

Trois scénarios pour le service public

Pierre Musso

Professeur, Université de Rennes 2

Pierre Musso fait un bilan sévère du modèle « latin » de service public après la déréglementation. Même s'il ne cite que l'Italie et la France, une partie de ses conclusions s'appliqueraient sans difficulté à l'Espagne et au Portugal (à cette réserve près que ceux-ci ont connu non la domination d'un seul parti pendant de longues années, mais la dictature).

En France et en Italie, le service public a souffert d'avoir été trop longtemps identifié à l'État-Parti, d'avoir été encastré dans un monopole des ondes transformé en monopole partisan.

À partir de la réforme de la séparation (Italie) des chaînes ou de leur éclatement (France) au milieu des années soixante-dix, les réformes se succèdent à un rythme rapide, en référence permanente à l'âge du monopole et contre lui. D'où d'étranges alliances entre les libéraux et les libertaires (« lib-lib »), la droite ultra-capitaliste et la gauche ultra-démocratique, non sans risques pour l'évolution du service public. Les réformes créent un système « mixte » public-privé, comme ailleurs en Europe, mais à l'avantage du privé. Une autorité de régulation est dotée de pouvoirs limités. La crise d'identité du service public et la crise des ressources se nourrissent mutuellement. L'avenir paraît sombre.

Pierre Musso dessine trois alternatives : un service public résiduel, à l'américaine, un déclin lent d'hommages verbaux hypocrites, et enfin, pour en sortir, un dépassement du cadre national, dans le cadre de la coopération européenne, voire de l'inscription du service public de l'audiovisuel dans un ordre juridique mondial (on reliera ceci à l'article de Divina Frau-Meigs).

Depuis un quart de siècle, la déréglementation de l'audiovisuel a mis fin aux monopoles publics nationaux dans de nombreux pays d'Europe : un premier bilan de ce processus peut être dressé. Que reste-t-il des services publics de télévision qui ont longtemps bénéficié de ce monopole national ? Quelles différences présentent-ils encore avec les chaînes commerciales ? Cette question récurrente ouvre la voie à une marginalisation accrue du secteur public, avec en ligne de mire la suppression de la redevance, voire la privatisation pure et simple des chaînes publiques.

En France et en Italie, le modèle latin de radio-télévision publique souffre de sa référence à son modèle d'origine qui a confondu le service public avec le monopole public,

ce qu'on pourrait appeler le « système RTF » établi après-guerre en référence au mode de régulation hérité de la radio et des télécommunications fixé au début du XIX^e siècle pour le télégraphe optique et que Yves Stourdzé avait nommé le « système Chappe »¹.

Le système RTF/RAI : le service public encastré dans le monopole

De 1950 à 1970 a dominé un monopole monolithique issu du consensus d'après-guerre qui voulait que le monopole de droit confié à l'État démocratique et républicain soit le mieux à même de garantir le pluralisme de l'information et des expressions. Mais ce mode de régulation

censé exorciser le référent fasciste qui avait fait de la radio un outil de propagande, fut à son tour soumis au contrôle de l'État, certes républicain, mais centralisé, et finalement confisqué pour ce qui concerne l'information, par le parti gouvernemental, gaulliste en France, démocrétien en Italie. Cette télévision confondant monopole et service public a pu être identifiée par Umberto Eco à une « paléo-télévision » privilégiant l'émetteur et son message et distinguant la fiction de la réalité : mode de régulation qui en France, fut nommé « la parole descendante » ou la « voix de la France ». L'identité de ce système RTF (ou RAI) fut si forte et si cohérente qu'elle s'est imposée durant une vingtaine d'années. Ce service public financé quasi-exclusivement par la redevance, structuré autour d'une, puis de deux chaînes nationales de télévision, en période de rareté des fréquences, marque pour certains « l'âge d'or » de la télévision pour ses qualités pédagogiques, culturelles et la liberté de création laissée aux réalisateurs (par exemple, avec « l'école des Buttes-Chaumont » en France), mais pour d'autres, il symbolise un modèle de surveillance de l'information par le pouvoir politique.

La cohérence de ce système reposait sur la distinction établie entre l'information mise sous contrôle, et les programmes de divertissement et de fiction laissés à la libre responsabilité des professionnels, le tout dominé par une vision pédagogique-culturelle dans laquelle la télévision considérée comme un bien public, s'adressait à un télé-spectateur-citoyen-électeur qui paie un quasi-impôt pour son financement. Ce modèle puissant et assez classique de service public a littéralement « craqué » au début des années 70, sous les critiques convergentes du monde économique – notamment des publicitaires – qui en période de forte croissance de la consommation, cherchaient un nouveau média pour la promotion de leurs produits, et des mouvements sociaux-politiques post-68 qui exigeaient la « libération » des ondes de la tutelle politico-étatique (« libérez l'ORTF » dixit mai 68).

Dès lors, la question fut posée au début années 70, aussi bien en France, notamment avec le rapport Paye², qu'en Italie, de savoir que faire du service public ? Comment le moderniser ? Fallait-il le privatiser ? Fallait-il lui donner

plus d'autonomie de gestion ? Ou bien le mettre en concurrence, le décentraliser ? Au milieu de la décennie 70, ce débat public déboucha de façon assez similaire des deux côtés des Alpes, sur une triple réponse inscrite dans la loi : 1) l'éclatement du service public : l'ORTF est scindée en sept sociétés en 1974, et la RAI est soumise à une « lottizzazione », c'est-à-dire à un partage du pouvoir télévisuel entre partis politiques ; 2) la création d'une chaîne dédiée aux régions et à la décentralisation, FR3 et RAI 3 ; et 3) une autonomie de gestion accrue des chaînes publiques. Cette réponse commune visait à désétatiser et à décentraliser le service public. Un nouveau consensus s'esquisse alors en faveur d'un service public plus « autonome », décentralisé et éclaté, pour être « désétatisé ». L'ennemi du service public devient l'État central. Dans la même logique, la Cour constitutionnelle italienne ouvrit une brèche dans le monopole de la RAI en autorisant les télévisions locales (par deux décisions de 1974 et 1976). En France, il faudra attendre l'arrivée de François Mitterrand et de la gauche au pouvoir pour que le monopole public soit remis en cause avec la loi Fillioud du 29 juillet 1982.

Le meurtre du Père étatique

Désormais toutes les réformes du service public de la radio-télévision se feront « contre » le système RTF/RAI originel, contre l'étatisation du service public. Négativement en quelque sorte. Dans cette lutte « anti » évidemment, « tous les chats seront gris » : les intérêts de la télévision locale rejoindront paradoxalement ceux de Berlusconi, des groupes privés ou des publicitaires qui veulent rentrer sur le marché télévisuel, ou ceux de la gauche socialiste qui cherche à prendre une place plus grande dans un dispositif audiovisuel trop longtemps « verrouillé » par le parti gaulliste ou démocrétien. Ce front uni anti-étatique, libéral et libertaire, veut se débarrasser du modèle d'origine assimilé au monopole politique de l'information.

Le « système RTF/RAI » tirait sa forte cohérence de son pilotage et de son contrôle par l'État-nation : en se libérant de cette tutelle, le service public est censé devenir « libre ». La déconstruction de ce système est ainsi identifiée

au désencastrement du service public par rapport à l'État et assimilée à une œuvre de « libération/libéralisation ». Ce « détricotage » du système latin qui a duré près d'un quart de siècle s'est opéré en étroite concomitance avec le processus international de dérégulation venu d'outre-atlantique. Bref, la libéralisation des ondes, les mouvements libertaires anti-monopole et le processus libéral de mondialisation ont convergé dans l'exorcisme anti-étatique.

En Italie, la dérégulation audiovisuelle a été conduite par le gouvernement des juges et la pression des forces socio-économiques de la société civile – par « en bas » en quelque sorte – dans « l'a-réglementation » de 1975 à 1990. Les deux interventions du législateur – en 1990 et 1997 – ont été « minimalistes » visant pour l'essentiel à photographier³ les situations acquises notamment par le groupe de Silvio Berlusconi. En France, c'est l'État qui à coup de lois – pas moins de sept lois importantes de réforme⁴ en 30 ans ! – développe une concurrence administrée « par le sommet » des pouvoirs publics⁵, réduisant d'abord le service public, notamment avec la privatisation de TF1 en 1987, puis cherchant à le renforcer par la coordination de ses chaînes dans la holding « France Télévisions ».

Au-delà des voies différentes empruntées des deux côtés des Alpes, pour se défaire de la tutelle étatique du service public, il faut constater que les logiques et les conséquences de la dérégulation sont similaires. Les politiques publiques poursuivies sont fondées sur le dépassement de l'équation « monopole public = monopole politique » qui appelle une nouvelle régulation audiovisuelle. Trois idées vont s'imposer au milieu des années 80 : 1) le pluralisme est identifié à la pluralité : plus il y a de chaînes, plus le pluralisme est censé être garanti. Le service public ne peut plus être en monopole, il faut multiplier les chaînes de télévision et autoriser les chaînes commerciales ; 2) La nouvelle doctrine est celle du « système mixte » public/privé, promue à l'origine par le duo Craxi/Berlusconi en Italie : ce système mixte sera plus ou moins équilibré selon les majorités au pouvoir ; 3) une autorité indépendante de régulation (Haute Autorité, CNCL puis CSA en France et AGCOM en Italie⁶) est censée « couper le cordon ombilical » entre les médias audiovisuels et le pouvoir politique.

Quant aux conséquences de ces orientations pour le service public, elles sont identiques des deux côtés des Alpes. Le champ du service public a été sensiblement réduit : TF1 a été privatisée, la RAI va l'être en 2005. Le service public ne s'est pas vraiment « libéré » de sa tutelle politique sur l'information, en particulier la RAI sous le gouvernement Berlusconi. Au monopole originel s'est substitué un duopole dominant dans lequel le service public parvient au mieux à l'équilibre avec le secteur audiovisuel commercial : son audience moyenne cumulée s'établit à environ 40-45 %, sa situation financière demeure difficile et instable, avec une redevance limitée et contestée. L'adoption d'une logique managériale d'entreprise à France Télévisions comme à la RAI et la concurrence accrue avec les chaînes commerciales nationales ont conduit à une interrogation de fond sur l'identité, et pour certains, sur la légitimité même, d'un service public audiovisuel. Le rapport Belot présenté au Sénat en 2000, résumait bien le renversement du modèle latin de régulation audiovisuelle : « Tout se passe comme si on était sur le point de passer à une nouvelle étape de cette évolution, caractérisée par le basculement définitif du centre de gravité de l'audiovisuel du public au privé. Le secteur public est en train, sans que l'on s'en rende vraiment compte, de changer de statut : il passe de celui de référence obligée, aussi bien du point de vue de l'audience et de la qualité, à celui d'offre de complément, au risque de saper la légitimité de sa configuration comme de son financement »⁷.

La crise structurelle du service public

Le consensus du « système mixte », élaboré durant les années 1980, visant à un partage entre secteurs privé et public, a été bâti en référence à un modèle audiovisuel britannique mythifié où ITV et BBC se partageaient de façon équilibrée l'audience et les financements de la télévision. Mais le déséquilibre créé en faveur du groupe Fininvest de Berlusconi dans la Péninsule et en faveur des groupes Bouygues/Vivendi de ce côté-ci des Alpes, a mis fin à cet illusoire partage harmonieux. Depuis le milieu des années 1990, s'est ainsi formé un troisième consensus sur la régulation audiovisuelle : le pluralisme c'est la

concurrence. Puisque l'Europe doit faire front face à l'industrie nord-américaine, les pouvoirs publics nationaux et européens – de droite comme de gauche – doivent soutenir des « champions nationaux ou européens » censés livrer bataille à l'échelle mondiale contre les géants hollywoodiens : Fininvest d'un côté, et Vivendi-Universal ou Bouygues de l'autre deviennent les nouveaux héros (même éphémères) de ce combat que l'État nation et l'Europe seraient condamnés à soutenir. Dès lors, le secteur public est limité à un double rôle : s'incliner, voire soutenir la stratégie transnationale des « champions » au nom de l'intérêt national et « garder la maison », c'est-à-dire réduire son action au seul territoire national. On peut dire qu'un nouveau partage structure les politiques nationales de régulation : les groupes privés « à base nationale » portant les couleurs d'un pays dans la « guerre » mondiale de la communication, peuvent (et doivent) se « projeter » hors du territoire national. Alors que le secteur public, lui, doit s'y limiter ; dit autrement, ce dernier n'est plus seul porteur de l'intérêt général, face à la mondialisation audiovisuelle et à la domination hollywoodienne sur la production de programmes. Il résulte de cet ultime consensus, une crise profonde d'identité du service public. Cette crise est aggravée par la plongée dans un « cercle vicieux » dont la cause principale est l'insuffisance de financement avec une redevance trop faible en Europe du Sud (par rapport à l'Europe du Nord : voir annexe) entretenant la crise d'identité face à la concurrence des grandes chaînes généralistes commerciales (Mediaset d'un côté, et le tandem TF1/M6 de l'autre). Ce cercle vicieux fonctionne ainsi : la faiblesse des ressources financières suscite des économies permanentes de gestion, notamment dans les politiques de programmation et de modernisation des chaînes publiques, entraînant une limitation des investissements dans les productions lourdes comme la fiction. Il en résulte une baisse ou une stagnation de l'audience qui, à son tour, suscite des débats récurrents sur la redevance et la publicité, et sur la légitimité du service public, etc. Comme l'a montré André Lange de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, « Les ressources totales des radiotélévisions publiques de l'Union européenne s'élevaient à 26,3 milliards d'EUR en 2000, contre 22,8 milliards en

1997. Sur la période 1997-2000, le taux de croissance annuel moyen a été de 4,9 %. La croissance économique des secteurs publics nationaux de radio-télévision est nettement inférieure à celle des télévisions privées sur la même période (17,7 %) » Pour la décennie 1987-1996, les recettes globales du service public allemand ont crû de 105 %, celles de la BBC de 88 %, celles de la RAI de 73 % et celles des chaînes publiques françaises de 43% seulement. Les télévisions publiques du Sud de l'Europe ont beaucoup moins de ressources financières que leurs homologues allemandes ou britanniques, comme le montre bien le tableau ci-dessous établi dans le rapport d'Antoine Schwarz sur « la production audiovisuelle française et son financement » (décembre 2003).

a) Les ressources des chaînes de télévision en France et en Europe

Année 2000 (Mds)	France		Allemagne		Royaume Uni		Italie		Espagne	
	Public (1)	Privé (2)	Public (3)	Privé (4)	Public (5)	Privé (6)	Public (7)	Privé (8)	Public (7)	Privé (8)
Redevance	1,3		5,6		4,1		1,3			
Publicité	0,6	2,3	0,6	4,3		6,3	1,2	2,6	0,6	1,5
Abonnements		2,4		0,6		2,4		0,8		1,4
Autres		0,2					0,3			0,3
Total	1,9	4,9	6,2	4,9	4,1	8,7	2,8	3,4	0,9	2,9
Total Pays	6,8		11,1		12,8		6,2		3,8	

Sources : Observatoire européen de l'audiovisuel, BskyB, Guide des chaînes thématiques, loi des finances

- (1) France Télévisions (redevance et publicité)
- (2) TF1, M6, (pub) Canal+, Canal Satellite, TPS (pub et abonnements)
- (3) ARD, ZDF (redevance et publicité)
- (4) RTL, Sat1, Pro7, RTL2, KK, Vox, Super RTL (pub), Première (abonnements)
- (5) BBC Home (redevance 3,8 + subvention 0,3)
- (6) ITV et chaînes régionales, Channel 4, Channel 5 (pub), BskyB (pub et abonnements)
- (7) RAI
- (8) RTI/Mediaset, Europa TV (pub), Telepiu, Stream (Abonnements)
- (9) RTVE
- (10) Antena 3, Teleconco, Catalunya, Madrid (pub), Sogecable, Canal Satellite, DTS (abonnements)

Il résulte de cette faiblesse financière structurelle, une politique d'achat et d'investissement dans les programmes beaucoup plus difficiles, d'autant que les coûts de production augmentent et que la concurrence est de plus en plus violente. Même si le secteur public français investit beaucoup plus dans le documentaire que le secteur commercial, il ne peut suivre en matière de fictions. En 2003, le CSA a constaté sur France 2 et sur France 3 une baisse importante de la fiction : 203 heures de moins qu'en 2002 sur France 2 et 66 heures sur France 3.

Investissements des chaînes dans la production

2002 (M)	Fiction	%	Docu	%	Anim	%	Total	%
France 2	128,1	30,4	9,9	6,5	1,9	6,1	139,9	22,9
France 3	59,9	14,2	29,9	18,7	12,5	40,4	102,3	16,7
France 5	0,2		25	15,7	2,1	6,8	27,3	4,4
Arte	20,3	4,8	26,4	16,6	0		46,7	7,6
Total Public	208,6	49,5	91,2	57,2	16,5	53,4	316,3	51,7
TF1	174,6	41,4	19,6	12,3	6,6	21,3	200,8	32,8
M6	33,1	7,8	6,2	3,9	3,6	11,6	42,9	7
Canal +	3,3	0,8	4,9	3	0,1		8,3	1,3
Total Privé	211	50	30,7	19,2	10,2	33	251,9	41,2
Thématiques	1,4	0,3	23,5	14,7	4	12,9	28,9	4,7
Locales	0,3	0,1	13,9	8,7	0,1		14,3	2,3
Total	421,3	100	159,3	100	30,8	100	611,4	100

Source : CNC info 286 retraité

Les programmations étant affaiblies par ces difficultés financières, il en résulte une stagnation de l'audience des trois chaînes de la RAI et de France 2/France 3, alimentant la crise d'identité et les difficultés de financement. L'audience cumulée des chaînes de service public en France et en Italie s'établit entre 40 et 45% en prime time. L'année 2002 a d'ailleurs été marquée pour France Télévisions par un résultat symbolique, le passage de son taux d'audience en deçà du seuil des 40 %⁸. Ce seuil est désormais devenu un objectif, comme le souligne le président de France Télévisions : « il a été décidé que le paysage audiovisuel intégrerait une télévision publique représentant 40 % d'audience ». De façon schématique et dans un raccourci saisissant, on pourrait dire qu'en trente ans, le service public de télévision est passé de 100 à 40 % de l'audience globale. Où s'arrêtera le déclin ?

Scénarios et propositions

En Europe latine, la « tendance lourde » est manifestement à l'affaiblissement des services publics de l'audiovisuel et ce, malgré les discours de dénégation des pouvoirs publics. Faute de retournement, le modèle latin d'origine risque de se retourner en son exact contraire, un service public minimaliste sur le modèle nord-américain de *Public Broadcasting System* (PBS) qui, paradoxalement, fut créé à la fin des années 60, pour compenser l'omnipotence des grands networks. L'américanisme de la régulation et de l'organisation de l'audiovisuel latin marquerait ainsi l'achèvement du long processus d'américanisation de ses programmations. Le consensus anti-étatique – « le meurtre du Père » et du modè-

le original – est si puissant qu'il peut se retourner logiquement en son contraire, l'adoption d'un modèle anglo-saxon et libéral de régulation. Tels sont les deux premiers scénarios qui s'esquissent pour le futur : soit le rêve américain d'un service public marginalisé qui inspire les politiques libérales, soit le mythe britannique du duopole privé/public qui légitime les politiques social-démocrates en Europe.

Scénario 1 : Le rêve américain

Il s'agit du scénario tendanciel (faute d'action pour l'éviter, il adviendra). Ce serait l'achèvement de la critique libertaire-libérale (« lib-lib ») du système RTF/RAI jusqu'à son extinction définitive dans un service public résiduel (modèle PBS). La convergence entre publicitaires et libertaires qui après 1968, enclencha le processus de remise en cause du système hérité de l'après-guerre, pourrait se poursuivre « jusqu'à la lutte finale ». Par exorcisme et purification de toute intrusion du pouvoir politique dans la télévision. En Italie, la loi Gasparri du 3 mai 2004 adoptée à la demande du gouvernement Berlusconi va dans ce sens.

Scénario 2 : Le mythe britannique

Le système latin de service public étant plongé dans une crise profonde, le modèle britannique mythifié du duopole et de la mixité public-privé⁹ sert souvent de référent aux différents acteurs pour penser une issue à cette crise.

Le renforcement du service public signifierait un partage des ressources (redevance d'un côté/publicité de l'autre) et un partage des audiences. C'est le mythe du système mixte équilibré déjà évoqué, schéma inspiré par le modèle britannique des années 80 avec la BBC comme référence. Ce mode de régulation offre une autre vertu liée aux alternances politiques : quand une majorité socialiste est au pouvoir, le curseur irait un peu plus vers le service public et quand ce sont les conservateurs, il irait un peu plus en faveur des chaînes commerciales... et sur la durée, l'équilibre serait maintenu.

Scénario 3 : Le scénario paradoxal

Il existe aussi un troisième scénario que nous qualifions de paradoxal ou « schizophrénique ». Il consiste à célébrer les vertus du service public tout en réduisant simultanément ses moyens. Ainsi en France, pour défendre le service

public, beaucoup proposent d'en réduire les moyens, par la suppression soit de la redevance¹⁰, soit de la publicité qui « corrompt ». Ce scénario relégitime les missions du service public, mais constate sur le registre de la fatalité, que son déclin est inéluctable pour des raisons géostratégiques. Il s'agirait d'une sorte de « libéralisme compassionnel » appliqué au service public qui ne pourrait résister sur le long terme face à la mondialisation et serait en quelque sorte le « beau résidu » d'un glorieux passé. Deux exemples illustrent ce scénario. Premièrement, la loi française du 1er août 2000 qui « relégitime » symboliquement les missions de service public – et les détaille pour la première fois¹¹ – et qui simultanément, réduit ses ressources publicitaires (de 12 à 8 minutes par heure du volume publicitaire diffusé sur les chaînes publiques), fragilisant les finances du service public et créant « un effet d'aubaine » pour les chaînes commerciales nationales, notamment TF1.

C'est le même paradoxe qui anime les politiques publiques européennes. Ainsi l'Union européenne affirme la spécificité européenne des télévisions de service public qui « sont un élément important du modèle européen de société », car elles jouent un rôle déterminant dans la diversité culturelle et linguistique des états membres. Lors d'un colloque sur ce sujet en juillet 2000¹², plusieurs propositions furent présentées : « 1° Les missions imparties au service public audiovisuel constituent une question fondamentalement culturelle et politique qui ne saurait se résoudre à des considérations techniques ou économiques. Elles doivent être réaffirmées et actualisées [...] ; 2° Le développement et la diversification de l'offre de programmes et de services des chaînes publiques est une condition nécessaire à l'accomplissement, à l'ère du numérique et du multimédia, de leur mission en matière de pluralisme, de cohésion sociale et de diversité culturelle [...] ; 3° L'élargissement de l'offre du service public et sa contribution à l'innovation appellent des moyens de financement en progression et assurés de leur pérennité comme de leur sécurité juridique ».

Les textes évoqués sont intéressants et ouvrent effectivement de bonnes pistes pour le développement des services publics de télévision. Le problème est que les politiques publiques engagées en Europe ne vont pas dans le

sens indiqué. On peut constater par exemple, que le projet de constitution européenne bannit les mots service public et audiovisuel public. Tel est le scénario paradoxal qui affiche simultanément le volontarisme politique en faveur de la défense du service public¹³ et la fatalité de la dérégulation mondiale.

Pistes de propositions

Les problèmes du service public sont parfaitement identifiés et se concentrent autour de sept questions-clés récurrentes : 1) le niveau et le mode de son financement, notamment le montant de la redevance, ainsi que sa dépendance à l'égard de la loi de finances votée annuellement ; 2) le type de programmation qui doit se caractériser par la diversité (informer, distraire et cultiver le public le plus large) et la qualité de l'offre, la coordination des programmations entre chaînes publiques, afin de définir une identité, par différence avec le secteur privé ; 3) l'autonomie et l'indépendance en matière d'information par rapport au pouvoir politique pour garantir le pluralisme ; 4) la décentralisation et la proximité locale et régionale, favorisant l'accès à l'antenne des citoyens-télé spectateurs ; 5) l'obligation permanente (avec les moyens techniques et financiers associés) de se moderniser et d'innover (par exemple pour la TNT et le numérique) ; 6) la capacité à développer une production propre significative de manière à soutenir des filières industrielle et cinématographique régionale, nationale et européenne ; 7) le renforcement des coopérations entre services publics de radio-télévision en Europe, allant de la coproduction aux échanges de programmes, de personnes, de moyens, voire à la formation d'une industrie européenne audiovisuelle à dominante publique.

Les services publics audiovisuels doivent tout à la fois être protégés, rénovés, et voir leurs missions et leurs moyens étendus et renforcés. Cela suppose de défendre les droits des créateurs et la propriété intellectuelle, conserver la maîtrise publique des centres de production et de recherche. Pour rénover profondément les services publics, il faut modifier leurs modes de gestion trop centralisée, souvent bureaucratisée ou minés de l'intérieur par les critères financiers et comptables. À partir de ce socle public renforcé et

Trois scénarios pour le service public

Pierre Musso

démocratisé, pourraient être étendues des missions et obligations de service public aux entreprises privées, en matière de production, de création etc., par le biais de cahiers des charges assortis de sanctions financières.

Au-delà de ces réformes, les enjeux culturels et sociaux de la télévision sont si importants qu'il convient d'inventer un « Nouveau Service Public » et d'en inscrire les principes dans la Constitution européenne, afin de tracer « un cercle sacré » autour des produits de « l'esprit et de l'imaginaire ». L'enjeu est de dépasser les trois philosophies politiques successives qui ont inspiré la régulation de l'audiovisuel européen : le pluralisme identifié au monopole public, puis assimilé à la pluralité des acteurs, et enfin réduit à la concurrence. Actualisant l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme de 1789¹⁴, l'affirmation du droit à la communication et du pluralisme de l'information et des expressions devrait être considéré comme un bien commun global de l'humanité.

Annexe

Panorama européen des télévisions publiques (exercices fin 2001)

PAYS et Télévisions publiques	Italie RAI	Allemagne ARD et ZDF	Royaume-Uni BBC	France France Télévisions	Espagne TVE
Nombre de chaînes généralistes	3	2	2	3	2
Canaux satellitaires Fev 2003	13	11	9	6	6
Montant redevance (en €)	93,80	194	175,28	116,50	inexistante
Ressources financières (millions €)	2 546	7 180	5 540	2 180	832
Redevance/Ressources en %	51	79	82	60	ns
Audience moyenne en %	46,4	41,8	36,8	37,2	34,2
Salariés	9 970	24 718	24 718	6 597	9 400

Source : d'après le rapport RAI 2002

Notes

¹ Yves Stourdzé écrit à propos du télégraphe optique ou aérien des frères Chappe : « La structure autoritaire et le modèle hiérarchique ont profondément modelé la logique de l'utilisation du télégraphe optique des frères Chappe », voir notamment : *Pour une poignée d'électrons. Pouvoir et communication*. Paris : Fayard. 1987.

² Rapport de la commission d'étude sur le statut de l'ORTF. Paris : La Documentation Française, 1970.

³ La loi Mammì de 1990 a d'ailleurs été surnommée par les italiens, la loi Polaroid...

⁴ Loi supprimant l'ORTF en août 1974, loi Fillioud en juillet 1982, loi Léotard en septembre 1986, première loi Tasca en janvier 1989, loi Carignon en février 1994, seconde loi Trautmann/Tasca en août 2000 et enfin loi de juillet 2004.

⁵ Exemple emblématique : François Rousselet, directeur de cabinet du président Mitterrand, lance et dirige la première chaîne nationale hors secteur public, Canal Plus.

⁶ L'autorité de régulation en France a changé trois fois de nature : Haute Autorité de la communication audiovisuelle en 1982, devenue Commission nationale de la communication et des libertés en 1986, elle devient Conseil supérieur de l'audiovisuel depuis 1989. En Italie, c'est la loi Maccanico de juillet 1997 qui a créé une autorité commune au secteur de la communication, télécommunications et audiovisuel, l'AGCOM (Autorité garante pour le secteur de la communication).

⁷ Rapport d'information n°162 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le financement de l'audiovisuel public, par Claude Belot, sénateur. Sénat, session ordinaire 1999-2000. Annexe au procès verbal de la séance du 18 janvier 2000.

⁸ Même si cette diminution globale masque des résultats contrastés puisque France 5 connaît une progression spectaculaire de son audience En 2003, la part d'audience de France 2 était de 20,5 %, celle de France 3 était de 16,1 %. L'audience de France 5 était en progression et s'est établie à 2,9 % (source : rapport CSA 2004).

⁹ Voir « Le rapport Bredin : la déréglementation audiovisuelle à la française » de N. Coste, P. Musso et G. Pineau in *Les Temps Modernes*, novembre 1985.

¹⁰ Rapport parlementaire de Didier Migaud, député socialiste.

¹¹ Art. 43-11. - Les sociétés énumérées aux articles 44 et 45 poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis. Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias. Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent. Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, pour l'exercice de leurs missions, contribuent à l'action audiovisuelle extérieure, au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde. Ils s'attachent à développer les nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle.

¹² En introduction du conseil informel des ministres de la Culture des 20-21 juillet, s'est tenu à Lille un colloque consacré aux « Télévisions publiques européennes à l'heure des mutations économiques et technologiques ». Organisé à l'initiative de la présidence française, il réunissait les représentants des principales chaînes publiques de l'Union, des ministères de la culture des 15 États membres et de la Commission européenne, ainsi que des interlocuteurs des organismes audiovisuels européens et des pays candidats à l'Union européenne. Son objectif était de réfléchir au rôle des chaînes publiques, à leurs stratégies de développement sur le numérique et l'Internet, et à la conciliation de leur mode de financement avec les règles communautaires de concurrence.

¹³ Sauf une fois, pour caractériser des servitudes à l'article III-136 : « Sont compatibles avec la Constitution les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ».

¹⁴ « Article 11 - La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».