jouer pleinement ce rôle de cohésion ; mais, d'un autre côté, ce n'est pas *une condition suffisante*. Examinons à présent cette dualité.

Une offre de programmes et de services différente pour la société dans son ensemble et pour chaque citoyen en particulier

Un programmateur professionnel n'a aucune difficulté à concevoir un ensemble de programmes variés, susceptibles d'avoir une grande audience, s'il a les mains complètement libres et qu'il n'est pas tenu par les contraintes de la

mission de service public (telles que nous les avons exposées au chapitre 5 (p. 21)). Parallèlement à l'argument de « grande audience », le graphique 5.1, page 21, présentait une autre série de conséquences liées à la mission de

service public, à savoir l'obligation d'offrir au public un type de programmes et services inexistant sur le marché privé. Mais la question essentielle est de savoir jusqu'à quel point les médias publics doi-

vent se différencier du secteur privé.

La question se pose car il est tout aussi facile, pour un programmeur professionnel, de proposer un type d'offre qu'aucun diffuseur privé suffisamment intelligent et efficace ne se risquerait à proposer. Mais, en vérité, le caractère « différent » et prétendument « sûr » de ce type d'offre suffit-il pour faire de la chaîne publique en question une chaîne « au service du public » ? Dans le présent paragraphe, nous examinerons d'abord les conséquences qualitatives (autrement dit, pour la nature des programmes) de l'obligation de cohésion sociale, politique et culturelle. Puis nous nous attacherons à examiner des « exigences de contenu » plus précises, concernant la diversité culturelle et les besoins de groupes particuliers ou de chaque « client » de l'offre publique.

Les programmes de nature à assurer la cohésion sociale peuvent apparaître comme une sorte de « ciment » social, culturel et politique. Mais ce « ciment » est une réalité très complexe. Il est fait de la mémoire collective, mais aussi des aspirations de la population. C'est aussi bien la langue nationale ou les contes de fées dont on berce les enfants que les chansonnettes que l'on fredonne sous la douche. Et tout cela véhicule les normes et valeurs qui guident nos choix face au « bien » et au « mal ».

Mais la recette de ce « ciment social » ne peut se limiter à des programmes « étriés », de type paternaliste ou moralisateur, ou encore à des séries officielles sur le patrimoine culturel et autres éléments du même genre. Les « ingrédients » nécessaires viennent en fait de tous les aspects de la vie sociale, et sont très divers dans le cadre des médias électroniques : depuis les matches de football jusqu'aux émissions d'information, en passant par la fiction, le divertissement et le documentaire de conception nationale.

Par conséquent, pour remplir dignement leur fonction de cohésion sociale, politique et culturelle, les médias publics doivent non seulement atteindre l'ensemble de la population, mais aussi le faire dans

le cadre d'une offre de programmes et de formats très variée. En d'autres termes, il ne suffit pas de réunir l'ensemble des citoyens sur la « place du village » ; il faut aussi leur offrir un contenu qui reflète tous les aspects de la vie et de la condition humaines. Cependant, certains pourront légitimement poser la question suivante, sur un ton plus ou moins revendicatif : cette mission ne pourrait-elle pas être assumée conjointement par les médias publics (qui se chargeraient d'un secteur plus « étroit » de l'offre) et le secteur privé (qui produirait des programmes plus « grand public ») ? C'est certainement une question légitime, que nous examinerons plus loin (*Les « nouveaux médias » et la mission de service public*, page 28).

Mais auparavant, nous allons examiner les *exigences plus spécifiques en matière de programmes de médias publics* concernant la diversité culturelle et la démocratie, ainsi que les besoins de catégories particulières et de chaque usager à titre individuel. Les raisons de ces obligations ont déjà été indiquées aux paragraphes 5.2 et 5.3, pages 22 et 23 ; quant à leurs implications, elles peuvent se résumer comme suit – en termes de programmes et de services des médias publics :

- concevoir des programmes/ contenus fondés sur la transmission du patrimoine culturel national, et de la langue, de la musique, de la littérature et du théâtre, entre autres éléments, et qui – notamment dans les pays européens de petite taille – puissent rivaliser avec l'offre traditionnelle du marché international.
- contribuer à la diversité culturelle européenne/internationale par le maintien de chaque culture nationale (cf. plus haut), et coopérer avec d'autres diffuseurs publics, par des coproductions, des échanges de programmes, etc.
- encourager la citoyenneté, la culture politique et les processus démocratiques, en accordant une priorité toute particulière à des domaines telles que l'information, les émissions politiques, l'éducation, le documentaire et le débat, et en accordant également

une place au journalisme d'investigation critique.

- fixer des normes de qualité en ce qui concerne la production nationale – c'est-à-dire des critères tels que la « valeur intrinsèque » de chaque programme, la créativité et l'innovation.
- définir (et défendre) des normes éthiques en ce qui concerne le traitement des religions, des questions ethniques, sexuelles, etc., et pratiquer un journalisme équitable.

En ce qui concerne les « *petits groupes* » ayant des besoins particuliers (et non satisfaits par l'offre « grand public » internationale), les médias publics ont également les obligations particulières suivantes :

- concevoir des programmes répondant aux besoins particuliers de groupes ethniques et de minorités linguistiques et culturelles.
- concevoir des programmes pour enfants dans les langues nationales, et véhiculant la culture nationale.
- créer des services à l'intention des personnes handicapées.

Chacune des exigences brièvement formulées ici quant au contenu des programmes est le fruit d'un large débat interne, extrêmement intense, entre professionnels des médias, et d'échanges de même nature entre ces derniers et des commentateurs et critiques extérieurs. Quels types de programmes sont-ils les mieux adaptés pour promouvoir le patrimoine culturel national ? Comment encourager la citoyenneté dans les programmes d'actualités et les documentaires ? L'intégration culturelle peut-elle être favorisée par la diffusion de contenus spécifiques à l'intention des minorités ethniques ? Voici quelques-unes des questions invoquées. Si la plupart des intéressés s'accordent sur le fait que, d'une manière ou d'une autre, la mission des médias de service public devra être établie sur la base de critères semblables, la difficulté sera de parvenir à une formulation efficace qui satisfasse la grande majorité.

Nous vivons dans une époque où quasiment tous les aspects de l'activité humaine sont mesurés. Le sec-

teur des médias n'est pas en reste. Des études quantitatives portant sur les habitudes d'écoute des téléspectateurs et des auditeurs sont en effet rigoureusement menées, afin de calculer le prix/bénéfices des publicités diffusées à l'écran (ou à la radio). Il est en revanche plus difficile de mesurer la qualité d'un programme. Si un programme donné remporte

de larges parts d'audimat et satisfait une large audience, est-ce là un gage de haute qualité ? Comment distinguer entre une évaluation subjective entièrement basée sur les goûts et la satisfaction des utilisateurs et une évaluation fondée sur des normes de qualité reposant sur des critères objectifs ? Toutes ces questions ont été à la base des travaux de pionnier

qu'a mené l'UER (Union européenne de radiodiffusion) et notamment un petit groupe parmi ses membres, dans l'objectif d'établir un ensemble de méthodes et de critères généraux largement acceptés qui permettront de mesurer la qualité des programmes.

Graphique 6.1 : Extension des radios et télévisions publiques vers la sphère des nouveaux médias

Mission de service public	TV & Radio	Extension vers les nouveaux médias (exemples)
Information du public au sujet d'événements importants pour la vie de chacun	• Diffuser des programmes « hors information »	• Services d'annonce sur les téléphones portables (textes et images) • Informations à la demande
Encouragement à la participation au débat public	• Inviter l'auditeur et le téléspectateur à participer aux programmes radios et TV	• Services Internet et SMS intégrés à la programmation TV (par ex. sous forme de votes et de commentaires) • Offre de forums et de groupes Internet
« En donner pour son argent » dans le cadre de programmes tous azimuts	• Rediffuser les programmes radio et TV	• GEP (Guide électronique de programmes) et métadonnées pour un meilleur basculement sur magnétoscope • Offre d'éléments d'archives à la demande, sur Internet • Tri des radios (et, ultérieurement, des chaînes TV) • TV et radio sur les téléphones portables (par ex., informations, sport)
Offrir un divertissement de qualité	• Emissions de variétés	• Jeux en ligne sur Internet • Interaction avec des émissions de variétés
Eduquer	• Emissions pédagogiques	• Offre d'applications interactives (avec options individuelles)

Les « nouveaux médias » et la mission de service public

Autre question particulière, et très controversée à l'heure actuelle : le rôle des médias publics en matière de « nouveaux services numériques ». Pour les acteurs des médias commerciaux, les MSP devraient s'en tenir à la diffusion télévisée et radiophonique traditionnelle et se tenir à l'écart des secteurs nouveaux liés à l'Internet ainsi que du marché naissant des services de téléphonie mobile. De plus, si l'on autorise les médias publics à avoir une certaine activité sur Internet, ces médias doivent se limiter à ne « mettre en ligne » que des informations concernant les

programmes de radio et de télévision.

Dans le cadre de la réglementation de l'Union européenne régissant la communication électronique, ces nouveaux « services non radiodiffusés » tendent également à susciter des controverses. Le droit des Etats membres de définir les domaines d'activité qu'ils estiment devoir relever du service public est inscrit dans le Protocole d'Amsterdam. Il se trouve cependant que la notion de service public se voit depuis quelques temps associée (probablement pour des raisons de tradition terminologique) au terme technique

plus étroit de « radiodiffusion ». Etant donné que la plupart des nouvelles activités liées aux « nouveaux médias » ne peuvent être considérées comme des activités de radiodiffusion au strict sens technique du terme, une réglementation différente et plus restrictive risque d'être appliquée à ce secteur tout entier.

Les nombreuses plaintes déposées par des entreprises privées à l'encontre de radiodiffuseurs publics offrent des exemples de ce type de raisonnement. Durant ces dernières années, la Commission européenne a procédé à des enquêtes spéciales sur les activités des médias publics en

dehors de leurs activités traditionnelles de programmation (lire de radiodiffusion). Il semblerait que certains « services d'information en ligne » soient acceptés par la Commission, mais reste à savoir à quels types de services s'appliquera en dernier ressort la définition de l'expression « services d'information » : se limitera-t-elle aux services d'information ayant un lien direct avec la programmation télévisée ou radiophonique des radiodiffuseurs ou s'étendra-t-elle plus largement à des services indépendants, offerts parallèlement à la diffusion télévisée et radiophonique au sens strict du terme ? La question demeure posée.

Les services de téléphonie mobile qui depuis quelques années représentent une part croissante de l'offre de contenu de nombreux médias publics ne sont pas envisagés de la même manière. Pour la Commission, ils ne font apparemment pas partie de ce qui peut être considéré comme des « services d'intérêt général ». Les services de radiodiffusion destinés aux ordinateurs de poche, pour lesquels des combinés mobiles sont souvent utilisés seront-ils dans le même cas ?

De leur côté, les entreprises publiques du secteur des médias revendiquent leur droit et l'obligation qui leur incombe d'être parties prenantes dans tous les domaines d'activité et d'être présentes sur toutes les plate-formes médiatiques, afin d'accompagner le public dans son usage toujours plus large des nouvelles technologies de l'information.

De l'extérieur, on a du mal à comprendre pour quelles raisons les médias publics – dont la mission et le champ d'activité n'ont jamais été limités à la diffusion au sens traditionnel du terme – devraient accepter un rôle réduit dans les nouveaux médias. Comme l'a indiqué le chapitre 5 (p. 21), on ne peut instaurer ce type de mesures sur la base des obligations générales des médias publics. Bien au contraire, étant donné qu'à l'avenir (c'est le thème des chapitres 2 et 3), on évoluera de plus en plus d'une audience fidèle aux médias de masse utilisant la diffusion traditionnelle à une demande individuelle et à la carte, les médias

publics devront également suivre le consommateur dans cette direction.

A défaut de quoi, ces mêmes médias publics perdraient le contact avec une partie croissante des usagers. A cet égard, le comportement des jeunes générations – déjà passées des médias traditionnels aux nouveaux médias – constitue un avertissement.

On peut encore citer d'autres éléments, plus particuliers (et dont certains sont indiqués dans le graphique 6.1), expliquant l'importance de la présence des services publics dans le domaine des nouveaux médias :

- contrairement à la radio et à la télévision, l'usage des nouvelles technologies et des nouvelles offres médiatiques, n'est pas également réparti dans l'ensemble des catégories sociales (selon l'âge, le niveau d'instruction et le niveau économique). Etant donné leur mission sociale fondamentale et leur lien important avec le public des médias traditionnels, les médias publics peuvent contribuer à réduire la « fracture numérique » ;
- l'interactivité est (comme l'explique le chapitre 2), une caractéristique des nouveaux médias. L'interactivité (entre professeur et élève) est également un élément majeur de tout processus d'enseignement et d'apprentissage. Avec les nouvelles technologies interactives, les médias publics peuvent se doter d'un instrument supplémentaire dans le sens du respect de leur obligation pédagogique ;
- avec la prolifération et « l'explosion » des responsabilités éditoriales sur Internet (ou, devrions-nous dire plutôt, l'irresponsabilité actuelle, dans ce domaine), les médias publics ont un rôle important à jouer, en tant qu'« îlots de confiance » dans un océan de désinformation et de non-fiabilité ;
- dans la période de crise actuelle, où l'on a du mal à financer la création de nouvelles entreprises médiatiques, l'initiative et l'action publiques, financées par la collectivité, peuvent être un agent de pénétration sur des mar-

chés encore vierges par rapport aux nouveaux types de services.

Les nouveaux médias ne seront pas, à l'avenir, des entreprises complètement isolées dans leur offre de programmes et de services : ils viendront s'ajouter progressivement aux supports traditionnels, qu'ils enrichiront par de nouveaux concepts ayant déjà fait leurs preuves. Si l'on interdit aux médias publics de pénétrer dans la sphère des nouveaux médias, cela les privera d'un développement possible dans le sens du « multimédia » – nouvel univers où la diffusion normale et l'interactivité seront intégrées au processus de production, de distribution et de consommation.

La seule raison objective qui conduise le secteur privé à chercher à écarter les médias publics des activités les plus populaires dans les nouveaux « verts pâturages » est le refus de la concurrence, dans un domaine qui pourrait bien être le seul à avoir un potentiel de croissance dans l'univers global de l'activité médiatique. Ce refus constituerait à coup sûr un grand danger pour les médias publics. Si l'on cantonne ces derniers dans une sorte de ghetto médiatique étroit et non concurrentiel, on risque également de porter atteinte à leur rôle de diffusion traditionnel.

Au lieu de cela, on pourrait espérer qu'une coopération constructive se mette en place entre médias privés et publics, afin de promouvoir l'utilisation des nouveaux médias auprès d'un large public, comblant ainsi le fossé numérique existant. Les médias publics disposent d'une longue et fière tradition de fers de lance en ce domaine, ayant souvent été les premiers à introduire de nouvelles technologies de l'information, ceci dans la phase préconcurrentielle du cycle du marché, lorsque les activités ne sont pas commercialement viables. Dans les petits pays d'Europe, où les ressources économiques et les talents créatifs n'existent souvent pas en quantité suffisante, une telle coopération serait d'autant plus utile, afin d'y favoriser le développement créatif de nouveaux services et des contenus correspondants.

La question toute particulière et difficile du financement des nou-

velles activités médiatiques des entreprises publiques (sur la base d'une redevance ou d'une factura-

tion à l'utilisation) sera abordée au chapitre 9 (p. 44).

Le dilemme des médias publics : « différence » contre « grande audience »

Ce débat autour de l'activité éventuelle du service public dans la sphère des nouveaux médias reflète naturellement le « conflit territorial » plus global entre secteur public et secteur privé, et l'on peut considérer ce phénomène comme une tentative des médias privés de « baliser » ces nouveaux territoires encore en friche, et d'en exclure le secteur public. Mais cela ne suffira pas à contrecarrer les aspirations du service public. Contrairement à ce qui s'est produit sur la plupart des autres continents, les médias publics ont été des pionniers en Europe et ont conservé des bastions très solides dans la plupart des pays européens – et ce, depuis l'époque du monopole d'Etat. Le service public a réussi à défendre cette position, et – à la grande surprise de bon nombre

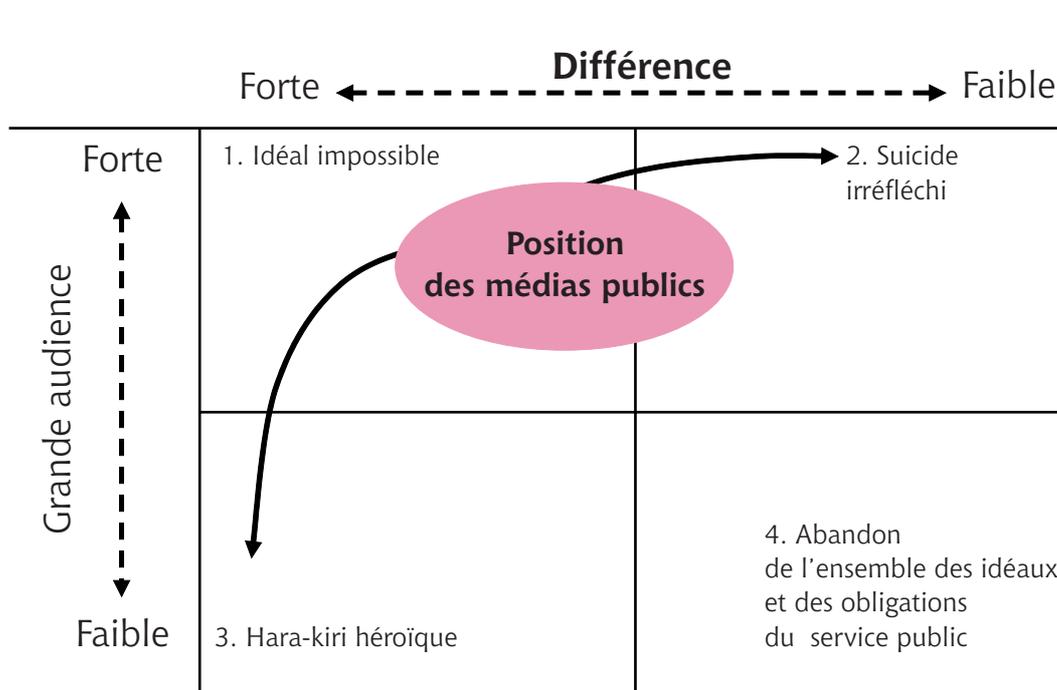
de gens – à s'y maintenir au cours des dernières décennies, pourtant caractérisées par la concurrence la plus féroce.

Mais ce combat a eu un prix, et, aujourd'hui, on ne discerne pas clairement les futures lignes de défense ou les orientations à prendre. En effet, les médias publics sont confrontés à des dilemmes très difficiles. Ainsi, l'objectif de « grande audience » expliqué sous *Renforcement de la cohésion sociale, politique et culturelle*, page 22 ne pourra guère être atteint si les programmes doivent absolument respecter les exigences de « différence » évoquées sous le titre *Le maintien des cultures nationales et la démocratie*, page 22. Dès lors, comme le montre le graphique 6.1, les médias publics tiennent sur un fil, entre, d'une part,

une différence tellement marquée qu'ils perdent une partie importante du public, et, de l'autre, l'objectif de la plus grande audience possible, qui peut anéantir toute velléité de « différence ».

Le premier scénario serait la mort honorable et héroïque du service public, qui ne s'adresserait plus qu'à une élite culturelle très minoritaire et déjà fort bien pourvue – et ce, sous les vivats du secteur privé ! Mais – second scénario –, si, pour riposter, les médias publics se livraient à un assaut féroce contre leurs concurrents privés, ce serait une forme de suicide beaucoup moins héroïque et totalement irréflechie, qui priverait le service public de sa légitimité, du soutien du public et de sa raison d'être sur le plan politique.

Graphique 6.2 : Les médias publics : équilibre entre « grande audience » et « différence »^a.



a. Par *différence*, il faut entendre la proportion de programmes concernant des domaines tels que la culture et la langue nationales, la politique, le documentaire, les émissions pour enfants ou destinées aux minorités, etc. (cf. *Le maintien des cultures nationales et la démocratie*, page 22).

Il est possible que, par crainte de perdre leur public dans ce double combat des dernières décennies du 20^e siècle, les médias publics – de certains pays, tout au moins – aient

trop penché vers l'option « grande audience » et sacrifié ainsi une partie de leur « différence ». Dans une vision plus positive, on pourrait dire que cela a été une manœuvre

stratégique ; néanmoins, il serait aussi utile que, pour les années à venir, les médias publics prennent en compte les évolutions et options suivantes :

- l'effet d'« entraînement » (cf. *User behaviour: from a passive mass audience to interactive individuals*, page 12) : il s'agit de l'idée selon laquelle les émissions populaires sont un « moteur » nécessaire, entraînant le public vers des programmes « différents », tels que les émissions d'information, politiques ou culturelles. Etant donné que les systèmes interactifs, à la carte et multi-chaînes vont, dans les années à venir, saper ce modèle traditionnel d'entraînement, les médias publics doivent envisager de s'orienter vers davantage de « différence » et de réduire la part des émissions populaires ;
- il y a un malentendu assez couramment répandu, et consistant à croire que la valeur de « service public » de tel ou tel diffuseur peut être déterminée par rapport à telle ou telle émission spécifique. En fait, l'argument contraire avancé par les médias publics (celui d'une analyse de la *programmation globale* d'une chaîne donnée) est parfaitement fondé. Mais cet argument peut-il tenir si, parallèlement à une ou deux chaînes principales, une entreprise de service public veut également offrir de nombreuses chaînes thématiques ou destinées

à une catégorie de public particulière, qui se démarquent peu de bon nombre de chaînes privées ?

- la critique dont les chaînes publiques font souvent l'objet (à savoir le fait de reprendre à leur compte *trop de concepts déjà formatés* par des chaînes internationales) est-elle justifiée ?
- y a-t-il des programmes (tels que les émissions de télé-réalité la plus « brute », ou le journalisme de « paparazzi ») qui, du fait qu'ils ne respectent pas les *principes éthiques les plus fondamentaux*, n'ont pas leur place sur les chaînes publiques ?

Ces questions, cependant, ne doivent pas servir d'arguments en faveur de ce que nous avons appelé un « hara-kiri héroïque » du service public, dans le graphique 6.1. De plus, il faut souligner la grande diversité des situations entre les différents pays européens. La position forte des médias publics, que nous venons d'évoquer, est caractéristique principalement de la partie nord-ouest de l'Europe. Dans cette région, les services publics de radiodiffusion et de télévision ont une marge de manœuvre beaucoup plus importante que dans les pays d'Europe centrale et orientale, où les médias publics livrent un double combat

contre, d'une part, un secteur privé tout nouveau, puissant et souvent entre les mains de sociétés étrangères, et, de l'autre, le pouvoir politique en place, qui a souvent tendance à revenir vers les anciennes traditions de « l'entreprise d'Etat ».

Cependant, en prenant un peu de recul, on ne doit pas oublier – dans ce contexte de lutte effrénée entre le public et le privé – que le « modèle mixte » européen est très envié. Pour le plus grand bien du public – sur certains marchés au moins, et d'après les analyses de certains observateurs –, il y a, de toute évidence, un certain équilibre entre le secteur public et les chaînes privées, en termes de qualité et de différenciation des programmes, et ce, grâce à la concurrence. Auditeurs et téléspectateurs s'habituent à un certain niveau de qualité des médias publics, et, dès lors, attendent et exigent le même niveau dans le secteur privé. A courte vue, on pourrait dire que le secteur privé tirerait profit d'un affaiblissement des médias publics. Mais on peut en douter sur le long terme, et, en tout cas, une situation de ce type ferait certainement deux catégories de victimes : le public, d'une part, et les sociétés européennes dans leur ensemble, d'autre part.

7. Organisation de l'offre et de la distribution des programmes et services des médias publics

Une fois définies les obligations du service public (cf. le chapitre 5 (p. 21)) et sa mission en termes de programmes (chapitre 6 (p. 25)), on peut aborder – toujours dans cette perspective de « pacte » entre la société et les médias publics – la question de l'organisation de l'offre et de la distribution. A l'époque du monopole d'Etat, le problème ne se posait pas. Comme dans le cas d'autres services publics, la radio (puis, plus tard, la télévision), furent alors établies en tant qu'institutions publiques. Dans certains pays, on s'inspira de l'exemple de la BBC, en donnant à la radio et à la télévision un statut autonome particulier, en

dehors de l'appareil d'Etat. Mais, exception faite de certains pays européens, où l'on procéda à la séparation de la radio et de la télévision, le modèle qui a prévalu pendant de nombreuses années a été celui d'une grande organisation unique, assurant toutes les fonctions, depuis la création et la production jusqu'à la distribution.

En outre, comme nous en débattons dans le prochain paragraphe, il subsiste d'excellentes raisons de maintenir en tant qu'entreprises globales les médias publics européens – qui restent, d'ailleurs, des sociétés de dimension relativement restreinte. En effet, ces médias doi-

vent pouvoir conserver une certaine ouverture et une certaine audace dans leurs relations – étroites – avec les milieux de production extérieurs (même si ce processus doit se faire après mûre réflexion, et après évaluation des avantages et des inconvénients). Le présent chapitre aborde ces questions et quelques-uns des arguments mis en avant dans ce débat. La question plus spécifique de la régulation et du contrôle, par les autorités, des médias publics – certes, à maints égards, liée à celle de l'organisation – fera l'objet du chapitre suivant. Enfin, nous n'aborderons pas ici l'aspect gestionnaire des médias publics.

Le partage du « gâteau » des médias publics

L'une des tendances majeures du débat sur l'organisation des médias publics coïncide avec l'évolution de l'approche de la production des biens et services publics en général. Cette tendance peut être décrite comme le passage d'une approche « structurelle » à une approche « fonctionnelle ». C'est ce que l'on définit aussi de la manière suivante : « L'important n'est pas le lieu de la production d'un service public (structure publique ou structure privée), mais plutôt le contenu de la production, sa qualité et son coût ». Cette approche fonctionnelle a conduit à ce que l'on appelle « l'externalisation » de certaines fonctions (entretien des locaux et des

bâtiments, services liés aux technologies de l'information, etc.) – cela se faisant aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Ultérieurement, cela s'est fait également dans des domaines publics majeurs tels que la santé, les services sociaux, les établissements pénitentiaires, confiés à des entreprises privées extérieures. Ce processus était justifié tout à la fois par une rationalisation sur le plan économique, une optimisation de la qualité et une certaine idéologie politique, le tout visant à réduire le secteur public et à élargir le champ d'activité du secteur privé.

Il importe de connaître ces tendances générales pour analyser le secteur des médias publics, et bien comprendre que le processus d'externalisation partielle des activités de ce secteur ne concerne pas exclusivement celui-ci. Mais, dans ce contexte, on peut également dégager quelques éléments propres au secteur public :

- Certains considèrent les médias publics comme d'énormes entités symbolisant, de manière presque effrayante, le pouvoir de l'Etat et son influence sur le cœur et l'esprit du citoyen moyen. Dans cette vision, la réduction des services publics est un objectif en soi.

- Dans un esprit plus ou moins voisin, certains jugent utile de « casser » la « chaîne qualitative » des médias publics (cf. *L'évolution du marché : internationalisation et concentration*, page 9) par l'externalisation de certaines fonctions vers des entreprises privées ou le secteur des télécommunications.
- Enfin, dans certains pays, il y a une volonté (politique) de créer un nouveau secteur médiatique privé – ou de soutenir celui qui existe déjà – en accordant au privé une part du « gâteau public ».

Examinons donc de plus près ces arguments, et d'autres éléments connexes des stratégies d'externalisation partielle (et plus ou moins importante) de l'activité des médias publics. Dans ce contexte, nous n'aborderons pas la question des services annexes ou subalternes, dans la mesure où l'on peut raisonnablement penser qu'à cet égard, les médias ne constituent pas un cas à part, par rapport à d'autres branches d'activité. C'est, en fait, dans les domaines clés de la production et de la distribution que les questions se posent, dans un climat de controverse.

Avant d'examiner un certain nombre de points spécifiques, à propos desquels on peut légitimement rester vigilants, dans le contexte de cette politique de fragmentation et d'externalisation des fonctions des médias publics, on doit souligner, de manière tout aussi légitime, que les médias publics doivent entretenir des relations plus étroites avec leurs homologues privés. Depuis l'époque du monopole, où l'on avait évidemment du mal à trouver des partenaires privés, les médias publics sont restés un univers très fermé, voire autarcique. Mais, aujourd'hui, il existe un nouveau potentiel d'échanges d'idées, de redéfinition à la fois quantitative et qualitative et de renforcement des capacités par une coopération avec des entreprises extérieures, ayant également leurs propres compétences. Ce potentiel devrait être davantage exploité qu'à l'heure actuelle, dans de nombreux médias publics.

Il faut également évoquer ici la possibilité de *partenariats public/*

privé dans des domaines – tels que les nouvelles techniques associant le son et l'image dans les systèmes numériques interactifs – où ni le service public ni les entreprises privées de logiciels ne possèdent à eux seuls toutes les compétences et expériences requises. A l'heure actuelle, ce type de partenariat n'est autorisé que sur un plan strictement commercial, qui, en principe, ne favorise pas véritablement l'expérimentation et le développement, pourtant tellement importants, en particulier dans les « petits pays » où entreprises publiques comme privées ne possèdent pas l'envergure et les ressources nécessaires pour pouvoir s'engager dans des projets complexes et risqués n'entrant pas dans le cadre des opérations traditionnelles des entreprises en question. Par conséquent, ce secteur encore embryonnaire pourrait être développé par de véritables partenariats public/privé – chaque partie apportant ses compétences et ses ressources et en partageant les fruits (l'entreprise privée pouvant réutiliser les innovations dans le cadre de nouveaux projets commerciaux, et le service public en bénéficiant également, par un élargissement de son offre).

Revenons à présent à la question de l'externalisation d'une partie des services publics. Nous disions plus haut qu'il convenait d'examiner de très près certains des arguments en faveur de ce processus et quelques-unes de ses conséquences. Nous retiendrons cinq points à cet égard :

1. Premièrement, est-ce que la stricte question de la *taille* de l'entreprise a une importance en soi ? Le marché international des médias peut fournir des éléments de réponse à cette question : en effet, on a vu, dans *La répartition de la mission de service public*, page 34, que de nombreuses entreprises privées fusionnaient et se rejoignaient ou s'absorbaient dans l'un ou l'autre sens, dans un processus de concentration horizontale et d'intégration verticale. Or, si la taille de l'entreprise et le contrôle de l'ensemble de la « chaîne qualitative » n'entrent pas vraiment en jeu dans la rationalité économique de l'entreprise

en question, on peut se demander pour quelle raison des entreprises souvent très professionnelles et très bien gérées choisissent cette option. D'un autre côté, on ne doit pas oublier non plus (comme l'indique le tableau 2.1, page 9) que, parmi les vingt premières entreprises médiatiques européennes, on ne trouve que trois entreprises publiques (la BBC, l'ARD et la RAI). Dans bon nombre de pays européens de moindre taille, les médias publics sont souvent considérés, pour des raisons historiques, comme d'énormes entités faussant la concurrence, alors qu'en réalité, ce sont des nains dans un univers de géants (privés) ! Par conséquent, la taille de l'entreprise a vraiment son importance ! Non seulement les réductions d'échelle, mais aussi la visibilité sur le marché, la capacité de se doter du professionnalisme et du savoir-faire maximaux, ou encore le maintien d'une infrastructure technique complexe – entres autres éléments – jouent un rôle capital.

2. La deuxième question est celle des « *quotas de productions extérieures* », fixés par la loi ou par décret du gouvernement pour un nombre croissant de médias publics. Il y a une vingtaine d'années, au Royaume-Uni, le gouvernement conservateur contraignait la BBC à externaliser 25 % (calculés en heures de diffusion) de sa production, et à confier cette part à des producteurs indépendants. Personne ne viendra affirmer, probablement, que cette décision a été très préjudiciable à la BBC ; mais il faut se rappeler, à cet égard, que la BBC est une entreprise d'une taille 10 à 20 fois supérieure à celle de la plupart des autres médias publics européens. Par exemple, la BBC pourrait externaliser jusqu'à 90 % de sa production et conserver tout de même une production interne plus importante que la production totale de chaque diffuseur public scandinave.

Pour les médias publics de taille plus restreinte (et c'est le cas de la plupart des entreprises publiques

européennes, dans ce secteur), il importe d'assurer un certain volume de production en interne, dans chaque catégorie de produits. En matière de production médiatique, la « masse critique » est un élément majeur. Un média public d'envergure normale, ayant l'obligation de garantir un ensemble de produits dans des catégories diverses, et avec une expertise et un savoir-faire importants, ne pourra pas être à la hauteur de ses ambitions si son potentiel en personnel de production est considérablement réduit du fait de quotas obligatoires importants de production extérieure. En effet, dans ce domaine, la créativité et l'innovation sont rarement le fait de « petits génies » isolés ; c'est plutôt le résultat d'un travail d'équipe à long terme et d'un environnement créatif global. Or, ces réalités peuvent être totalement déstabilisées par des quotas trop lourds.

3. Même si l'association de compétences internes et externes est tout à fait sensée, et que l'on doit aller encore plus loin dans cette direction, il convient de souligner un troisième point, par rapport à

l'argument de la « masse critique », et dans la perspective de la *production multimédia à venir*. En effet, dans cet univers désormais pluridisciplinaire, associant la conception et la production – grâce aux nouvelles technologies de l'information –, il importe encore plus de pouvoir travailler dans le cadre d'équipes intégrées et décloisonnées, qui transcendent les frontières traditionnelles de chaque secteur professionnel ou métier. Or, cette évolution – qui explique en partie les mouvements de concentration dans le secteur privé – est certainement contrariée si un volume important de la production est confié à l'extérieur de l'entreprise.

4. Un quatrième point est également lié à cette évolution vers le multimédia, par laquelle ce que l'on appelle en anglais le « modèle COPE » (« Create Once – Publish Everywhere », autrement dit, en substance « Un seul lieu de création – Mille lieux de diffusion ») constituera l'élément essentiel à la fois en termes de créativité et de rationalité économique de la production. *Les droits et archives de contenus* – et un accès en ligne, direct et facile, à ces matériels –

seront un élément beaucoup plus important qu'aujourd'hui. Or, si un pourcentage important des programmes des médias publics est produit par des entreprises extérieures indépendantes, ces « contenus » seront souvent – à la fois sur le plan économique et d'un point de vue purement matériel – inaccessibles aux fins de réutilisation interne.

5. Cinquième et dernier point – mais pas des moindres : le traitement des *relations avec la partie contractante, avec le gouvernement et le parlement* est une question complexe et polémique (comme nous le verrons au paragraphe suivant). Les pressions politiques exercées par le canal de l'Etat-patron, et les influences déstabilisantes de tout un ensemble d'autres groupes d'intérêts sont une réalité pour les dirigeants comme pour le personnel des médias publics. Le fait de « casser » l'entreprise publique, et de répartir sa mission entre diverses entités plus restreintes et plus fragiles peut ouvrir la voie à des influences et des pressions illégitimes.

La répartition de la mission de service public

L'approche « fonctionnelle » évoquée ci-dessus (page 32) a également conduit à un modèle d'organisation dans lequel la mission de service public est « redistribuée » à deux (ou plus de deux) entreprises publiques ou privées. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni (avec la chaîne ITV), en France (avec la privatisation de TF1), ou encore, dans plusieurs autres pays, de « nouveaux venus » dans ce secteur des médias (aussi bien en radio qu'en télévision).

Les raisons et circonstances spécifiques de cette évolution sont variables. Ce fut souvent l'option des gouvernements au moment où le « monopole » avançait en âge, et où il fut décidé de créer une deuxième grande chaîne de télévision dans le pays. Ce second « canal » a pu être accordé soit au premier diffuseur public, qui se voyait confier ainsi

une nouvelle chaîne, soit, sous forme de concession, à une entreprise privée – cela étant assorti d'un certain nombre de conditions, dont le paiement d'une certaine somme et un ensemble d'obligations en termes de contenu. A cette époque, les gouvernements avaient l'avantage dans le processus de négociation, car le champ des bandes de diffusion était alors assez limité (la diffusion par câble et par satellite n'en étant qu'à leurs débuts). De leur côté, les entreprises privées, avides de se doter d'un « grand boulevard » vers le public, étaient prêtes à payer très cher l'acquisition d'une bande hertzienne, et à accepter un certain nombre de restrictions et de principes directeurs en termes de programmation.

Ces obligations étaient plus ou moins semblables (dans une version plus « légère ») à celles fixées jadis

aux diffuseurs publics : il s'agissait de diffuser obligatoirement des émissions d'information, d'offrir, dans des proportions données, des programmes dans la langue nationale et des émissions de musique nationale, ainsi que des programmes pour enfants, entre autres éléments. Ce mode de redistribution de la mission du service public à un certain nombre de diffuseurs peut donner lieu à divers types d'analyse : il a, à coup sûr, des forces et des faiblesses.

En tout premier lieu, ce processus a ouvert la voie à une situation de concurrence très saine et tout à fait nécessaire. Incontestablement, le monopole avait eu un effet d'endormissement sur bon nombre de « vieux » établissements de service public, qui, jusqu'alors, n'avaient guère eu besoin de se préoccuper véritablement des vœux du public. Soudain, ces « vieilles maisons » ont

dû se réveiller. Du point de vue de la collectivité, cette situation nouvelle permettait une offre de programmes globale d'une qualité que n'aurait pu proposer aucune des nouvelles chaînes si elles avaient été totalement libres. A maints égards, cette nouvelle politique a constitué le fondement du modèle mixte, propre à l'Europe, que nous avons évoqué au chapitre 6 : ce modèle, encore une fois, permettait, dans les chaînes publiques comme dans les chaînes privées, une qualité globale que l'on trouvait rarement en dehors de l'Europe, que ce soit à la radio ou à la télévision.

Deuxièmement, on peut difficilement affirmer que, dans les années 1970 et 1980, les gouvernements n'auraient pas dû utiliser cette « carte » des obligations de programmes en échange de l'octroi de canaux de diffusion. Certains ont alors argumenté – et d'aucuns le font encore – que l'Etat devait limiter son irréprouvable élan de contrôleur à « ses propres médias » et se garder de toute ingérence dans le secteur privé. Récemment, ce point de vue – souvent d'inspiration idéologique – a gagné du terrain dans certains pays, dans le contexte d'un débat plus général sur les limites de la sphère publique.

Troisièmement, on peut souligner que l'intervention des pouvoirs publics dans la politique de programmation des chaînes privées a souvent conduit, pour ces dernières, à un statut officiel de « diffuseur public à direction privée ». L'une des conséquences de cette situation est de voir certains de ces diffuseurs privés membres de l'UER (l'Union européenne de Radiodiffusion, qui est à l'origine de l'organisation de quelque 70 entreprises audiovisuelles publiques, en Europe). Le label « service public » a été accordé, ces dernières décennies, à de très nombreuses entreprises médiatiques qui, pour certaines d'entre elles, ont une orientation très commerciale et n'ont que très peu de parenté avec les authentiques « médias publics ».

Dès lors, ce concept de « service public » s'est en quelque sorte édulcoré – ce qui a rendu très difficile la définition des « médias publics », de leurs obligations et des limites de leur mandat. Tous ceux qui ne cessent de réclamer une définition plus claire du service public devraient peut-être envisager une révision de cette politique et la limitation de la notion de « service public » aux entreprises d'Etat. Cela permettrait certainement de clarifier les choses – ce qui est absolument nécessaire –,

et, au passage, de mieux faire comprendre au téléspectateur où va sa redevance et la manière dont son argent est dépensé.

Le quatrième point à évoquer à propos du mode de distribution ou de diffusion des médias publics est le fait que ce modèle ait conduit à la création de mécanismes de contrôle souvent très développés. Les obligations de « contenu » fixées dans les accords de concession au secteur privé ont, naturellement, un effet négatif et limitatif sur le potentiel commercial des chaînes privées en question. Aussi les directeurs de ces chaînes ont-ils tendance à contourner ces obligations et restrictions par tous les moyens possibles, en coupant quelques minutes de programmes ici et là, en brouillant les définitions, en jouant avec les quotas, etc. De leur côté, les autorités de régulation ripostent en fixant des exigences plus précises et en créant des mécanismes de contrôle plus ingénieux. Cette « course aux armements » est, probablement, en partie responsable de l'évolution problématique vers une réglementation et un contrôle de plus en plus poussés des véritables services publics. Cela fera l'objet du chapitre 8, ci-après.

La solution radicale : la suppression totale des médias publics

Il faut analyser ici une proposition encore plus drastique : il s'agit de l'option radicale de démantèlement pur et simple des entreprises publiques, qui revient régulièrement dans le débat sur les médias publics, avec le soutien total (et peu surprenant !) du secteur privé. L'argument consiste à dire : « *Nous n'avons aucun besoin de médias publics... Ce sont des dinosaures dans le paysage médiatique actuel* ». En résumé, cette option ne consiste pas à attendre patiemment que les « dinosaures » publics disparaissent tout doucement dans un nouvel écosystème qui leur est peu favorable ; il s'agit plutôt de supprimer totalement le service public d'un coup de baguette législatif et de verser l'argent de la redevance dans un fonds public destiné aux médias.

Dans le cadre de ce nouveau schéma, un producteur, une société de production ou encore une chaîne privée pourraient recourir à ce Fonds pour financer éventuellement son projet. Débarrassé de toute responsabilité globale du système et des dilemmes exposés au chapitre 5 (p. 21), le Fonds en question pourrait alors garantir l'octroi de crédits aux projets nécessitant le plus cet argent public, à savoir un type de programmes peu susceptibles de trouver une diffusion « normale » dans le secteur privé. Après avoir obtenu la subvention en question, le producteur fortuné pourrait réaliser son projet, contacter les diffuseurs privés et leur offrir gratuitement le programme en question.

Olé ! Une production d'Etat, distribuée par le marché, avec l'aide d'une très mince subvention, et sans

aucune bureaucratie : voilà le travail !

On voudra bien excuser mon ton sarcastique ! Mais, lorsque l'on connaît le style de programmation des diffuseurs privés et les critères de sélection de leurs programmes, on se demande comment cette proposition a pu se maintenir dans le débat public, même avec le soutien des médias privés. Dans le cas de figure envisagé, on doit imaginer que le Fonds audiovisuel public n'aurait de cesse de retenir des projets qui soient vraiment différents des émissions populaires et commerciales. Une émission de jeux ou un vulgaire feuilleton télévisé auraient très peu de chances d'obtenir ce soutien financier. En effet, pourquoi irait-on gaspiller des crédits plutôt minces pour des concepts d'émissions qui

vivent correctement leur petite vie sur le marché privé ?

La philosophie de base des diffuseurs privés est, légitimement, tout aussi claire : ces stations ou chaînes privées n'ont pas pour vocation d'offrir des programmes de grande qualité aux auditeurs ou aux téléspectateurs ; elles doivent se contenter d'offrir « des yeux et des oreilles » aux annonceurs qui achètent des espaces publicitaires sur ces supports. De plus, la recherche de la plus forte audience possible (ce qui détermine les recettes et les tarifs publicitaires) est au moins aussi importante que le coût des programmes. Dans ce contexte, les émissions intellectuelles à forte valeur culturelle ne sont guère recherchées, même si elles ne coûtent rien ! Dès lors, le Fonds public est pris dans un véritable dilemme. Soit il s'en tient à sa voie étroite et « différente », en sachant qu'il sera difficile de trouver des chaînes privées prêtes à diffuser les programmes qu'il soutient, soit il doit faire des concessions par rapport au noble principe de la « différence » et soutenir des projets de nature plus « populaire », que les diffuseurs privés auront moins de mal à prendre en charge. Certes, il y a une troi-

sième voie : sous la pression des événements, le Fonds audiovisuel public crée ses propres stations de radio et chaînes de télévision afin de diffuser lui-même ses programmes. Ce serait la renaissance du vieux service public !

Tout cela peut paraître totalement fantaisiste et théorique. Mais, en réalité, ce modèle a vraiment existé en Nouvelle-Zélande, sur une période de plus de dix ans. En 1988, dans le cadre d'un processus radical de privatisation de l'ensemble du secteur public, le gouvernement néozélandais décidait de démanteler l'ancienne entreprise publique BCNZ (Broadcasting Corporation of New Zealand, très voisine de la BBC britannique), et de créer, pour ce qui concernait la branche télévisuelle de l'entreprise (la TVNZ), une chaîne totalement commerciale. Les recettes de la redevance (qui, à partir de l'année 2000, devenaient un impôt financier) furent alors versées à un Fonds baptisé NZOA (« The New Zealand on Air » – « La Nouvelle-Zélande sur les ondes »). Dans ce nouveau cadre, la TVNZ et ses concurrents privés, ainsi que des producteurs indépendants, pouvaient demander au Fonds NZOA de financer des projets de programmes,

qui, après acceptation, pourraient être diffusés sur l'une des chaînes concernées.

Ce nouveau système a eu des conséquences dramatiques, à savoir une commercialisation radicale des programmes de la TVNZ (beaucoup plus d'émissions de variétés, et moins de programmes d'informations, culturels ou destinés aux enfants). Dans la première période de ce nouveau système néozélandais, le taux de programmes nationaux publics avait chuté au plus bas niveau mondial, à tel point que le Fonds NZOA se consacre désormais au financement de programmes purement locaux, diffusés soit très tôt le matin, soit tard dans la soirée ou la nuit, afin de ne pas porter atteinte aux « grilles » plus commerciales et plus populaires.

Il est difficile de prévoir jusqu'où un tel système peut aller. L'actuel gouvernement néozélandais a déclaré avoir mesuré l'ampleur du désastre, et avoir l'intention de rétablir d'une manière ou d'une autre l'ancien service public. Mais cela est plus facile à dire qu'à faire, car, si l'on peut détruire le système public en quinze jours, il faudra peut-être le temps d'une génération entière pour le reconstruire.

Une nouvelle forme d'organisation du service public des médias est-elle nécessaire ?

Comme il a été démontré dans les chapitres précédents, dans la plupart des pays européens, l'offre et la diffusion de contenus et de services médiatiques publics sont généralement confiées à de grands groupes publics, et ceci pour de très bonnes raisons. Cette logique se rapproche par ailleurs à bien des égards de celle des entreprises médiatiques privées, qui partagent la même conception de l'organisation. Pour les organismes médiatiques, en effet, l'important est avant tout la taille et la possibilité de récolter les fruits des synergies. La masse critique est essentielle lorsqu'il s'agit de mettre en place et de développer des services et des programmes viables et créatifs, pour lesquels doivent être recrutés les meilleurs talents. L'exploitation d'une entreprise dont les activités consistent à produire et à diffuser des services publics de

radio, de télévision ainsi que des services liés aux nouveaux médias, ceci 24 heures sur 24 et d'une année sur l'autre, est une chose complexe sur le plan administratif et logistique. De telles activités ne peuvent être que difficilement gérées par des petites entreprises collaborant entre elles ou se faisant concurrence.

Il ne faut pas oublier cependant que le fait de confier les MSP à un grand groupe public monolithique peut conduire à un excès d'uniformité et à une absence de saines divergences. Le risque que le radiodiffuseur d'une organisation unique se comporte et soit considéré par les autorités politiques en tant que « radiodiffuseur d'Etat » est encore plus problématique. Lorsque l'on aborde ces questions, il est cependant nécessaire de prendre en compte la taille du pays considéré et de son industrie médiatique. Ce qui

pourrait constituer une bonne solution dans un grand pays disposant de nombreuses entreprises médiatiques bien gérées peut se révéler au contraire un poison mortel dans de petits pays à peine capables de soutenir une industrie médiatique nationale.

Comme il a été indiqué dans les chapitres précédents, les arguments pragmatiques en faveur du maintien d'un grand groupe plutôt que de sa division ne manquent pas. Il ne faudrait toutefois pas s'en servir pour négliger les changements et les améliorations nécessaires. Depuis l'époque des monopoles, de nombreux groupes de MSP ont tourné le dos à tout ce qui avait trait à la production externe. Toutes les parties intéressées auraient pourtant beaucoup à gagner si elles prenaient l'initiative de nouer des relations plus étroites et constructives, plutôt que

d'y être forcées par des systèmes de quotas obligatoires et bureaucratiques. Comme indiqué ci-dessus (page 34), il serait peut-être nécessaire de réévaluer ce qu'il est convenu d'appeler le modèle de « service public distribué » qui contraint les entreprises purement commerciales à remplir des obligations de service public dans le cadre des concessions qui leurs sont attribuées. Tout bien considéré, le temps est venu d'enga-

ger des réformes successives des modèles d'organisation dans leur ensemble, et non pas de les révolutionner.

La façon dont les grands groupes de médias publics sont organisés et gérés sur le plan interne soulève également de nombreuses questions. Comment concilier, par exemple, la nécessité pour une entreprise commerciale d'être gérée de manière efficace et rationnelle, tout en utilisant

l'argent de la redevance à bon escient, avec le maintien d'un environnement innovant et d'un personnel créatif ? Une direction forte et centralisée pourrait être une condition préalable à la première proposition mais représenter une entrave à la seconde. Bien qu'il s'agisse là d'un sujet important, ce n'est pas le lieu ici de l'aborder en profondeur.

8. La gouvernance du service public

Les chapitres précédents traitaient des *obligations* générales des médias publics, de leur *mission* et de l'*organisation* de l'offre de programmes. Le présent chapitre concerne la question de la *gouvernance* : de quelle manière la société (c'est-à-dire le gouvernement et le parlement) peut-elle garantir le respect, par les médias publics, de leurs obligations et de leur mandat ?

Cette question se rattache – comme nous le verrons plus bas – au problème général de la politique et de l'administration publiques. Mais l'élément particulier et polémique, en ce qui concerne le secteur public des médias, est lié au respect de l'un des principes fondamentaux de la liberté de la presse : l'indépendance éditoriale et l'autonomie des services. Il y a là un nouveau dilemme pour les médias publics : comment appliquer le principe d'indépendance éditoriale par rapport au gouvernement et au parlement, et être, en même temps, redevable aux pouvoirs publics et contrôlé par ces derniers ? Comme dans le cas d'autres situations difficiles déjà exposées dans le présent document, il n'y a pas de réponse claire et facile à cette question.

Divers facteurs rendent cette question de la gouvernance des médias publics très complexe :

- La carte de l'Europe révèle, dans ce domaine, des options très diverses. Il y a, certes, des points communs entre les différents pays européens ; mais les traditions nationales et les spécificités de la culture politique de chaque

pays influent de manière importante sur le choix du modèle.

- D'autre part, le modèle officiel, défini par la loi et/ou appliqué conformément à d'autres décisions des pouvoirs publics, est une chose. La réalité quotidienne en est souvent une autre. Les pressions politiques irrégulières exercées, par exemple, en matière de nomination de personnel ou sur les choix éditoriaux des services d'information d'une chaîne, le sont rarement au grand jour, et peuvent être difficiles à déterminer de manière impartiale et objective.
- D'une manière générale, les médias sont – plus encore qu'autrefois – un véritable « champ de bataille » politique en vue de conquérir l'opinion publique et de convaincre chaque citoyen. En outre, les médias publics sont au cœur du combat, et cela rend la question de leur régulation par les pouvoirs publics très conflictuelle.
- Tous les défenseurs d'un contrôle plus étroit par les pouvoirs publics et d'un degré accru de responsabilité des médias publics devant le gouvernement sont souvent accusés de souhaiter le retour à l'ancien système de la radio et de la télévision d'Etat. Mais, d'un autre côté, les responsables des médias publics qui refusent une trop grande ingérence de l'Etat semblent vouloir diriger leurs stations de radio ou leurs chaînes de télévision sans aucun contrôle. On pourrait

ajouter que ces deux types d'accusation peuvent avoir un fond de vérité, selon le moment.

Lorsque l'on aborde le thème de la gouvernance et des médias publics, une question toute particulière et extrêmement complexe se pose à nous : à qui appartiennent les grands groupes médiatiques publics et devant qui sont ils responsables ? Selon les principes qui fondent le service public, les médias publics sont la propriété de la société civile et des citoyens. Le terme de « pacte », employé au chapitre 4 pour décrire la relation particulière existant entre la société et l'entreprise publique a été choisi pour souligner cet aspect. Il renvoie cependant bien plus à une idéologie et à des valeurs normatives qu'à un contrat de propriété formel. La relation dont il est question est de ce fait différente de celle dont jouirait une « entreprise d'Etat » dont les activités seraient régies dans le détail par les autorités étatiques, le parlement et le gouvernement. Les médias de service public ne sont donc pas et ne doivent pas être considérés comme « une radio et une télévision d'Etat ». Ils ont au contraire pour obligation de défendre les intérêts de la société et des citoyens contre les actions fautives de l'Etat et des autorités politiques.

Ceci étant dit, il ne faut pas oublier que la société civile ne peut agir en tant qu'entité sociétale. C'est pour cette raison que nous élisons des parlementaires et des gouvernements appelés à représenter les intérêts des citoyens et c'est à ce titre que la responsabilité de la gouver-

nance du service public des médias est placée entre leurs mains. Ce n'est peut-être pas là la solution idéale, mais il semble difficile d'en trouver une meilleure.

Tous ces éléments concernant la gouvernance des médias publics doivent rester présents à l'esprit dans le cadre des analyses qui vont suivre. Mais il ne sera peut-être pas tou-

jours facile – ni pour l'auteur de ce document, ni pour son lecteur – de distinguer, d'une part, le constat de la réalité, et de l'autre, les normes à respecter.

Contrôle accru et autonomie réduite

On peut dire qu'à quelques exceptions près, la tendance générale, en Europe, est à une régulation plus stricte des médias publics par l'Etat et, par conséquent, à une réduction de leur autonomie. Plusieurs facteurs nouveaux l'expliquent.

En premier lieu – de même que pour le problème de l'externalisation de certains services, exposé à la page 32 –, l'administration publique a tendance à intervenir également dans la sphère médiatique. Au cours des dernières décennies du vingtième siècle, on a constaté une *volonté accrue de demander des comptes aux institutions publiques* et de contrôler leurs activités. On peut considérer que cela était dû à une évolution précise : le passage d'entités juridiques publiques relativement restreintes à d'énormes appareils, très complexes, de production et de prestation de biens et services publics dans le cadre de « l'Etat-providence ». Cette évolution a été suivie de l'adoption, par les services publics, des méthodes de gestion du secteur privé – ce que l'on appelle, d'un terme anglais, le *management* –, entraînant, par exemple, le contrôle de la productivité et des objectifs de résultats contractuels.

Dans une certaine mesure, cela s'est accompagné de polémiques politiques et idéologiques sur la nature et les limites du secteur public par rapport à la philosophie du secteur privé – de manière assez semblable à ce que nous avons décrit dans le domaine des médias. En fait, un contrôle plus strict des services

publics peut être considéré aussi bien comme une manière de défendre le secteur public que comme une tentative de réduire son champ d'activité. Ces deux arguments ont fait effectivement partie du débat politique. De plus, les règles de concurrence fixées par l'Union européenne, et l'ingérence accrue de cette dernière dans l'action du secteur public des Etats membres, s'inscrivent dans cette évolution générale.

La deuxième grande tendance en matière de régulation des médias publics est la *mutation de la communication politique*. Au cours du vingtième siècle, la presse écrite s'est en grande partie dégagée de ses liens avec tel ou tel parti politique pour devenir un instrument beaucoup plus « généraliste », destiné au grand public, dans le cadre du grand marché concurrentiel. Dès lors, les partis politiques et les gouvernements perdaient une filière importante pour s'adresser aux électeurs. Aujourd'hui, de nombreux hommes politiques – en particulier lorsqu'ils sont au pouvoir – se considèrent constamment agressés par une presse hostile, désireuse de débusquer des « affaires » ou des scandales et ayant coutume de déformer leurs propos et motivations, ou de critiquer systématiquement leurs initiatives.

Mais, en même temps, la politique elle-même a changé. Les stratégies à long terme d'inspiration idéologique et inscrites dans un « programme » partisan ont laissé la place à des approches plus tactiques

et plus quotidiennes. Dans ce nouveau contexte, la dimension « communication » – c'est-à-dire aussi bien le message politique en soi que le moment précis où il est délivré – a souvent tout autant d'importance que le contenu. Le recours de plus en plus fréquent aux cibles et aux sondages d'opinion reflète cette évolution, qui, avec l'intervention d'experts et conseillers en « potions magiques », fait que l'on peut dire – en paraphrasant Marshall McLuhan – qu'aujourd'hui, « le message tient lieu de politique ».

Dans ce paysage de « communication politique », il n'est pas surprenant de voir les responsables (membres du gouvernement et députés) se laisser tenter par une « occupation » des médias publics. Voici à peu près ce que l'on entend dans ces milieux : « Si l'on ne peut plus empêcher la presse écrite et la radio et la télévision privées de répandre de fausses informations, et si l'on ne peut plus les obliger à diffuser notre message, le moins que l'on puisse faire est en quelque sorte de « mettre au pas » « nos propres radios et télévisions », c'est-à-dire le service public ». Pour citer, d'autre part, un membre du conseil d'administration d'un petit diffuseur public d'un pays d'Europe occidentale – membre nommé par le pouvoir politique et qui souhaitait défendre son droit d'ingérence dans la programmation –, « Ceux qui paient l'orchestre doivent également avoir le droit de choisir la musique » !

L'indépendance éditoriale

Après cette analyse de quelques-unes des raisons (fondées ou infondées) expliquant la volonté de resserrer le contrôle des médias publics, et la perte d'autonomie de ceux-ci, examinons l'autre côté de la pièce, à savoir le principe d'indépendance

éditoriale et d'autonomie des services.

Globalement, cette question ne se limite pas à la sphère des médias publics. Il s'agit d'un principe bien établi de toute presse se voulant libre. La ligne éditoriale d'un journal qui s'inscrit dans une éthique pro-

fessionnelle fondamentale ne devrait pas être déterminée par des éléments extérieurs – qu'il s'agisse d'intérêts politiques ou économiques. Le propriétaire d'un journal lui-même devrait limiter son action au choix – ou au licenciement – d'un rédacteur en chef, et ne plus s'immiscer,

ensuite, sur le terrain du contenu des articles. Le fondement de ce principe est très simple et peut se résumer par la notion de « fiabilité ». En effet, toute censure ou limitation de la « liberté d'expression » – qu'elle soit officiellement imposée de l'extérieur, ou qu'il s'agisse d'une auto-censure – est contraire aux principes fondamentaux de la démocratie pluraliste.

Si ces principes normatifs régissent la presse en général (et bien qu'ils ne soient pas toujours respectés dans les faits, malheureusement), ils sont encore plus importants en ce qui concerne les médias publics ; et cela s'explique par des raisons très précises. La liberté d'expression et la liberté de la presse font partie intégrante des droits civils depuis les révolutions américaine et française de la fin du

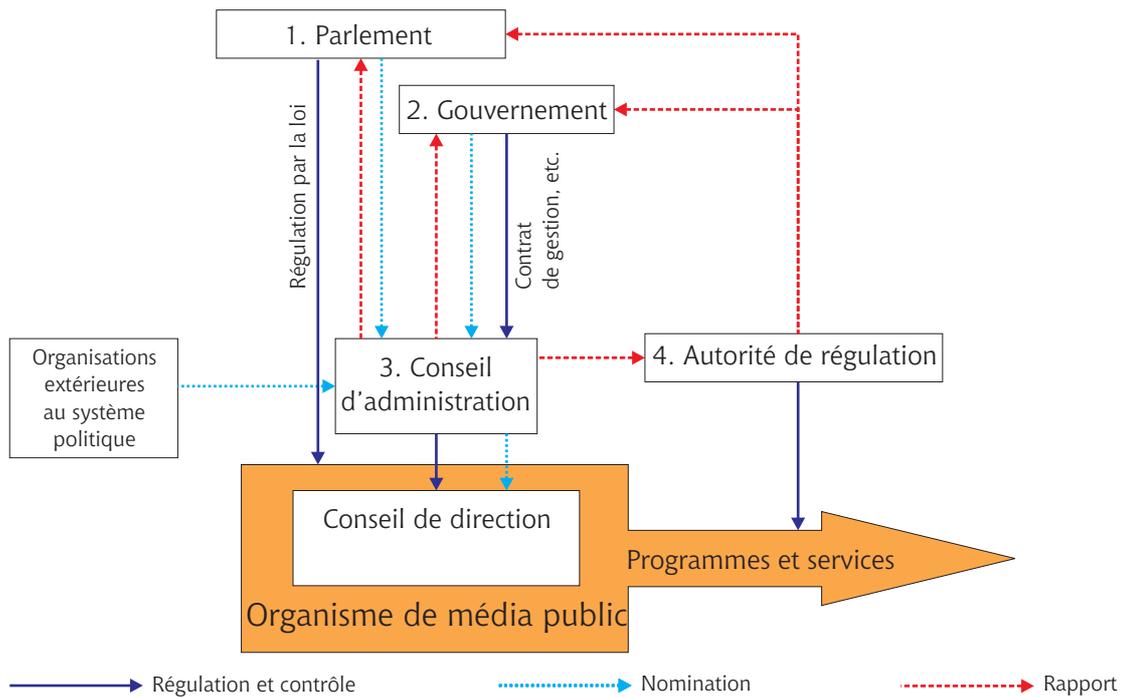
18^e siècle. A cette époque, les principes en question étaient censés défendre chaque citoyen face à l'Etat. Certes, dans les démocraties actuelles, on peut avoir une vision plus positive de l'Etat – même si plusieurs millions d'européens ont encore en mémoire un Etat féroce-ment dictatorial, qui utilisait les médias comme un instrument d'oppression. La presse en général, et plus encore les médias publics, ont un rôle particulier dans nos démocraties : celui de « chien de garde » irrévérent. De ce point de vue, on doit toujours avoir la plus grande méfiance à l'égard de toute influence directe de l'Etat sur les médias. Et cela est d'autant plus vrai dans le cas d'un Etat qui possède ses propres stations de radio et chaînes de télévision. Comment faire confiance à des bulletins d'informations

ou des journaux télévisés si l'on soupçonne les rédacteurs en chef d'être de simples marionnettes aux mains du gouvernement ?

C'est ce qui explique l'extrême importance du principe d'indépendance éditoriale pour les médias publics – comme pour l'Etat, d'ailleurs. Mais, d'un autre côté, il existe aussi, incontestablement, un risque de voir cette liberté éditoriale mal utilisée par un directeur général de chaîne, qui voudrait tout régenter sans aucune interférence extérieure.

Examinons à présent les structures officielles de la gouvernance des médias publics, avant d'étudier – plus bas, dans ce même paragraphe – l'usage qui en est fait et l'utilisation que l'on devrait en faire dans l'idéal.

Graphique 8.1 : La gouvernance des médias publics - le modèle « standard ».



Structures officielles de régulation et de contrôle

Avant de dresser un tableau de ces structures officielles, il faut se rappeler – comme nous l'avons déjà souligné à propos d'autres aspects – que les systèmes varient considérablement d'un Etat européen à l'autre, en fonction des traditions et de la culture politique de chaque pays, ce qui explique qu'il est probablement impossible de concevoir un

modèle unique, applicable dans tous les pays. Toutefois, on peut regrouper les différents systèmes en trois catégories plus ou moins proches :

- Les systèmes où le gouvernement et le parti majoritaire au parlement jouent un rôle moteur de manière assez directe. Des pays tels que la France, la Grèce et

l'Espagne sont souvent classés dans cette catégorie.

- Les systèmes fondés sur la règle de la proportionnelle, où le gouvernement ne joue pas de rôle officiel, et où le pouvoir est réparti entre plusieurs partis politiques (y compris ceux de l'opposition), et, dans certains cas, des organisations non politiques et

des éléments de la société civile – ce qui confère au système un caractère plutôt collectif. Les pays pouvant illustrer ce système sont l'Italie (du moins avant l'accession au pouvoir de M. Berlusconi), l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et certains pays d'Europe orientale.

- Enfin, les systèmes où l'on s'efforce de séparer l'établissement de service public du pouvoir politique, par exemple par la mise en place d'une instance dirigeante intermédiaire, et d'organes de régulation plus ou moins indépendants du gouvernement. Le Royaume-Uni, l'Irlande et les pays scandinaves font partie de cette dernière catégorie – avec également une dose de proportionnalité, toutefois.

Cependant, ce classement en trois catégories *pose problème* dans une certaine mesure, non seulement parce qu'il ne tient pas compte du fait que la pratique diffère souvent de l'organisation théorique officielle, mais aussi parce que de nombreux pays classés dans telle catégorie empruntent également aux deux autres systèmes. Il s'agit, en tout cas, d'une base en vue de décrire – comme nous allons le faire ci-après – les composantes de la gouvernance des médias publics et de présenter ce que l'on pourrait appeler un « modèle fondamental » de régulation et d'autonomie (cf. le graphique 8.1).

1. Ce modèle a une caractéristique importante, à savoir que le *parlement* (et le gouvernement) n'ont qu'une influence directe limitée sur le fonctionnement quotidien de l'entreprise publique. Le Parlement adopte une loi établissant les obligations fondamentales du média et sa mission générale (ces deux éléments étant contraignants, en liaison avec les réglementations de l'Union européenne), ainsi que le cadre de gouvernance et le financement. Cette législation relative aux médias publics (souvent intitulée « Loi sur la radiodiffusion » ou « Loi sur l'audiovisuel ») et le niveau de financement sont révisés à intervalles réguliers de quelques années, afin de garantir

une certaine stabilité du système. Le Parlement peut également participer, selon la règle de la proportionnelle, à la nomination des membres du Conseil d'administration. Un rapport annuel sur les activités du média en question est soumis au Parlement, soit par un organisme de régulation indépendant, soit par le média lui-même (voire à ces deux niveaux à la fois), et ce document peut servir de base à un débat parlementaire.

2. Le *gouvernement* entretient des relations plus étroites avec le média public, essentiellement en tant que partie contractante dans la définition des services ou de la gestion (ou en tant que partie à toute autre réglementation), en vue de fixer dans le détail les obligations et la mission de l'entreprise.

Il convient d'ajouter quelques observations au sujet du « *contrat de gestion* ». Comme nous le disions au chapitre 4 (p. 19), ce type de contrat a fait office, au cours des dernières décennies, d'instrument de direction à plus grande échelle, dans la fonction publique. Son utilisation en ce qui concerne les médias publics peut apparaître sous deux angles, plus ou moins contradictoires. A maints égards, ce mécanisme contractuel peut – indépendamment de l'instance de contrôle extérieure – être très utile en termes de gestion *interne* de l'entreprise. La définition d'objectifs et un contrôle exercé régulièrement afin de vérifier si l'entreprise va dans la bonne direction constituent un excellent mode de gestion pour toute entreprise ou organisation. En fait, un certain nombre de médias publics l'ont adopté depuis plusieurs années : en effet, ces entreprises ont publié chaque année un « Budget de service public » – document fixant à la fois des objectifs généraux et, de manière plus spécifique (et, également, quantifiable, dans de nombreux cas) des objectifs de résultats. De plus, ces mêmes entreprises ont fait état de leurs résultats dans des rapports annuels (ou « Comptes de service public »). Dans le cadre du débat

public, ce type de rapport leur a également permis de se défendre contre toute accusation de non-respect des obligations fixées.

Dans la période plus récente qui a suivi, ce devoir de responsabilité vis-à-vis du *monde extérieur* a été systématiquement placé au premier plan du système de gouvernance des services publics. Cette mission, consistant à fixer des objectifs et à rendre compte de l'activité dans des rapports, et qui n'était qu'un outil de gestion interne, est devenue un système de contrôle obligatoire, devant donner des indicateurs de performance précis, et s'inscrivant fréquemment dans d'autres procédures de rapport assez complexes. La réglementation de la concurrence de l'Union européenne a encore accéléré ce processus. Lorsque l'on aborde la question des « compensations excessives de l'Etat » et autres distorsions du marché, il est logique de vouloir savoir quelles activités ont été financées sur les deniers publics.

D'un point de vue positif, on peut considérer les contrats de *management* et le système de comptes rendus détaillés associé à ceux-ci comme un « bouclier » mis en place par un gouvernement bienveillant en vue de protéger le média public des assauts hostiles du secteur privé. Mais, avec davantage de scepticisme, on peut considérer également que l'Etat utilise (ou exploite à mauvais escient) ces contrats de gestion pour mieux contrôler, de manière encore plus stricte, les médias publics. Et, brutalement, le climat de confiance bascule dans l'autre sens : c'est comme si l'on craignait que, sans le contrôle de l'Etat, les médias publics partent en roue libre, au-delà de leur mandat, pour se lancer dans une concurrence irréfléchie avec le secteur privé.

La situation présente d'autres aspects bien plus problématiques. Lorsque des organismes de MSP sont tenus de remplir des obligations contractuelles précises souvent formulées en termes strictement quantitatifs, ils peuvent être tentés, quand ils développent des

contenus ou expérimentent une programmation, de privilégier la sécurité. Des initiatives coûteuses mais importantes du point de vue de leur caractère novateur, portant sur de nouveaux types de contenus et de services et considérées comme vouées à l'échec peuvent-elles, dans ce contexte, être acceptés sans difficultés ? De tels projets de développement doivent-ils être mentionnés dans le contrat ou vaudrait-il mieux ne prendre aucun risque et n'y faire aucune allusion ?

Dans ce type de contrôle, exigeant la présentation d'indicateurs de performance, on risque également de s'attacher presque exclusivement aux éléments quantifiables (tant d'heures de tel type de programme, tant d'heures de tel autre type d'émissions, tant d'argent consacré à ceci ou cela, etc.). Or, le soutien de la culture nationale, l'enrichissement de la citoyenneté et le débat politique se laissent difficilement enfermer dans des équations mathématiques. Ce type de contrôle chiffré est plus facile à pratiquer si l'on contraint l'entreprise publique à externaliser une partie de sa production, ou à attribuer une partie de son budget à l'industrie du cinéma, par exemple (au titre de l'aide publique) – comme on a pu le constater dans un certain nombre de « Contrats de service public ». De nombreux services liés aux « nouveaux médias », lesquels font partie intégrante de la production et de la consommation de formats de médias croisés sont beaucoup plus difficiles à quantifier que, par exemple, le coût d'une chaîne de radio et ses taux d'audience. Il est important par conséquent que soient élaborés dans les années à venir des systèmes de mesure et des méthodes adaptées permettant d'évaluer les nouvelles activités médiatiques et d'en rendre compte.

3. L'un des aspects les plus délicats, en matière de gouvernance des médias publics, est de *garantir la distance nécessaire entre l'Etat et l'entreprise publique*. L'une des solutions possibles est la mise en

place de ce que l'on pourrait appeler une « zone tampon » ou intermédiaire. Cela peut prendre la forme d'une fondation, d'un conseil ou de tout autre type d'organisme, pouvant avoir également une dimension collective, avec la participation de représentants de la société civile. L'organisme en question peut – sans aucune participation directe à la gouvernance proprement dite du média – se voir confier la nomination d'un conseil d'administration, voire d'un Directeur Général. Ce type d'organisation existe, sous une forme ou une autre, en Suède (il s'agit, dans ce pays, d'une fondation), ou encore en Allemagne avec le *Rundfunkrat*. Le nouveau type d'administration prévu pour la BBC semble également s'en rapprocher.

Dans le cadre du modèle fondamental présenté dans le graphique 8.1, l'indépendance est liée à la création d'un *conseil d'administration* (c'est l'option de nombreux médias publics en Europe). A cet égard, il faut se poser trois questions :

- *Qui va nommer les membres du Conseil d'administration ?* Si – comme nous l'avons évoqué plus haut – cette tâche n'est pas confiée à un organisme extérieur, on peut difficilement éviter la participation du gouvernement et/ou du parlement en tant que représentants du peuple. Du strict point de vue de l'indépendance du média en question, la nomination du conseil d'administration par le parlement est préférable à l'option gouvernementale, dans la mesure où cela s'accompagne de l'application du système proportionnel – les députés répartissant les postes à pourvoir entre l'ensemble (ou la plupart) des partis politiques, alors que la nomination par le gouvernement instaure plutôt la règle majoritaire.
- *Qui doit être nommé membre du Conseil d'administration ?* Pour mesurer l'ampleur de cette question, on doit se demander s'il faut choisir exclusivement des professionnels (c'est-à-dire des personnes dotées des compétences

traditionnellement requises pour siéger au sein du conseil d'administration d'une entreprise), ou, plutôt, des alliés politiques des partis chargés de la nomination. Il est certainement peu réaliste d'imaginer qu'un parti politique choisisse un candidat sans se renseigner sur ses affiliations politiques. Mais, d'un autre côté, le choix de simples « apparatchiks » de tel ou tel parti ferait s'évanouir la notion même d'indépendance. En fait, il convient de nommer, au sein du conseil d'administration, des personnes connaissant bien le paysage politico-culturel et ayant suffisamment d'énergie et d'audace pour garantir l'autonomie institutionnelle requise. Or, ce type de personnalité ne court pas les rues !

- *Quel doit être le rôle du Conseil d'administration ?* D'une part, le conseil représente les « patrons » (en l'occurrence, le parlement et la société dans son ensemble), et a, à ce titre, un lien avec le monde extérieur en ce qui concerne l'administration et le contrôle de l'entreprise. Mais, d'autre part, comme tout conseil d'administration de toute entreprise (du moins dans la tradition européenne), ce conseil est également censé agir uniquement dans l'intérêt du média public en question, en servant de guide et de soutien à la direction au niveau interne, et en défendant les intérêts de l'entreprise vis-à-vis de l'extérieur. Selon les circonstances, le climat politique, la situation concurrentielle, et autres éléments, la fonction du conseil peut aller dans l'un ou l'autre sens. Il n'en reste pas moins que ces deux aspects sont conflictuels. En effet, si le conseil se considère comme étant l'instance directrice suprême de l'entreprise, il risque de perdre toute crédibilité en tant qu'organe de contrôle de l'influence des pouvoirs publics. Mais, d'un autre côté, si le conseil d'administration se place « à l'extérieur » de l'entreprise, en jouant essentiellement un rôle de « contrôleur », le média public en question se voit privé d'un conseil

d'administration au sens traditionnel du terme.

Dans ce contexte, une autre question se pose : de quelle manière le conseil d'administration doit-il fonctionner au sein du média public ? La réponse la plus simple est de dire qu'il doit se montrer « professionnel » avant tout – comme tout conseil efficace –, en opérant essentiellement au niveau stratégique, et en laissant le directeur général et les autres cadres supérieurs de l'entreprise assurer les fonctions quotidiennes. Comme nous l'avons déjà souligné au paragraphe 8.2, cette répartition des tâches importe tout particulièrement dans les médias, et plus encore dans les médias publics. Dans ce contexte, la mission essentielle du conseil d'administration est peut-être de nommer (et de révoquer) le conseil de direction de l'entreprise, et de le faire à l'abri de toute pression politique.

4. Lorsque le conseil d'administration se situe résolument « dans le camp de l'entreprise publique », en accordant la priorité à sa mission dirigeante, il faut alors désigner, pour les médias publics en question, *une autorité de régulation indépendante*. L'existence de ce type d'organisme est, d'une manière générale, une condition préalable à l'organisation de tout système de média public, et est d'ailleurs demandée par la Commission européenne. Cette autorité indépendante peut être désignée par le parlement ou le gouvernement ; elle est chargée de contrôler l'activité de tout média public par rapport à la Loi relative à l'audiovisuel, au contrat de gestion (ou « contrat de service public ») et à d'autres lignes directrices, telles que les quotas et les règles établis par la Directive « Télévision sans frontières ». De telles instances de

régulation existent déjà – ou sont en cours de création – dans la plupart des pays européens. En principe, l'autorité de régulation doit recevoir un rapport annuel sur les activités des médias publics concernés – document qui lui servira de base d'évaluation, et auquel l'autorité pourra ajouter ses propres observations. L'autorité en question peut également être habilitée à examiner les plaintes déposées, et de soumettre ses observations et son évaluation au gouvernement et au parlement.

L'*autorégulation* pourrait constituer une alternative possible à ces dispositifs, ou plutôt un mode supplémentaire de régulation et de contrôle. Comme je l'ai indiqué plus haut, de nombreuses entreprises médiatiques publiques mettent en place des procédures d'autorégulation dans le cadre de leurs systèmes de gestion interne, celles-ci étant liées de près ou de loin aux dispositions réglementaires régissant la radiodiffusion ou à d'autres règlements officiels. D'un point de vue psychologique, ces dispositifs de contrôle interne présentent des avantages certains. Ils n'offrent cependant pas les mêmes garanties que celles que l'on pourrait attendre d'un audit externe réalisé par une autorité de régulation.

En arrivant au terme de cette présentation de ce que nous avons appelé le « modèle fondamental de gouvernance » des médias publics, nous devons souligner qu'il y a, d'un côté, l'organisation théorique sur le papier (qui n'est déjà pas chose facile, comme nous avons pu le montrer), et, de l'autre, le fonctionnement quotidien concret, dans un contexte de conflits d'intérêts institutionnels et politiques. Bon nombre de médias publics européens s'inscrivent dans un cadre formel idéal ; mais la réalité de leur fonctionnement est toute autre, avec des ingérences politiques fréquentes en

matière éditoriale, des pressions politiques en général et une « valse » des directeurs généraux en fonction de l'orientation politique du moment.

Tout cela rend ce domaine très complexe, très controversé et difficile à saisir. Les ingérences et les pressions – qu'elles se fassent au grand jour ou dans la coulisse – ont souvent des effets importants, et peuvent engendrer par exemple tout un système d'autocensure à l'intérieur des médias en question. Peu d'hommes politiques au fait des pressions exercées osent les révéler au grand jour. D'autre part, il est très rare de voir le directeur général d'un média se plaindre publiquement d'être « manipulé » par le parti au pouvoir. Certes, le directeur ou la directrice du média en question pourrait aller jusqu'à faire ce type de révélations en sachant qu'il ou elle risque le licenciement ; mais, de toute manière, cette « race » courageuse est rare, et, même si elle se manifeste, ses revendications seront, généralement, oubliées ou négligées assez rapidement.

Enfin, dernier point, que nous développerons dans le chapitre suivant : la tendance très nette à voir un nombre croissant de réglementations et de mesures de contrôle des médias publics européens échapper à la sphère nationale pour être directement traités par l'Union européenne, et en particulier par l'autorité chargée des questions de concurrence au sein de la Commission européenne. Comme nous le verrons plus loin, c'est là non seulement un transfert du niveau national à l'échelon international, mais aussi un changement total de perspective : on passe de la culture et d'une certaine tradition nationales à une logique de politique industrielle et de libre circulation des capitaux, des biens et des services.

9. Le financement des médias publics

Comme pour tous les autres aspects déjà abordés, la question du financement des médias publics se pose dans le contexte de l'évolution décrite : ce financement était beaucoup plus facile à l'époque du monopole de l'Etat, et connaît aujourd'hui de sérieux problèmes.

A l'époque du monopole, la notion de « service public » situé en dehors du système économique classique de l'offre et de la demande, signifiait que la radio et la télévision devaient être financées par la collectivité. Dans ce contexte – et c'est parfaitement logique ! – il n'était pas question d'accusations de « distorsion du marché » ou de « concurrence faussée ». Mais, aujourd'hui, le financement des médias publics n'est qu'une infime partie de l'économie internationale des médias, en constante expansion. Comme nous l'avons déjà souligné aux chapitres 2 et 3, cette réalité nouvelle et les nouvelles technolo-

gies font qu'un débat s'impose sur l'avenir du financement du secteur public des médias.

Il y a là au moins deux dilemmes : d'une part, comment adapter le système de financement collectif aux nouvelles réalités, dans un monde où, désormais, l'auditeur et le téléspectateur agissent et se considèrent de plus en plus comme des consommateurs plutôt que comme des citoyens servis par l'Etat ? Et, d'autre part, que fait-on lorsque la consommation de programmes (telle que nous l'avons déjà évoquée aux chapitres 2 et 3) passe progressivement de la « réception passive » de « signaux » diffusés (avec, en l'occurrence un « coût marginal nul », correspondant parfaitement au système du financement collectif) à une pratique individuelle (à la demande ou à la carte), et que le nouveau système du paiement à la vision (« pay-per-view ») est plus adapté, mais porte aussi atteinte au

principe fondamental d'égalité et d'universalité d'accès, si cher aux médias publics ?

Dans les lignes qui suivent, nous examinerons tout d'abord, très brièvement, une certaine évolution générale des bases financières des médias électroniques, en fonction de nouvelles influences sur le marché et notamment des nouvelles technologies. Puis nous commenterons un certain nombre de principes fondamentaux du financement des médias publics, avant de poser la question essentielle de ce chapitre : étant donné l'évolution du marché, les nouvelles habitudes et les nouveaux comportements des consommateurs, les nouvelles technologies et la réglementation internationale (notamment celle de l'UE), les médias publics vont-ils être contraints à repenser totalement leurs bases financières ?

Le financement des médias électroniques : tendances générales

Comme nous le disions déjà au chapitre 2 (p. 7), le secteur des médias électroniques est, d'une manière générale, en état de sous-financement. La croissance rapide du nombre de chaînes et du coût de diffusion à travers tous ces canaux ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante en termes financiers. Et cette tendance s'est encore accentuée si l'on songe au retour d'investissement prévu à partir des engagements externes considérables que constituent, par

exemple, les fusions-acquisitions de ces dernières décennies.

L'un des problèmes qui se posent est celui de l'insuffisance du potentiel de croissance du volet publicitaire. Le nombre de pauses publicitaires à l'intérieur d'une même émission de télévision ou d'un même film est forcément limité, et cette limite semble déjà atteinte dans bon nombre de pays. Certes, les chaînes peuvent augmenter leurs tarifs publicitaires ; mais cela a également des limites, dans la mesure

où les chaînes de télévision ne sont pas seules sur le marché publicitaire.

La désaffection croissante des téléspectateurs vis-à-vis des spots publicitaires – constatée sur de nombreux marchés – et l'émergence des récepteurs numériques (évoquée aux chapitres 2 et 3), vont confronter la publicité télévisée à un nouveau défi. La pratique de la vidéo et du magnétoscope permet d'éviter les pauses publicitaires, et s'ape complètement les spots.

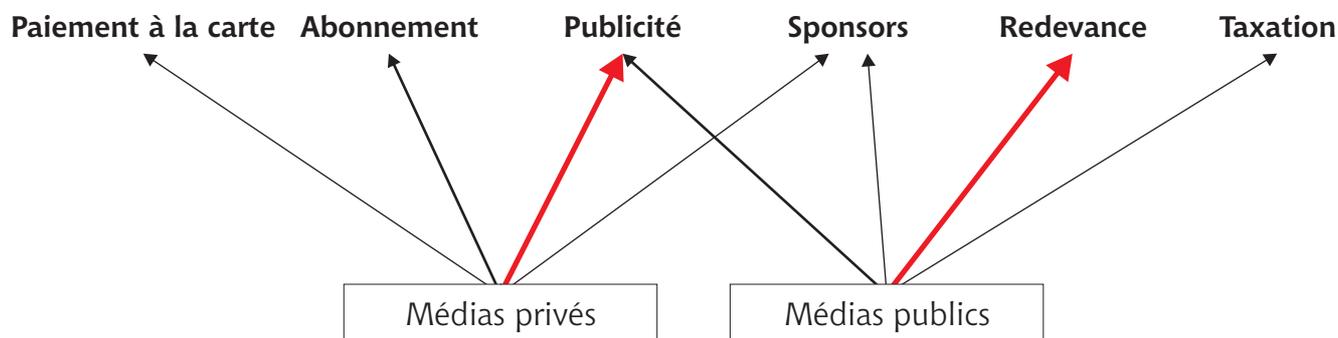
Dans ce contexte, on peut envisager trois orientations de l'industrie télévisuelle – et, dans une certaine mesure, ces options sont déjà prises. La première consiste dans la « publicité clandestine », sous forme de présence visible de telle ou telle marque dans les images d'un programme – technique utilisée depuis longtemps au cinéma, et qui devient également croissante et courante dans les émissions de télévision. Deuxièmement, on peut augmenter l'abonnement ou le péage de la chaîne, notamment sur les marchés restreints (c'est-à-dire comptant peu de

foyers), où la publicité est moins rentable pour un annonceur. Ce type d'évolution est rendu possible par la technologie numérique et ses systèmes de cryptage plus sûrs qu'à l'origine. Mais cela pourrait aussi affaiblir la position des petites chaînes, qui, à l'heure actuelle, survivent souvent grâce au système des « bouquets » (c'est-à-dire en association avec les programmes de chaînes plus importantes). La troisième option est le système du paiement à la carte ou à la demande, décrit au chapitre 3 (p. 15), et qui permet au téléspectateur, grâce aux

nouvelles technologies numériques, d'abandonner le rapport passif au « flux d'images » imposé et le choix – donc, le paiement unique – de certains programmes ou films.

En résumé, on peut s'attendre à un glissement du financement collectif des médias privés (en l'occurrence, il s'agit essentiellement de la télévision) par la publicité vers des systèmes plus individualisés et liés à chaque usager, tels que l'abonnement et le paiement à la carte (« pay-per-view »).

Graphique 9.1 : Différents modes de financement des médias électroniques.



Le financement des médias publics : valeurs et principes

Quelles conséquences ces tendances générales peuvent-elles avoir pour les médias publics ? La première réalité – et la plus évidente – est qu'en Europe, la plupart des diffuseurs publics tirent une grande partie de leurs recettes de la publicité (jusqu'à 40%, parfois). Dès lors, ils auront plus ou moins – et, dans certains cas, ont déjà – les mêmes problèmes que leurs collègues privés ; toutefois, cela sera moins marqué pour eux dans la mesure où la publicité ne représente qu'une partie des recettes du service public. Mais il y aura également des défis encore plus radicaux, liés à d'autres évolutions numériques et touchant à l'essence même des valeurs des médias publics.

La notion même de « médias publics », de leur rôle et de leurs responsabilités sociales débouche sur un certain nombre de principes et de normes de financement :

- Le principe du *financement collectif* des programmes des médias publics est une conséquence

naturelle de leur caractère de « bien social », au même titre que l'éducation, la protection sociale, la santé, et autres secteurs, qui, bien que bénéficiant également d'une part payée par l'utilisateur, ont été, pendant plusieurs générations, financés collectivement par l'impôt. Donc, à l'origine, le financement par la redevance a été l'option logique, à la fois pour des raisons économico-technologiques (le « coût marginal nul » et la dimension de « bien social », expliqués au chapitre 3) et du fait même du caractère collectif de cette taxe, à l'instar de l'impôt sur le revenu – l'idée de base étant en effet que la charge financière des prestations les plus importantes pour le bien-être du citoyen devait être assumée par chacun, c'est-à-dire par l'ensemble de la collectivité.

- La conséquence logique de ce premier principe a été *l'égalité et la liberté d'accès de tous* aux programmes publics, aussi bien d'un

point de vue technique que sur le plan du statut économique de chacun. Les limites attachées aux systèmes individuels tels que l'abonnement ou le paiement à la carte sont contraires à cet idéal d'égalité.

- Il est parfois proposé de substituer *l'impôt et le budget fiscal de l'Etat* à la *redevance* en matière de financement des médias publics. Cette option est étayée par le coût de la perception de la redevance, par la fraude dans ce domaine et le fait que la redevance soit restée figée à un certain niveau forfaitaire. De la même manière, certains considèrent que la suppression de la redevance traditionnelle est justifiée par la prolifération des nouvelles technologies (nous y reviendrons). Tous ces arguments ont un certain poids.

Mais l'argument le plus fort contre ce type d'évolution est le risque de liens plus étroits avec les décideurs politiques et la *dépendance*

accrue des médias que cela représenterait. Pour toute entreprise publique (et pour son autonomie), il y a une différence entre, d'une part, un simple accord négocié et une décision du parlement au sujet de la redevance pour une période de plusieurs années (système qui comporte déjà des risques) et, d'autre part, le fait de n'être plus qu'un pion dans la grande bataille annuelle du budget fiscal. De plus, certains estiment que le lien particulier et direct entre la redevance et son utilisation par les médias publics pour financer leurs programmes crée un système assez

sain de responsabilité du service public devant l'utilisateur.

Globalement, la redevance est le système permettant mieux que tout autre de respecter les principes et valeurs du service public. C'est probablement la raison de son maintien, jusqu'à présent, dans la plupart des pays européens – et ce, malgré tout le débat et les critiques que cela suscite aujourd'hui. Il existe toutefois des exceptions, notamment dans des pays (tels que ceux d'Europe centrale et orientale) qui n'ont pas de longue tradition en matière de redevance. Ces pays sont confrontés à la fois à un problème important de

non-paiement de la redevance et aux interrogations des responsables politiques, qui se demandent s'il faut effectivement abandonner ce système et trouver d'autres solutions.

Mais la question est de savoir s'il existe des alternatives réalistes à la redevance – et ce, non pas seulement pour les pays d'Europe orientale. Lorsque les valeurs et principes déjà évoqués sont confrontés à l'évolution du marché et à l'émergence de nouvelles technologies, les médias publics connaissent un certain nombre de problèmes, également inédits et difficilement évitables.

Les nouveaux défis et la réactivation de quelques anciens problèmes

Avant d'examiner ces aspects, il faut souligner que l'on propose rarement de remplacer le financement collectif des médias publics par une dose de publicité (lorsque ce n'est pas le cas), ou par un accroissement de la part publicitaire (lorsqu'elle existe déjà). Lorsque de telles propositions sont faites, elles sont généralement rejetées par les médias privés, déjà inquiets devant un marché publicitaire perturbé. A cet égard, on peut ajouter effectivement que le marché des médias, déjà secoué par la rivalité des secteurs

public et privé n'a nul besoin de nouvelles secousses – si elles peuvent être évitées.

Les défis de l'avenir du financement des médias publics peuvent se résumer par trois points essentiels, en réponse aux questions suivantes, liées entre elles : la technologie numérique va-t-elle rendre difficile la perception de la redevance ? Le nouveau « comportement » du consommateur et son glissement vers une approche plus individuelle, « à la carte », vont-ils définitivement porter atteinte au paiement collectif

(via la redevance) et conduire les responsables politiques à supprimer celle-ci ? Le paiement individuel « à l'usage » ou « à la carte » est-il impensable pour financer les médias publics ? Quel peut être le lien de ce type d'approche avec une activité commerciale du service public ? Enfin – et c'est l'un des thèmes du prochain paragraphe –, quelles sont les perspectives en ce qui concerne la réglementation de la concurrence par l'Union européenne ?

La technologie numérique et la redevance

Le principe de la redevance est de taxer les foyers possédant un poste de radio et/ou un téléviseur – ou, comme il est dit dans certains pays, les foyers « possédant un équipement qui permet de recevoir des signaux radio et/ou télé et de les amplifier par des haut-parleurs ou de les transcrire sur un écran de télévision ». C'était là la solution logique lorsque les postes de radio et les téléviseurs étaient les seuls supports pouvant recevoir les sons et les images émis par les médias publics.

Mais aujourd'hui, un nombre croissant de personnes écoutent la radio et regardent des contenus vidéo sur un ordinateur personnel connecté à Internet, ou sur un appareil mobile – ces deux supports ne faisant pas partie du système de distribution classique des diffuseurs. Voilà, en réalité, le fond de la ques-

tion (et cela dépasse de loin le simple débat sur la redevance) : les médias publics sont restés tellement longtemps liés à une technique spécifique de diffusion que cela constitue aujourd'hui un carcan.

Si, à l'heure actuelle, on devait choisir un système de financement collectif des médias publics sans avoir à tenir compte de la tradition et sans aucune opposition de la part du secteur privé, on retiendrait certainement, sans hésiter, la solution de la redevance, perçue auprès de tous les usagers, quel que soit l'équipement sur lequel ils reçoivent programmes et services. Mais, en réalité, nous sommes tenus par certaines traditions, et il y a une réelle opposition de la part de tout un ensemble d'intérêts privés, qui, en matière de diffusion, souhaitent

maintenir le service public dans son « ghetto ».

Etant donné que, dans les années à venir, le récepteur majeur sera, d'une manière ou d'une autre, un ordinateur combinant toute une série de fonctions et de technologies – comme nous l'expliquions au chapitre 2 (p. 7) –, et qu'un nombre sans cesse croissant de personnes auront plaisir à recevoir les contenus des médias publics sur des technologies étrangères à la diffusion classique, il n'y a que deux solutions possibles : soit l'élargissement de la redevance à tous les types de récepteurs et d'usagers, soit sa suppression totale.

En vérité, il peut y avoir une troisième option : vu que, dans la pratique, très rares sont les ménages et les individus qui n'écoutent ou ne regardent jamais les programmes

des médias publics, et que toute la société profite de cette offre, on peut envisager la transformation de la redevance en une « taxe de fonctionnement » obligatoire, qui serait donc

perçue sur l'ensemble des foyers. Certes, les arguments exposés en page 45 et hostiles à cette forme de taxation (et à son rattachement au budget de la fiscalité) restent vala-

bles. En tout cas, certains pays européens prennent cette direction, qui a également l'avantage de traiter le problème de la fraude.

L'usage individuel et l'érosion du « collectif »

Cependant, il y a un argument assez légitime contre une évolution dans ce sens. Le financement collectif par la redevance correspond à un usage collectif, et au « coût marginal nul », qui fait du programme public un « bien d'intérêt général ». En d'autres termes, un même contenu est transmis exactement au même moment à toute la collectivité. Chacun est libre de ne pas le regarder ou de ne pas l'écouter ; mais, en tout cas, chacun en a la possibilité, et, en fait, votre choix personnel dans l'un ou l'autre sens n'influe pas sur le coût de la prestation collective. Certains, bien sûr, peuvent être hos-

tiles à ce type de « collectivisme » ; d'aucuns, par exemple, sont hostiles au financement public des écoles parce qu'ils n'ont pas d'enfants. Mais la plupart des citoyens acceptent l'idée de la dépense publique (ou, tout au moins, d'une partie de l'argent public) dans certains secteurs – même si les « clients » n'y sont que potentiels –, tels que la police, la santé et la protection des personnes âgées, pour ne citer que quelques exemples.

Mais qu'advient-il si les programmes des médias publics quittent en partie le « canal collectif » des stations de radio et chaînes de

télévision traditionnelles ? Qu'arrivera-t-il le jour où le public s'habitue complètement à la « demande individuelle » ? Les usagers garderont-ils alors le même sens de la solidarité, qui fonde la redevance ? Ou, pour retourner l'argument, les personnes qui s'acquittent de la redevance accepteront-elles que certains aient accès à des services autres que les contenus collectifs, en particulier si cette offre supplémentaire se traduit également par des coûts additionnels pour le fournisseur de programmes publics – comme cela est déjà le cas de certains nouveaux services numériques ?.

Tableau 9.1 : Le financement de services collectifs et individuels.

	Radio/Télédiffusion (collective)	Services individuels
<i>Contenu/service</i>	Le même programme/service est fourni à tous en même temps.	L'utilisateur commande un service individuel tel que : <ul style="list-style-type: none"> • Un manuel s'inscrivant dans un programme éducatif. • Un CD proposant un concert de l'orchestre de la radio publique. • Des places pour un concert de la radio publique. • Des téléchargements à partir d'un service Internet proposé par le média public.
<i>Financement</i>	Financement collectif par la redevance. (Coût marginal nul: l'augmentation du nombre d'utilisateurs ne coûte pas plus cher)	L'utilisateur paie en fonction de sa consommation personnelle. (Hausse du coût avec l'accroissement du nombre d'utilisateurs et/ou de la consommation de chacun).

Les questions qui se posent sont résumées dans le tableau 9.1 ci-dessus et n'ont rien de théorique. Faudrait-il accorder la gratuité des manuels publiés par un radiodiffuseur dans le cadre d'un programme télévisé éducatif, même si leur production et leur diffusion occasionnent des coûts supplémentaires qui, en définitive, seront supportés par l'ensemble des personnes assujetties à la redevance ? La même remarque pourrait être faite concernant le paiement de billets d'entrée pour des concerts organisés par l'orchestre symphonique d'une radio et de ses enregistrements. Toutes ces activités génèrent une augmentation des coûts totaux de production et de dif-

fusion, lesquels croissent en fonction du nombre de participants. Nous nous éloignons ainsi du « coût marginal zéro » qui caractérise les activités d'une entreprise de radiodiffusion pour laquelle l'augmentation du nombre d'auditeurs, par exemple, n'a aucune incidence sur le coût total de la production et de la diffusion de programmes de radio.

Certains nouveaux services médiatiques individualisés accessibles sur l'Internet et par le biais des divers appareils mobiles présentent les mêmes caractéristiques économiques que les services susmentionnés, à savoir qu'ils se situent en dehors du domaine du « coût marginal zéro ». Il ne s'agit là cependant que

d'une question de principe, le coût de ces services restant pour le moment peu élevé. De nombreux services interactifs, tels que les services de base offerts sur l'Internet, par exemple, ne génèrent en réalité que des coûts marginaux très faibles.

La situation serait tout à fait différente si, à l'avenir, le nombre d'utilisateurs de ces services devait se rapprocher de celui des auditeurs et des téléspectateurs actuels de la radio et de la télévision. Dans un tel cas de figure, nous serions obligés, avec les technologies que nous connaissons aujourd'hui, de gérer de grands parcs de serveurs extrêmement onéreux, et les coûts croi-

traient alors en fonction du nombre d'utilisateurs.

L'ironie veut que, à cet égard, les fournisseurs privés liés aux nouveaux médias connaissent le même problème. D'un côté, ils ne souhaitent pas partager les recettes de ce nouveau marché avec les médias publics. Et, de l'autre, si ce nouveau type de services est offert gratuitement par les médias publics, cela menace une jeune industrie fragile, qui se bat pour facturer le type de services en question. Ce conflit d'intérêts est probablement l'une des raisons pour lesquelles le secteur privé est si désireux d'écarter les services publics de ce nouveau domaine d'activité.

Certes, tant que les programmes collectifs sont – comme c'est le cas aujourd'hui – écoutés ou regardés par tout le monde et que les nouveaux services restent marginaux, le problème n'appelle pas de solution immédiate. Mais, d'un autre côté, plus on attend, plus les « petites avancées » actuelles dans ce domaine encore flou et problématique sont susceptibles de déboucher sur un énorme « boulevard », qui risque de rendre les choses irréversibles. Paral-

èlement à ces perspectives tactiques ou stratégiques qui ne peuvent être négligées par les médias publics, cette question concerne fondamentalement les valeurs et principes évoqués au paragraphe 9.2, et concernant le financement des médias publics. L'adoption de la solution logique et pragmatique de services financés par la consommation individuelle – que l'utilisateur paie directement le média public, ou que les coûts supplémentaires (liés, par exemple, à la transmission) soient facturés sur sa note de téléphone – est évidemment contraire au principe d'un accès universel, égal et libre aux programmes et services des médias publics ; et cela pourrait ouvrir la boîte de Pandore, dans le sens de conséquences dramatiques, à long terme, pour l'ensemble du système financier des médias publics. Mais dans le monde réel, où offrir des nouveaux services et chercher des moyens de rentrer dans ses frais est une chose courante, cela n'est pas vraiment un problème. Une nouvelle solution surgira certainement en cours de route, de l'utilisation d'une technologie aujourd'hui inconnue. Quoi qu'il en soit, les rai-

sons de ne pas ouvrir la boîte de Pandore et de ne pas remettre en cause le principe de l'accès universel ne manquent pas, au vu de tous les problèmes qui pourraient en résulter.

Le problème ne se limite pas à celui du financement des services de type individuel offerts par les médias publics. Comme nous l'avons déjà souligné (notamment au chapitre 2 (p. 7)), on assiste à une évolution générale du comportement et de la culture de type collectif (qui avaient une dimension citoyenne pour chaque individu) vers une culture plus individualiste, dans laquelle chacun est considéré plutôt comme un consommateur, non seulement par les entreprises qui vendent des biens et services, mais aussi, dans une large mesure, par l'individu lui-même et les responsables politiques. En fin de compte, c'est ces parties qui seront chargées de déterminer quels types de services peuvent être fournis par la société sur la base d'un paiement collectif, et quels services peuvent être – de manière plus efficace et peut-être plus équitable – produits, distribués et financés sur la base du système de la consommation individuelle.

Les médias publics et l'activité commerciale

Dans la section précédente, l'accent a été mis sur les principes fondant le financement d'une catégorie particulière d'activités de service public. La question n'a pas été de savoir si telle ou telle activité devait être considérée comme un service public ou non, mais si les MSP devaient être financés collectivement ou sur une base individuelle.

Dans cette section, nous abordons une question parallèle à celle-ci mais distincte, à savoir celle des entreprises de service public qui engagent des activités exclues du champ de la mission de service public, ce champ étant déterminé par les « contrats de service public » établis par les gouvernements. Il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau. Les organismes de MSP vendent depuis bien longtemps leurs programmes et capacités de production excédentaires à d'autres stations de radio et de télévision ainsi qu'à des producteurs extérieurs et

réinvestissent les recettes ainsi récoltées dans la production de programmes. Dans certains pays, de telles activités commerciales ont tendance à susciter la désapprobation des concurrents commerciaux et donnent parfois lieu à des coups de colère ou à des critiques sévères.

Ce type d'activités commerciales, sauf dans le cas de quelques entreprises médiatiques de service public telles que la BBC, restent cependant tout à fait marginales et leur importance n'est absolument pas décisive pour le budget global des organismes de MSP. Il faut reconnaître qu'il y a quelques années encore, ces activités ne retenaient pas vraiment l'attention des dirigeants de médias publics. En effet, le chiffrage des coûts de ce type d'opérations ne constituait pas un élément à soumettre avec fierté aux audits. Mais cela a évolué (et, si ce n'est pas encore le cas, devrait évoluer), non seulement par crainte d'un examen

des autorités chargées des questions de concurrence, mais aussi parce qu'il existe un risque de gaspillage de ressources relativement limitées, dans la mesure où les médias publics pourraient facturer le consommateur en dessous du coût global réel des services en question. La revendication de transparence totale par rapport au marché est tout à fait justifiée, et tout à la fois saine et nécessaire pour garantir une véritable responsabilité.

La controverse porte plutôt, aujourd'hui, sur la « zone grise » située entre le commercial et le non commercial, et qui va se développer dans le cadre de la société de l'information décrite dans le présent document. L'une des principales caractéristiques de cette société de l'information et des nouvelles technologies numériques est désigné en anglais par le sigle « COPE » (*Create Once – Publish Everywhere* – « Un lieu de création, mille lieux de diffu-

sion »). Prenons l'exemple concret du traitement d'une information – que ce soit en radio ou en télévision : le même récit est traité aussi bien sous forme de texte, de sons et d'images sur un site Internet, sur Télétexte, ou encore sur votre téléphone portable. Ce ne sont là que quelques exemples de l'offre actuelle de nombreux médias publics. Certains de ces services pourront être définis et réglementés comme d'authentiques activités de service

public, tandis que d'autres n'entreront pas dans le cadre de la mission de service public et devront être considérés comme des activités purement commerciales. Il ne sera pas facile de gérer des systèmes de financement et de comptabilité séparés pour des services fortement imbriqués entre eux. D'ici à quelques années, le citoyen/consommateur attendra ce type de services de tout fournisseur d'informations et de services, public ou privé. Tout média

public qui ne pourra pas offrir ce potentiel sera considéré comme l'étaient les éléments « préhistoriques » de la période d'avant Gutenberg – c'est-à-dire avant la naissance de l'imprimerie.

C'est la raison pour laquelle le développement des réglementations relatives à la concurrence dans le cadre de l'Union européenne a une importance capitale pour l'avenir des médias publics.

Les réglementations de l'UE

Ce document n'est pas le lieu d'une analyse exhaustive des questions très complexes d'intervention des autorités de l'Union européenne sur le marché des médias en général, et des médias publics en particulier. En ce qui concerne ces derniers, ce processus d'intervention s'inscrit dans deux cadres : d'une part, la Directive générale « Télévision sans frontières » de 1989, en cours de révision, et, d'autre part, la réglementation concernant plus spécifiquement les conditions de la concurrence, et mise en place par les responsables des questions de concurrence au sein de la Commission européenne (Directive générale sur la concurrence).

La Directive « Télévision sans frontières » concerne la réglementation de la publicité audiovisuelle, différents types de quotas relatifs au contenu des programmes, la protection des mineurs, la dignité de l'être humain et le droit de réponse ; quant à la révision en cours, elle s'efforce de traiter de la question difficile des « nouveaux médias », qui viennent s'ajouter aux modes de diffusion traditionnels. Tous les nouveaux services interactifs de ces médias (jusqu'au moindre site Internet et jusqu'à la communication sur téléphone portable) doivent-ils être régis par les mêmes règles et instruments que les grands canaux de télévision transnationaux ? La réponse est probablement « non ». Mais où faut-il placer la limite, dans ce domaine ? La directive et sa révision revêtent une grande importance pour les médias publics comme privés ; mais ce n'est pas là le point

crucial du problème des médias publics.

On ne peut pas en dire autant en ce qui concerne les interventions et les politiques de la Commission européenne en matière de concurrence. Il convient de noter, cependant, que la réglementation de l'Union européenne en ce domaine est fondée sur une ensemble extrêmement complexe et souvent contradictoire de politiques, de règles et d'actions. Comme je l'ai déjà indiqué dans ci-dessus, page 18, le protocole d'Amsterdam et son inclusion dans le texte du projet de constitution européenne peut être interprété comme un soutien ferme en faveur des médias de service public et des idées et principes fondamentaux qui les sous-tendent. Le Protocole est également une confirmation du droit des Etats membres de l'UE d'organiser ce secteur comme ils l'entendent.

Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de reconnaître la nécessité de mettre en place une réglementation internationale et paneuropéenne prenant en considération la taille et l'importance économique de l'industrie médiatique européenne et tenant compte du fait qu'elle opère au niveau international, dépassant souvent le champ couvert par les réglementations nationales. L'enjeu est d'éviter tous abus potentiels de pouvoir économique et tous risques de distorsion du marché pouvant résulter de la concentration de la propriété et de l'internationalisation de l'industrie. Il serait donc nécessaire d'instaurer une réglementation supranationale de l'industrie médiatique parallèlement à la réglementation de l'Union

européenne dans d'autres domaines. Il n'y a pas de raison en effet d'excepter les médias de la tendance générale.

Lorsque des gouvernements nationaux viennent en aide à leurs propres industries en leur offrant un soutien de nature économique ou autre, ils faussent un marché autrement libre et transparent. L'intervention de l'UE dans la « question des aides de l'Etat » constitue par conséquent un élément essentiel du projet de réglementation global. Il n'est pas étonnant dans ce contexte que le « modèle dual des médias européens », unique en son genre, formé d'un secteur public d'une taille considérable et financé pour l'essentiel par des fonds publics, attire l'attention des autorités régulatrices de l'Union. La mise en place de règles de transparence permettant d'établir l'origine des fonds et la manière dont ils sont utilisés constitue une étape naturelle et nécessaire dans toute réglementation visant à garantir une concurrence libre et ouverte. Dans le cas des médias publics, elle peut également, comme je l'ai indiqué précédemment, être un moyen de s'assurer que les recettes de la redevance ne soient pas utilisées de manière irrégulière.

Si, de leur point de vue, les médias de service public ont des raisons de s'inquiéter de l'interventionnisme croissant de l'UE à leur égard, et c'est là le cœur du problème, c'est parce que les fondements théoriques de la réglementation européenne reposent sur un cadre et une perspective politique essentiellement industriels. Les modes de régulation des secteurs de l'électricité, de la

construction navale, de l'industrie alimentaire, entre autres, ne correspondent pas forcément à la politique de soutien et de développement de la diversité culturelle et de la citoyenneté démocratique. En outre, ces dernières années, le secteur des médias publics semble être également « coulé dans le moule général » de la concurrence. L'affaire dite « Altmark » et les quatre conditions fixées pour que la redevance ne soit pas considérée comme une subvention illégitime de l'Etat pourraient – si cette question est poussée jusqu'à l'extrême limite – porter sérieusement atteinte au développement des médias publics européens dans l'esprit souhaité à l'heure actuelle. Le cœur du problème est que la réglementation européenne sur la concurrence est soumise à de fortes pressions des médias privés européens, avec, tout à la fois, des dossiers de plaintes individuelles de telle ou telle entreprise et un « lobbying » très efficace de l'ensemble de la corporation.

Un autre problème très préoccupant est la politique visant à enfermer les médias publics dans leur « placard » de la radiodiffusion et de la télévision traditionnelles, et à les priver de toute possibilité de se développer dans les nouveaux secteurs interactifs (qui, il faut le déplorer, ne font pas clairement partie de la mission des médias publics aux termes du Protocole d'Amsterdam et du nouveau Traité constitutionnel). A cet égard, la politique de la Commission européenne est proche de la position agressive des médias privés, et, si elle est menée à terme, elle sera à l'origine de tous les problèmes et de toutes les restrictions évoqués en page 26.

Les limites du présent document ne permettent pas une analyse exhaustive de cette question. En page 12, nous affirmions que l'influence des gouvernements et des parlements était en recul, en raison de l'internationalisation du marché des médias et de l'émergence de puissantes multinationales dans ce

secteur. Certes, étant donné l'importance des médias électroniques et leur influence – positive ou négative – sur les sociétés et le mode de vie européens, il serait mal venu de rejeter toute réglementation internationale ou intergouvernementale de l'industrie des médias. Mais le problème de la réglementation par l'Union européenne consiste en partie – comme nous l'avons déjà souligné – dans le fait que la régulation actuelle vise essentiellement à répondre aux besoins de l'industrie et des milieux d'affaires en général. Les Etats membres de l'Union préservent jalousement le secteur culturel en tant que prérogative nationale. Malgré toutes les excellentes raisons pouvant justifier cette volonté, ce type de position pourrait priver l'UE des moyens nécessaires à l'instauration d'un équilibre dans ce secteur culturel et notamment dans celui de la régulation des médias.

10. Résumé et conclusions

Les changements intervenus sur le marché des médias et les défis auxquels sont confrontés les médias de service public n'ont pas une origine unique. Comme je l'ai démontré au chapitre 2 (p. 7), ils résultent de multiples tendances et évolutions. Parmi celles-ci, l'internationalisation du marché des médias et la concentration de la propriété constituent des éléments importants, de même que les changements survenus dans l'environnement politique et l'assouplissement de la réglementation politique du secteur des médias au niveau national.

Le choix de prendre « *la société de l'information* » pour point de départ de ce rapport a été réalisé à juste titre. Les changements intervenus dans l'industrie des médias sont directement liés au fait que l'on soit passé, au niveau mondial, d'une société industrielle à une société de l'information, évolution largement soutenue par le développement des technologies numériques.

Si les progrès technologiques ont toujours influencé la vie des êtres humains au-delà des seuls modes de production, tout nous porte à croire que dans l'ère où nous nous trouvons, les changements apportés par la technologie sont bien plus importants et surviennent à un rythme plus rapide que jamais auparavant. La société industrielle, fondée sur une production de masse, se caractérisait principalement par une culture collectiviste qui s'appliquait à la fois à la production et à la consommation et touchait les sphères tant publiques que privées de la

vie. Dans la société de l'information actuelle, en constante évolution, les individus tendent à se considérer bien plus comme des consommateurs individuels que comme des citoyens, et à envisager la société comme un marché, plutôt que comme une communauté.

Ce large tournant technologique, commercial, communicationnel et socio-psychologique représente un défi considérable pour les radiodiffuseurs publics et le modèle dual unique des médias européens, lesquels constituent la clef de voûte de la culture européenne et de la vie civique. Parallèlement à la segmentation et à l'individualisation de la société moderne en général, les médias publics sont en train de passer d'une diffusion d'« émissions » collectives à une prestation de contenus et de services sur mesure destinés à une société d'individus.

Les principaux thèmes abordés dans le rapport portent principalement sur les nombreuses conséquences possibles d'une telle évolution. Le chapitre 3 (p. 15) dresse l'historique de l'essor des organismes européens de médias de service public et pose la question fondamentale de savoir s'ils constituent toujours une proposition viable. Le reste du rapport part du principe que la question essentielle n'est pas de savoir si nous avons toujours besoin des médias publics, mais comment les médias publics peuvent s'adapter avec succès aux changements inévitables qui accom-

pagnent l'avènement de la société de l'information.

Le chapitre 4 (p. 19) présente un cadre conceptuel général s'appliquant au service public des médias. Ce dernier y est envisagé en tant qu'institution sociétale fondée sur un « pacte » établi par la société, lequel contient un certain nombre de clauses recouvrant en principe tous les aspects pertinents d'un service public des médias, à savoir :

- les obligations des médias publics
- la mission déterminant leurs activités
- l'organisation de la prestation de service public
- la mise en œuvre de la régulation sociétale et du contrôle
- le financement des médias publics

Ces 5 clauses principales font l'objet des 5 derniers chapitres (chapitres 5 à 9) du rapport. Chaque chapitre présente les principaux enjeux et les tendances nouvelles qui pourraient naître de l'interaction entre le secteur des médias et l'environnement sociétal auquel il participe.

Au chapitre 5 (p. 21), il est établi que :

- la société moderne a besoin de forces ou d'instruments qui lui permettraient de renforcer la cohésion sociale, politique et culturelle ;
- que les cultures nationales européennes et la diversité culturelle de l'Europe doivent être soutenues et défendues comme telles ;
- que des contenus et des services spéciaux et ciblés doivent être offerts aux individus et aux

groupes minoritaires ; et enfin, en tant que principale conclusion

- que le marché des médias commerciaux, au travers de ses prestations courantes, est incapable de répondre à ces besoins tant du point de vue de la nature que de la qualité de l'offre.

Les obligations des médias de service public consistent par conséquent à répondre à ces quatre postulats, ce qui nous amène à décrire, au chapitre 6 (p. 25), la mission des médias de service public, à savoir :

- en principe, les médias de service public doivent être utilisés de manière régulière par tous les citoyens – ils doivent avoir une forte audience ;
- les MSP doivent offrir une gamme de contenus et de services à la fois différents de ceux proposés sur le marché et susceptibles d'attirer en même temps une large audience ;
- la mission des MSP consiste également à offrir des contenus et des services spécifiques à de petits groupes présentant des besoins particuliers et aux citoyens en tant que consommateurs individuels. Elle comprend également la prestation d'un large éventail de services individualisés liés aux « nouveaux médias ».

Il n'est pas difficile de se rendre compte que les divers éléments de cette mission de service public sont, à bien des égards, directement contradictoires. Le dilemme classique que constitue le fait de vouloir assurer une large audience parmi les auditeurs, les téléspectateurs et les autres utilisateurs tout en maintenant une offre globale différente de celle que proposent les médias commerciaux en est un parfait exemple. La combinaison d'une radiodiffusion utilisant des médias de masse (la radio et la télévision traditionnelles) et de services « à la demande » plus personnalisés pourrait cependant permettre aux médias publics de répondre plus facilement à ces deux exigences.

Le chapitre 7 (p. 32) porte sur la manière dont l'offre et la diffusion de contenus de service public devrait être effectuée. Des arguments y sont présentés en faveur d'une organisation unique, dans le cadre d'un

grand groupe, tandis que les modèles d'organisation où les fonctions et les obligations des MSP seraient réparties entre plusieurs entreprises médiatiques (privées) sont rejetés. S'il est vrai qu'une coopération plus étroite avec des sociétés médiatiques externes et indépendantes peut procurer des avantages certains, il convient, pour de multiples raisons, de conserver une grande prudence à l'égard de toute externalisation complète ou partielle de fonctions essentielles. Cette remarque concerne tout particulièrement la production de programmes dans les petits pays européens. Le chapitre 7 insiste également sur la nécessité de réévaluer le statut des entreprises de médias commerciaux qui, dans de nombreux pays, sont contractuellement tenues de remplir des obligations de service public. Enfin, des arguments sont avancés contre toute répartition des fonctions des MSP, celle-ci risquant d'aboutir à la solution radicale d'un démantèlement de l'institution publique au profit d'un « trust » de MSP.

La question de la gouvernance, abordée au chapitre 8 (p. 38), constitue un aspect bien spécifique de l'organisation des MSP. Comment garantir l'autonomie éditoriale des entreprises de service public lorsqu'elles appartiennent à la société dans son ensemble et qu'elles sont contrôlées par le parlement et le gouvernement ? Cette question essentielle trouve sa place parmi de nombreux dilemmes non résolus, dans une période où une tendance claire en faveur d'un contrôle gouvernemental plus étroit se fait jour, au risque de compromettre l'indépendance « constitutionnelle » des médias publics. Plusieurs modèles et éléments de structures organisationnelles formelles sont examinés. Etant donné les différences existant entre les diverses cultures politiques européennes, il serait peu judicieux de vouloir imposer un modèle standard européen de gouvernance. A la fin du chapitre, l'attention est attirée sur l'écart souvent troublant entre l'esprit et la lettre des lois régissant la radiodiffusion et les dures réalités de la vie quotidienne des MSP.

Pour finir, le chapitre 9 (p. 44) aborde la question complexe de la

manière dont pourront être financées les activités de service public dans les prochaines années. L'ensemble de l'industrie des médias se trouve en effet confrontée à une transformation structurelle de ses modes de financement et les nouvelles technologies numériques tendent également à remettre en cause les modèles de financement fondés sur la publicité et sur la redevance. Il est également démontré dans ce chapitre que le financement des nouveaux services interactifs personnalisés n'est pas entièrement compatible avec le mode de financement collectif que constitue le paiement d'une redevance. En ce qui concerne ce dernier aspect, le principal problème réside dans le fait qu'instaurer un lien direct entre l'utilisation et le paiement d'un service entre en contradiction directe avec le principe fondamental d'un accès égal et libre aux MSP pour tous les citoyens.

Le chapitre s'achève sur un bref commentaire concernant les avantages et les inconvénients d'une réglementation toujours plus restrictive et précise du secteur des médias par les autorités de l'Union européenne.

Comme le laisse apparaître ce bref résumé ainsi que l'analyse plus approfondie des chapitres précédents, les organismes européens de médias de service public sont confrontés à de nombreux et considérables défis, lesquels tendent à remettre en cause les principes et les concepts sur lesquels se fondent les MSP. Les médias européens de service public représentent une institution unique, qui a servi de source d'inspiration et de référence pour de nombreux autres pays du monde entier. Rares sont les observateurs impartiaux et indépendants qui mettent en doute le rôle inestimable et indispensable que jouent les médias publics dans la vie culturelle et politique des sociétés européennes.

Un dernier point reste toutefois à ajouter aux problèmes, questions et dilemmes évoqués plus haut. Peu de lecteurs de ce rapport douteront encore, au terme de sa lecture, de la nécessité d'un changement et d'une réforme des médias publics. Mais jusqu'où devons nous aller sur la

voie de la réforme si les décisions prises à cette occasion portent atteinte, dans d'autres domaines, aux principes essentiels et aux valeurs sacrées qui fondent les médias publics ?

C'est aux politiques qu'appartient, en dernier ressort, de définir les priorités et de prendre des décisions. Mais avant que celles-ci ne soient arrêtées, il est de l'intérêt de chacun d'entre nous, voire même de

notre devoir, de nous intéresser à ces problèmes et de prendre une part active au débat sur les médias de service public dans la société de l'information.